

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

DISERTACION PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE  
ABOGADO

“TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL: ÓRGANO DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA  
CONTRARIO AL PRINCIPIO DE UNIDAD JURISDICCIONAL”

EDUARDO ANDRES CANTOS CORTEZ

DIRECTOR: DR. MARCO PROAÑO DURÁN

QUITO, 2015

- **TABLA DE CONTENIDOS**

Capítulo 1.

**La Función Electoral en el Ecuador**

Historia

Organización

**Derecho Electoral y Justicia Electoral**

**Tribunal Contencioso Electoral**

Organización y funcionamiento

Administración de Justicia en materia Electoral

Vía Administrativa

Acción y recursos contencioso electorales

Infracciones electorales

Capítulo 2.

**División del poder del Estado en funciones**

**¿En qué consiste el principio de unidad jurisdiccional?**

El Tribunal Contencioso Electoral frente al principio de unidad jurisdiccional

¿Podrían las resoluciones administrativas en materia electoral haber sido conocidas por la jurisdicción contencioso administrativa?

Capítulo 3.

**Conclusiones**

**Recomendaciones**

- **CUERPO DEL TRABAJO**

## **1. RESUMEN**

A partir de la promulgación de la Constitución de la República del Ecuador el 20 de octubre de 2008, el Estado se ha transformado significativamente en varios ámbitos.

Uno de estos aspectos, es el cambio de paradigma en la organización del poder del Estado. Esto, debido a que en la historia constitucional ecuatoriana, se ha optado siempre por la división clásica de sus funciones en Ejecutiva, Legislativa y Judicial; sin embargo, en la Constitución vigente se divide el poder del Estado en cinco funciones, agregando las de Transparencia y Control Social y la Electoral.

La Función Electoral está conformada por dos órganos: uno administrativo que es el Consejo Nacional Electoral; y uno jurisdiccional, que es el Tribunal Contencioso Electoral, los cuales se encuentran regidos por la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, que entró en vigencia el 27 de abril de 2009.

El Tribunal Contencioso Electoral es un órgano de administración de justicia especializado en dicha materia, que resuelve a través de sentencias las acciones planteadas por ciudadanos u organizaciones políticas ante este organismo. Esto, en contraposición al numeral 3 del artículo 168 de la Constitución de la República del Ecuador, que contiene el principio de unidad jurisdiccional. Existiendo una contradicción en la Constitución al establecer ese principio, y crear un órgano en otra función del Estado que administre justicia.

La pregunta que orientó la investigación fue: **¿Es el Tribunal Contencioso Electoral un órgano de administración de justicia que por su ubicación en la Función Electoral es contrario al principio de unidad jurisdiccional?**

## 2. CAPITULO I:

### 2.1. La Función Electoral en el Ecuador

#### 2.1.1. Historia

La República del Ecuador nace el 13 de mayo de 1830, y su primera Constitución fue promulgada el 28 de septiembre del mismo año. Debido al carácter republicano adoptado por los nacientes Estados hispanoamericanos, se empezó a ejercer, en esta parte del planeta, el derecho al sufragio para la elección de sus representantes.

La concepción sobre el derecho al sufragio que se ha tenido en nuestro país, ha ido evolucionando paulatinamente en las sucesivas Constituciones. En las de los años 1830, 1835, 1843, 1845, 1851 y 1852 la característica general sobre este tema fue el sufragio censitario, existiendo el requisito de capacidad económica para ser ciudadano.<sup>1</sup> Además, en éstas, se dio

*...el sistema de voto indirecto o por medio de electores. Así, quien ostentaba la calidad de ciudadano, en la celebración de elecciones primarias, designaba a la persona o personas que, en un segundo momento, elegiría a los diferentes dignatarios.<sup>2</sup>*

En la Constitución Política del año 1830 se estableció la existencia de Asambleas Parroquiales para que votaran para designar a los electores, los cuales debían tener una edad mínima de veinticinco años y gozar de una renta anual de doscientos pesos para acceder a esta calidad.

Todos los electores parroquiales debían concurrir cada dos años a la capital de la provincia para conformar la Asamblea Electoral, que era la encargada de elegir a los diputados titulares y suplentes de cada provincia.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Cfr., Hernán Salgado Pesantes, Lecciones de Derecho Constitucional, Quito, Ediciones Legales, Tercera edición, p. 62.

<sup>2</sup> Diego Zambrano Álvarez, Derecho Electoral: Pluralidad y Democracia, Quito, Tribunal Contencioso Electoral, 2012, p. 25.

En el año 1835 se promulgó la segunda Constitución Política de la República, en la que se mantuvo el sistema de elecciones contemplado en se la predecesora, pero, incluyendo un requisito adicional para ser elector: “No tener mando o jurisdicción en el cantón o parroquia que lo elige.”<sup>4</sup>

En la Constitución del año 1843, que fue redactada por la Convención Nacional reunida en Quito durante el segundo mandato del General Juan José Flores, no consta un acápite que trate el tema de las elecciones de manera general sino que estableció diversos tipos de participación de la ciudadanía para la elección de sus representantes: elecciones directas para Senadores, teniendo la calidad de electores “...los ciudadanos que pasen de veinticinco años, y disfruten una propiedad raíz, valor libre de tres mil pesos, o una renta de trescientos pesos, procedente de empleo, profesión, o industria”<sup>5</sup>; y elecciones a través de Asambleas Electorales de Provincia, para la Cámara de Representantes del Parlamento, las cuales estaban conformadas por “...dos electores que correspondan a cada cantón, nombrados por las asambleas primarias de cada una de sus parroquias”<sup>6</sup>.

Asimismo, la elección del Presidente y Vicepresidente de la República la haría el Congreso, “...en sesión pública y permanente, y por votos secretos”<sup>7</sup>, y eran elegidos para ejercer sus funciones por el tiempo de ocho años. No es de extrañar que esta Constitución haya sido conocida como la “Carta de la Esclavitud”, ya que a través de ella, el General Juan José Flores buscó permanecer más tiempo en el poder.

El 6 de marzo de 1845 estalló en la ciudad de Guayaquil el movimiento armado contrario al General Juan José Flores, conocido como “revolución Marcista”, la que terminó con el derrocamiento de éste y la instauración de un triunvirato conformado por José Joaquín de Olmedo, Vicente Ramón Roca y Diego Noboa, que convocó a una Convención Nacional en la ciudad de Cuenca, misma que redactó la Constitución del año de 1845. Ésta instituyó nuevamente el Título *De las Elecciones*, para tratar de manera general los aspectos relacionados con esta materia. Se mantuvo a las Asambleas Parroquiales como base del

---

<sup>3</sup> Cfr., Hernán Toro Costales (Editor), Constituciones Ecuatorianas, Tomo I, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, Constitución Política del año 1830, p.3

<sup>4</sup> Id., Constitución Política del año 1835, p. 4.

<sup>5</sup> Id., Constitución Política del año 1843, p. 3.

<sup>6</sup> Id., p. 4.

<sup>7</sup> Id., Ibid.

sistema electoral, y se agregaron las funciones de las Asambleas Electorales, las cuales eran:

1. *Sufragar por los senadores de la provincia y sus suplentes; 2. Por los representantes de la provincia y sus suplentes; 3. Por los Consejeros Municipales de la provincia conforme la Ley; hacer las demás elecciones que les atribuya la Ley.*<sup>8</sup>

En la Constitución Política del año 1851 existe un capítulo muy breve sobre el tema de elecciones, en el que, como novedad, se crea Asambleas Parroquiales, Cantonales y Provinciales, pero que señala que las atribuciones de éstas y la forma en que debían llevarse los procesos electorales tenían que ser desarrolladas por Ley.<sup>9</sup>

En el año de 1852, la Constitución Política, disminuyó la edad requerida para ser elector de veinticinco a veintiún años.<sup>10</sup>

En la Constitución de 1861, se producen tres grandes avances en materia electoral: 1) se eliminó el sufragio censitario; 2) se introdujo el sufragio de carácter directo, sin grandes electores<sup>11</sup>; y, 3) “se estableció el voto secreto, como una garantía de independencia para el elector”<sup>12</sup>.

La Constitución promulgada en el año de 1869, bajo el mandato de Don Gabriel García Moreno y conocida popularmente como la *Carta Negra*, al haber instituido como religión del Ecuador a “...la Católica, Apostólica, Romana con exclusión de cualquiera otra.”<sup>13</sup>

Es en virtud de esta declaratoria que se introdujeron más requisitos para restringir el sufragio: ser varones mayores de veintiún años o que estén casados y que sepan leer y escribir, además de profesar la religión católica<sup>14</sup>.

De ahí en adelante, se fueron reduciendo paulatinamente los requerimientos para acceder al sufragio, con cambios en la edad mínima, la que fue unas veces dieciocho años y otras

---

<sup>8</sup> Id., Constitución Política del año 1845, p. 4.

<sup>9</sup> Cfr., Id, Constitución Política del año 1851, p. 4.

<sup>10</sup> Cfr., Id., Constitución Política del año 1852, p. 4.

<sup>11</sup> Cfr., Hernán Salgado Pesantes, Op. Cit., p. 62.

<sup>12</sup> Cfr., Diego Zambrano Álvarez, Op. Cit., p. 26.

<sup>13</sup> Id., Hernán Toro Costales (Editor), Op. Cit., Constitución Política del año 1869, p. 2.

<sup>14</sup> Cfr., Id, p. 30.

veintiún años. Eso sí, manteniendo el requisito de saber leer y escribir y la distinción de género, al poder únicamente votar los varones.

Es la Constitución de 1929, la que trae dos avances fundamentales en la materia que nos atañe: 1) se reconoció a las mujeres la posibilidad de ejercer el derecho al voto; y, 2) en cada capital de provincia se crearon los Consejos Provinciales que entre sus funciones tenían la de "...ejercer las atribuciones que le confieran la Ley de Elecciones y la de Régimen Municipal"<sup>15</sup>

El primer avance de la posibilidad del derecho al voto de las mujeres se dio porque en el texto constitucional se expresó que para ser elector se requería ser ciudadano y no estar comprendido en las incapacidades establecidas en la Ley, y tenía la calidad de ciudadano "todo ecuatoriano, hombre o mujer, mayor de veinte y un años que sepa leer y escribir."<sup>16</sup>

Amparada en el tenor del texto constitucional, la Dra. Matilde Hidalgo Navarro de Prócel solicitó su inscripción para votar en las elecciones que se llevaron a cabo el 10 de mayo de 1924, convirtiéndose así en la primera mujer ecuatoriana en ejercer el derecho al sufragio.

El segundo avance fue que los Consejos Provinciales, de acuerdo con la Ley de Elecciones vigente a la época, ejercían "...funciones de control electoral: antecedente inmediato de los Tribunales Electorales que se crearán después"<sup>17</sup>.

La firma del Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro, el 29 de enero de 1942, trajo consigo la mutilación territorial con su consiguiente repercusión en los ánimos de la colectividad, que fue el germen de la sublevación del 28 de mayo de 1944, y que cuyos protagonistas la llamaron como "La Gloriosa", la cual se tradujo en la dimisión del entonces Presidente de la República, Carlos Alberto Arroyo del Río.<sup>18</sup>

La consecuencia de este movimiento social fue la restructuración del Estado ecuatoriano con la Constitución promulgada el 6 de marzo de 1945, la cual introdujo varias novedades en la disposición de las instituciones políticas.

---

<sup>15</sup> Hernán Toro Costales (Editor), Op. Cit.,\_Constitución Política del año 1929, p.3.

<sup>16</sup> Id., Ibid.

<sup>17</sup> Hernán Salgado Pesantes, Op. Cit., p. 76.

<sup>18</sup> Cfr., Manuel Sánchez Zuraty, **Derecho Constitucional Ecuatoriano en el Siglo XXI**, Tomo I, Quito, Editorial Jurídica del Ecuador, 2009, p. 39.

En materia electoral, la Constitución de 1945, creó el Tribunal Superior Electoral, como institución encargado de “dirigir el proceso electoral y garantizar su pureza”<sup>19</sup>.

Este órgano se encontraba conformado 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.*<sup>20</sup>

Por primera vez en 115 años de existencia republicana se termina con la acefalía que imperaba en el sistema electoral ecuatoriano; sin embargo, desde su nacimiento, el Tribunal Superior Electoral trajo consigo dos situaciones que, con el pasar de los años, generaron dudas en la ciudadanía sobre la imparcialidad de sus actuaciones: En su integración participaron representantes de las tres tendencias políticas imperantes en ese momento; y, se le otorgó la competencia para resolver las quejas presentadas por fraudes e incorrecciones cometidos en el sufragio.<sup>21</sup>

El 30 de marzo de 1946 el Dr. José María Velasco Ibarra dio un autogolpe de Estado y convocó a una nueva Asamblea Nacional Constituyente que elaboró una Constitución promulgada el mismo año.

En ésta se mantuvo al órgano encargado de dirigir los procesos electorales, pero se le cambió el nombre a Tribunal Supremo Electoral, cuya función principal era la verificación del escrutinio.<sup>22</sup> Sin embargo, se limitó esta atribución al establecerse que si el Tribunal Supremo electoral no hacía el escrutinio dentro del término señalado por la Ley, esta actividad la realizaría el Congreso Nacional.<sup>23</sup>

De allí la figura del Tribunal Supremo Electoral se mantuvo en las siguientes Constituciones Políticas de la República de los años de 1967, 1978 – 1979 y 1998.

---

<sup>19</sup> Hernán Toro Costales (Editor), Op. Cit., Constitución Política del año 1945, p. 4.

<sup>20</sup> Id., Ibid.

<sup>21</sup> Cfr., Id., Ibid.

<sup>22</sup> Cfr., Hernán Toro Costales (Editor), Op. Cit., Constitución Política del año 1946, p. 4.

<sup>23</sup> Cfr., Id., Ibid.

Cabe destacar que en la Constitución que fue aprobada mediante referéndum en el año de 1978 y que fue promulgada en el de 1979, se consiguió un adelanto significativo en el propósito de que el derecho al voto sea de carácter universal.

Se estableció la obligatoriedad del sufragio para los ciudadanos mayores de dieciocho años que sepan leer y escribir, y le otorgó el carácter de facultativo para los analfabetos.<sup>24</sup>

La Constitución de la República del Ecuador promulgada el 20 de octubre de 2008, implementó dos novedades en cuanto al tema electoral:

- Amplió el universo de electores, de la siguiente manera:
  - o Instituyó la obligatoriedad del sufragio para todas las personas mayores de dieciocho años; y estableció que las personas privadas de libertad, ejercerán su derecho al voto siempre que no tengan en su contra una sentencia condenatoria ejecutoriada.<sup>25</sup>
  
  - o Otorgó la facultad de ejercer el derecho al voto a:
    - Las personas entre dieciséis y dieciocho años de edad;
    - las personas mayores de sesenta y cinco años;
    - los ecuatorianos que residen en el exterior;
    - los integrantes de las fuerzas armadas y la policía nacional;
    - las personas con discapacidad;<sup>26</sup> y,
    - los extranjeros residentes en el Ecuador, “siempre que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años.”<sup>27</sup>
  
- Creó la Función Electoral para que garantice “el ejercicio de los derechos políticos que se expresan a través del sufragio, así como los referentes a la organización

---

<sup>24</sup> Cfr., Hernán Toro Costales (Editor), Op. Cit., Constitución Política del año 1979, p. 14.

<sup>25</sup> Cfr., **Constitución de la República del Ecuador**, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, artículo 62.

<sup>26</sup> Cfr., Id., Ibid.

<sup>27</sup> Id., artículo 63.

política de la ciudadanía”<sup>28</sup>, la que se encuentra dividida en dos órganos: El Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Id., artículo 217.

<sup>29</sup> Cfr., Id, Ibid.

### 2.1.2. Organización

Antes de la promulgación de la Constitución de la República del Ecuador de 2008, existía un único órgano, el Tribunal Supremo electoral, que era el encargado de la estructura, en todos los niveles, de cada proceso de elecciones.

El Tribunal Supremo Electoral, tenía dos funciones:

- Organizar, dirigir, vigilar y garantizar los procesos electorales; y,
- Juzgar las cuentas que rindan los partidos, movimientos políticos, organizaciones y candidatos, sobre el monto, origen y destino de los recursos que utilicen en las campañas electorales.<sup>30</sup>

Además de ser un órgano administrativo, este tenía la facultad de juzgar las cuentas presentadas por las organizaciones políticas y sus candidatos.

Ahora bien, el Tribunal Supremo Electoral estaba integrado por siete vocales principales, con sus respectivos suplentes, quienes era representantes de “los partidos políticos, movimientos o alianzas políticas que hayan obtenido las más altas votaciones en las últimas elecciones pluripersonales, en el ámbito nacional...”<sup>31</sup>. Y, eran elegidos por voto de mayoría del Congreso Nacional.

Es decir, que el órgano encargado de llevar a cabo todos los procesos electorales y de juzgar a las organizaciones políticas y sus candidatos, estaba conformado por representantes de las mismas organizaciones políticas.

Es por esta situación que, sin dudas, se generó gran desconfianza en la opinión pública de ese entonces sobre la imparcialidad en las actuaciones del Tribunal Supremo Electoral, así como la politización de sus decisiones.

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 separó la instancia encargada de organizar los procesos electorales y el órgano encargado de juzgar la validez de los mismos;

---

<sup>30</sup> **Constitución Política de la República del Ecuador 1998**, Registro Oficial 01, 11 de agosto de 1998, artículo 209.

<sup>31</sup> Id., Ibid.

y, encargó al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que designe a los integrantes de ambos.<sup>32</sup>

La clara intención de los asambleístas constituyentes fue que exista un órgano profesionalizado con función jurisdiccional que se encargue exclusivamente de los aspectos litigiosos que se puedan dar en materia electoral, dejando así que el órgano que tiene una función administrativa se encargue únicamente de las actividades relacionadas a la organización y funcionamiento de los procesos electorales.

Es decir que, dentro de la organización electoral, hay dos funciones:

*...las funciones administrativas –vinculadas a la planificación, organización y ejecución de procesos electorales- y la función jurisdiccional, que consiste en resolver los conflictos jurisdiccionales que se producen precisamente por la actuación del organismo encargado de realizar las funciones administrativas.*<sup>33</sup>

Asimismo, esta escisión de la actividad electoral en administrativa y jurisdiccional,

*...se justifica por dos razones: 1) la necesidad de dotar al organismo jurisdiccional de independencia e imparcialidad: y 2) la necesidad de profesionalizar la actividad jurídico – electoral.*<sup>34</sup>

También, con el afán de lograr, en teoría, una despartidización de la organización electoral se estableció que los miembros de ambos órganos sean designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, habiendo sido seleccionados, mediante un concurso público de méritos y oposición, realizado por las respectivas Comisiones Ciudadanas de Selección.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Cfr., Centro Carter, **Informe sobre la Asamblea Constituyente de la República del Ecuador**, Quito, 5 de septiembre de 2008, p. 37.

<sup>33</sup> Fernando Tuesta Soldevilla, **Memorias del Seminario Internacional Nuevas Tendencias del Derecho Electoral y Código de la Democracia**, Quito, Tribunal Contencioso Electoral, 2010, p. 34.

<sup>34</sup> Diego Zambrano Álvarez, Op. Cit., p. 41.

<sup>35</sup> Cfr., **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, artículo 20.

El Consejo Nacional Electoral es el órgano administrativo que viene a ser el sucesor del Tribunal Supremo Electoral que se encargaban de organizar y supervisar el desarrollo de los procesos electorales.

Sus principales atribuciones son: convocar a elecciones; transparentar los procesos electorales; organizar, dirigir y vigilarlos, para que, vía computo electoral, se proclamen los resultados y se poseione a quienes han obtenido el respaldo de la población en las urnas.<sup>36</sup>

El Consejo Nacional Electoral está integrado por cinco consejeras o consejeros principales y sus suplentes, que ejercen sus funciones por seis años. Sus integrantes, principales y suplentes, se deben renovar cada tres años, con la siguiente fórmula: dos miembros en la primera ocasión, tres en la segunda, y así sucesivamente.<sup>37</sup>

De entre sus miembros, por mayoría absoluta, se elige a una presidenta o presidente, quien ejerce sus funciones por tres años, pudiendo ser reelecto por una vez.<sup>38</sup> La presidenta o presidente será a la vez “la máxima autoridad administrativa y nominadora del Consejo Nacional Electoral”<sup>39</sup> y “el representante de la Función Electoral”.<sup>40</sup>

Ahora bien, dentro de la gestión administrativa de la Función Electoral, existen organismos electorales desconcentrados de carácter temporal y de carácter permanente.

Los organismos electorales desconcentrados de carácter temporal son: Las juntas electorales, las cuales “tienen jurisdicción regional, distrital, provincial y especial en el exterior”<sup>41</sup>; las juntas intermedias de escrutinio; y, las juntas receptoras del voto, en el país y en el exterior.

---

<sup>36</sup> Cfr., Jorge Moreno Yanes, **Elementos del Derecho Electoral Ecuatoriano**, Quito, Tribunal Contencioso Electoral, 2010, p. 105.

<sup>37</sup> Cfr., **Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia**, Op. Cit., artículo 24.

<sup>38</sup> Cfr., Id., Ibid.

<sup>39</sup> Id., artículo 32.

<sup>40</sup> **Constitución de la República del Ecuador**, Op. Cit., artículo 218.

<sup>41</sup> **Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia**, Op. Cit., artículo 35.

Las juntas electorales “se integran por cinco vocales principales con voz y voto y cinco suplentes”<sup>42</sup>, y cualesquiera que sea su jurisdicción, tienen tres tipos de atribuciones.

Las atribuciones de su funcionamiento que son designar una Presidenta o Presidente y Vicepresidenta o Vicepresidente de entre sus vocales principales; y, designar al Secretario General de la misma.

Las atribuciones de organización del proceso electoral en su jurisdicción, las que son: calificar las candidaturas de su jurisdicción; realizar los escrutinios de los procesos electorales; designar a los vocales de las juntas intermedias de escrutinio y de las juntas receptoras del voto; vigilar la gestión de las Delegaciones Provinciales y Distritales e informar al Consejo Nacional Electoral sobre la misma.

Las atribuciones de relacionadas al procedimiento administrativo, que son: conocer y resolver en sede administrativa las objeciones y correr traslado de las impugnaciones presentadas a su conocimiento sobre la calificación de candidaturas, los resultados numéricos y la adjudicación de escaños; organizar el expediente de los recursos electorales y remitirlo debidamente foliado al Tribunal Contencioso Electoral en el plazo de dos días contados a partir de la presentación; y, disponer el conteo manual de votos cuando lo determine el Consejo Nacional Electoral.<sup>43</sup>

El Consejo Nacional Electoral puede conformar las Juntas Intermedias de Escrutinio dependiendo de la magnitud del proceso electoral que se vaya a desarrollar, determinando la jurisdicción que tendrán, únicamente para ese evento electoral.<sup>44</sup>

Las Juntas Intermedias de Escrutinio, que se integran por tres vocales principales, con sus respectivos suplentes, no constituyen instancia administrativa de decisión ni de consultas, las que, de presentarse, se resolverán por parte de la junta electoral del caso.<sup>45</sup>

Estas tienen la sola función de realizar el escrutinio de las actas remitidas por las juntas receptoras del voto de su jurisdicción, desde las diecisiete horas del día del evento electoral

---

<sup>42</sup> Id., artículo 36.

<sup>43</sup> Cfr., Id., artículo 37.

<sup>44</sup> Cfr., Id., artículo 40.

<sup>45</sup> Cfr., Id., artículo 41.

hasta su culminación. Una vez finalizado este proceso, las Juntas Intermedias de Escrutinio, deben enviar las actas en las que constan los resultados, junto con la documentación percibida de las juntas receptoras del voto, a la respectiva junta electoral.<sup>46</sup>

El último organismo electoral desconcentrado de carácter temporal lo constituyen las Juntas Receptoras del Voto, que tienen las funciones de “recibir los sufragios y efectuar los escrutinios”<sup>47</sup>.

Estas se integran el día en que se desarrolla un proceso electoral, y se instalan en el territorio nacional y en el exterior de acuerdo a lo que resuelva el Consejo Nacional Electoral. De acuerdo a la complejidad del proceso electoral, el Consejo Nacional Electoral, deberá determinar con cuantos vocales se integra, los cuales pueden ser mínimo tres y máximo cinco<sup>48</sup>; pero de su integración se encargan las juntas provinciales electorales, las cuales los seleccionan de entre los ciudadanos que constan en el padrón electoral, y que sepan leer escribir.<sup>49</sup>

En cambio, los organismos electorales desconcentrados de carácter permanente son las Delegaciones Provinciales y Distritales del Consejo Nacional Electoral.

Éstas son unidades de gestión técnica y administrativa que son manejadas por una directora o director provincial o distrital, designado por el pleno del Consejo Nacional Electoral,<sup>50</sup> y quien tiene dos funciones principales: “organizar la gestión del Consejo Nacional Electoral en su provincia o distrito; y, administrar los bienes, el presupuesto asignado para su funcionamiento y los recursos humanos.”<sup>51</sup>

El otro órgano integrante de la Función Electoral, el Tribunal Contencioso Electoral es el órgano jurisdiccional que tiene tres atribuciones fundamentales:

- administrar justicia en materia electoral;

---

<sup>46</sup> Cfr., Id., artículo 42.

<sup>47</sup> Id., artículo 43.

<sup>48</sup> Cfr., Id., Ibid.

<sup>49</sup> Cfr., Id., artículo 44.

<sup>50</sup> Cfr., Id., artículo 59.

<sup>51</sup> Id., artículo 60.

- conocer y absolver acerca de las consultas sobre el cumplimiento de formalidades y procedimiento de los procesos de remoción de las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados; y,
- dirimir conflictos internos de las organizaciones políticas<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Id., artículo 65.

## 2.2. Justicia Electoral

Es mediante los procesos electorales que se fortalece el sistema de democracia representativa, pues a través de estos, se elige a los delegados de la sociedad a las instituciones del poder público, para que sean quienes tomen las decisiones que más convengan a la colectividad y administren los recursos públicos.

Además de elegir representantes, mediante elecciones se puede ejercer otros mecanismos de participación de democracia directa, como el referéndum o el plebiscito, en los que se pone a consideración de la ciudadanía aspectos de interés general para que ésta se pronuncie a través del voto de las mayorías.

Concomitantemente, el sufragio es un derecho sumamente importante en el esquema democrático, porque permite a los ciudadanos de los Estados participar de los asuntos de interés nacional a través de sus autoridades o directamente cuando se les consulte.

Ahora bien, por la evolución que ha tenido la institución del sufragio, en la actualidad se ha llegado a establecer que existe una rama del Derecho Público, especializada en este tema, que trata de determinar la forma en que los particulares pueden erigirse en titulares de los poderes estatales o de asegurar su participación respecto a las decisiones de los gobiernos por medio del voto.<sup>53</sup>

Cuando se menciona el concepto de Derecho Electoral, este suele tener dos acepciones: una restringida, la cual “hace referencia a un derecho subjetivo del individuo de elegir y ser elegido”<sup>54</sup>; y una amplia que alude “al derecho que regula la elección de órganos representativos”<sup>55</sup>.

En el Ecuador, el concepto de Derecho Electoral rebasa a esta última acepción.

---

<sup>53</sup> Cfr., Dieter Nohlen, Daniel Sabsay, **Derecho Electoral: Los alcances de una disciplina científica** en Varios, **Estudios de Justicia Electoral**, Quito, Tribunal Contencioso Electoral, 2009, p. 16.

<sup>54</sup> Id., p. 8.

<sup>55</sup> Id., Ibid.

El principal objeto de estudio del Derecho Electoral es el sufragio, el cual en nuestro país, está contenido en normas de la Constitución de la República; y, en normas de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.

A través del sufragio, se eligen a los representantes de la ciudadanía a la Función Ejecutiva, a la Función Legislativa y a las Instituciones del Régimen Autónomo Descentralizado: Gobiernos Provinciales, Municipios y Juntas Parroquiales Rurales; y se ejercen los mecanismos democráticos de participación directa.

Además, existe una Función Electoral conformada por dos órganos: el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral.

Por estas consideraciones, se puede definir al Derecho Electoral, como la rama del Derecho Público, que se integra por normas constitucionales y legales; y, que regula:

- El derecho de los electores de elegir o ser elegidos.
- El derecho de participar en los mecanismos de la llamada democracia directa.
- Los mecanismos de acceso a los cargos de elección popular.
- La organización y funcionamiento de los órganos que conforman la Función Electoral.<sup>56</sup>

En el Ecuador, la Función Electoral se creó para garantizar el ejercicio de los derechos políticos que se expresan a través del sufragio, y los referentes a la organización política de la ciudadanía; y, para cumplir con su objetivo se sirve de dos órganos: el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral. El primero organiza, vigila y garantiza todos los procesos electorales; mientras que el segundo administra justicia en materia electoral, conoce y absuelve acerca de las consultas sobre el cumplimiento de formalidades y procedimiento de los procesos de remoción de las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados y dirime los conflictos internos de las organizaciones políticas.

Durante la realización de un proceso electoral se pueden suscitar controversias, tanto al interior de las organizaciones políticas, como de estas con los órganos de la Función Electoral.

---

<sup>56</sup> Cfr., Jorge Moreno Yanes, Op. Cit., p. 19.

Corresponde al Tribunal Contencioso Electoral, como órgano de administración de justicia especializada, el dirimir estos conflictos aplicando las normas de Derecho Electoral, contenidas en la Constitución de la República y en la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.

El hecho de que se pueda someter a un examen jurisdiccional el desenvolvimiento de los procesos electorales, en teoría, aumentaría la confianza en los mismos por parte de la población y de las organizaciones políticas.

Justicia electoral se entiende al "...conjunto de mecanismos o instituciones de control de la regularidad de los procesos electorales".<sup>57</sup> Es decir, el aplicar las normas de Derecho Electoral a los casos específicos que se ponen en conocimiento del Tribunal Contencioso Electoral, para así, "tutelar con eficacia, la participación política del *demos* y de los sujetos políticos en los procesos electorales..."<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Pedro Pablo Vanegas Gil, **Estudios de Derecho Electoral**, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2008, p. 177.

<sup>58</sup> Jorge Moreno Yanes, **La Función Electoral en la nueva Constitución de la República del Ecuador** en Varios, **Estudios de Justicia Electoral**, Op. Cit., p.70

### 2.2.1. Tribunal Contencioso Electoral

El término contencioso electoral, en sentido amplio, se refiere a

*...los diversos medios jurídicos técnicos de impugnación o control (juicios, recursos, reclamaciones) de los actos y procedimientos electorales, ya sea que se sustancien ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional o política, para garantizar la regularidad de las elecciones y que se ajusten a derecho, corrigiendo casuales errores o infracciones a la normativa electoral.<sup>59</sup>*

Es decir, que la existencia de un contencioso electoral busca que se pueda impugnar a los actos y procedimientos electorales, para así, a través de la tutela a la participación política de la ciudadanía, garantizar el derecho al sufragio, y mejorar la confianza de la población en general, y de los actores y organizaciones políticas hacia el proceso electoral.

Según la definición citada, las impugnaciones de los actos y procedimientos electorales se pueden hacer *ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional o política*.

En el Ecuador, como se enunció con anterioridad, existe un órgano jurisdiccional, creado a partir de la promulgación de la Constitución de la República del año 2008, que se encarga de administrar justicia en esta materia a través de la aplicación de las normas electorales en los casos específicos sometidos a su conocimiento.

Sin embargo, es necesario recordar que antes de la fragmentación del órgano electoral en uno administrativo y jurisdiccional, en nuestro país, el mismo órgano administrativo que tenía la atribución constitucional de organizar los procesos electorales, se encargaba de dirimir los conflictos en esa materia.

Ahora bien, el Tribunal Contencioso Electoral es el órgano

*...llamado a garantizar el pleno ejercicio de los derechos de participación política y por tal, el encargado de resolver, en sede jurisdiccional, los conflictos que pudiesen suscitarse al*

---

<sup>59</sup> Orozco, J., Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina, citado en Jorge Moreno Yanes, Id., Ibid.

*interior de las organizaciones políticas y de estas con los organismos de la administración electoral.*<sup>60</sup>

Tiene fundamento constitucional y legal.

La Constitución de la República del Ecuador crea este órgano que tiene “sede en Quito, jurisdicción nacional, autonomías administrativa, financiera y organizativa, y personalidad jurídica propia.”<sup>61</sup>

Y, además, le asigna como funciones: el conocer y resolver los recursos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y de los organismos desconcentrados, y los asuntos litigiosos de las organizaciones políticas; el sancionar por incumplimiento de las normas sobre financiamiento, propaganda, gasto electoral y en general por vulneraciones de normas electorales; y, el determinar su organización, y formular y ejecutar su presupuesto.<sup>62</sup>

Su fundamento legal se encuentra en la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, en la que se desarrollan sus funciones; su conformación y organización; las acciones y recursos contencioso electorales de su competencia, así como el procedimiento para tramitar los mismos.

---

<sup>60</sup> Pedro Pablo Vanegas Gil, **Estudios de Derecho Electoral**, Op. Cit., p. 41.

<sup>61</sup> **Constitución de la República del Ecuador**, Op. Cit., artículo 217.

<sup>62</sup> Cfr., id., artículo 221.

### 2.2.1.1. Conformación y organización

El Tribunal Contencioso Electoral está conformado por cinco miembros principales y cinco suplentes, denominados jueces electorales.

Cada tres años, se renueva parcialmente, siguiendo esta regla: dos de sus miembros la primera vez, tres la segunda, y así sucesivamente.<sup>63</sup>

Para poder conformar el Tribunal Contencioso Electoral, como juez electoral, se deben cumplir con ciertos requisitos mínimos entre los cuales se encuentran dos encaminados a lograr la profesionalización jurídica de este órgano. Estos son:

3. Tener ciudadanía ecuatoriana.
4. Estar en goce de los derechos políticos.
5. Tener título de tercer nivel en Derecho legalmente reconocido en el país.
6. Haber ejercido con probidad notoria la profesión de abogada o abogado, la judicatura o la docencia universitaria en ciencias jurídicas por un lapso mínimo de diez años.<sup>64</sup>

Además, en la búsqueda que este órgano jurisdiccional de administración de justicia especializada en materia electoral, se mantenga alejado de influencias políticas, se ha establecido que sus miembros sean

*...designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, previa selección mediante concurso público de oposición y méritos, con postulación e impugnación de la ciudadanía, y garantía de equidad y paridad entre hombres y mujeres, de acuerdo con la ley.*<sup>65</sup>

Y, asimismo, se ha impedido de integrarlo a:

- Los candidatos a cargos de elección popular; y,

---

<sup>63</sup> Cfr., Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, Op. Cit., artículo 63.

<sup>64</sup> Cfr., Constitución de la República del Ecuador, Op. Cit., artículo 220.

<sup>65</sup> Id., Ibid., artículo 224.

- Al personal en servicio activo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.<sup>66</sup>

No se extiende prohibición a los afiliados a las organizaciones políticas que no participen en pos de lograr un cargo de elección popular; razón por la cual esta aspiración no podría cumplirse totalmente, ya que un afiliado a cualquier organización política que gane el concurso de méritos y oposición, podría ser nombrado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social como juez electoral.

El Tribunal Contencioso Electoral está organizado de la siguiente manera:

- Cinco juezas o jueces electorales.

Sus funciones son: tramitar las causas electorales sometidas a su conocimiento; concurrir y participar de las sesiones públicas y reuniones internas del Tribunal Contencioso Electoral; integrar el pleno del Tribunal y cumplir con las comisiones que reciban de él; y, consignar su voto en los actos y resoluciones del Tribunal Contencioso Electoral.<sup>67</sup>

- Cinco juezas o jueces electorales suplentes.

Su función es la de remplazar a las juezas y jueces electorales titulares durante su ausencia.<sup>68</sup>

- Una Secretaria o Secretario General.

Hace las veces de Secretario del Tribunal y de la Presidencia. Los requisitos para acceder a este cargo, son:

- Ser ecuatoriano.
- Estar en goce de los derechos políticos.
- Tener título de tercer nivel en Derecho, legalmente reconocido en el país.

---

<sup>66</sup> Cfr., **Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia**, Op. Cit., artículo 68.

<sup>67</sup> Cfr., Id., artículo 73.

<sup>68</sup> Cfr., Id., artículo 74.

- Haber ejercido con probidad notoria la profesión de abogado, la judicatura o la docencia universitaria en ciencias jurídicas por un lapso mínimo de cinco años.<sup>69</sup>

Sus funciones son: llevar las actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Tribunal; preparar los aspectos básicos de las sesiones del pleno: el orden del día, constatar el quórum, dar fe de lo actuado en las sesiones, realizar las actas correspondientes y someterlas a la aprobación de los jueces electorales que a ellas asistan; diariamente informar a la Presidencia del despacho del Tribunal, y mantener la correspondencia oficial, así como suscribir la correspondencia de trámite que disponga la Presidencia o el Pleno del Tribunal.<sup>70</sup>

- La presidenta o presidente y la vicepresidenta o vicepresidente.

Son sus autoridades administrativas; y, se elijen de entre las juezas y jueces electorales principales para un período de tres años, para el cual pueden ser reelectos.<sup>71</sup>

La principal atribución de la presidenta o presidente es “ser la máxima autoridad administrativa y nominadora; y ejercer la representación legal, judicial y extrajudicial del Tribunal Contencioso Electoral.”<sup>72</sup>

- El pleno.

Es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral; y, es un órgano colegiado compuesto por la totalidad de las juezas y jueces electorales.<sup>73</sup>

A más de esta estructura permanente del Tribunal Contencioso Electoral, el pleno del mismo, tiene la atribución de nombrar a conjuezas y conjueces ocasionales, cuando concurren dos requisitos:

- Esta designación se hará durante el periodo electoral; y,

---

<sup>69</sup> Cfr., Id., artículo 75.

<sup>70</sup> Cfr., Id., artículo 76.

<sup>71</sup> Cfr., Id, artículo 65.

<sup>72</sup> Id., artículo 71.

<sup>73</sup> Cfr., Id, artículo 62.

- Haya congestión en el despacho de las causas.<sup>74</sup>

Estos conjuces ocasionales no pueden conocer las causas que ya están siendo tramitadas por las juezas y jueces electorales.

---

<sup>74</sup> Cfr., Id, artículo 64.

## **2.2.3.2. Administración de Justicia en materia Electoral.**

### **2.2.3.2.1. Vía administrativa**

- **Reglas Generales**

Los reclamos administrativos en la materia que nos ocupa, se presentan contra los actos de las Juntas Electorales y del Consejo Nacional Electoral.

Existen dos momentos para presentarlos: durante el período electoral o fuera de él.

Las reclamaciones presentadas durante el periodo electoral, se resuelven en los plazos establecidos en la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la Republica del Ecuador, Código de la Democracia.

La petición de corrección se resolverá dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación de la misma; las objeciones sobre los resultados numéricos se deben decidir en el plazo de dos días; y las impugnaciones se las resuelve en el plazo de tres días.

Mientras que, Las reclamaciones presentadas después del periodo electoral, deben resolverse en un plazo máximo de treinta días.

De la resolución que, sobre el reclamo planteado, emita el órgano de gestión administrativa: La Junta Electoral o el Consejo Nacional Electoral, quien tenga la legitimación, puede recurrir ante el Tribunal Contencioso Electoral; y, en caso de que no obtenga ninguna respuesta dentro de los plazos indicados, también se puede acudir ante el órgano jurisdiccional de la Función Electoral, a través de la acción de queja.<sup>75</sup>

- **Reclamos administrativos en materia electoral**

Los reclamos electorales en sede administrativa son: corrección, objeción e impugnación de las resoluciones emanadas por los órganos de la gestión electoral.<sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> Cfr., Id, artículo 237.

<sup>76</sup> Cfr., Id, artículo 239.

La petición de corrección se presenta contra las resoluciones emitidas por las Juntas Electorales y por el Consejo Nacional Electoral, cuando estas:

- fueran oscuras,
- no hubieran resuelto alguno de los puntos sometidos a su consideración; o,
- cuando las partes consideren que la decisión contenida en la resolución es nula.

Asimismo, para que sea admisible, la petición de corrección presentada debe especificar si solicita la ampliación, la reforma, la aclaración o la revocatoria de la resolución.<sup>77</sup>

El derecho de objeción se puede ejercer en dos situaciones:

- cuando hay inconformidad con alguna candidatura presentada, debido a inhabilidades legales; y,
- cuando existe inconformidad con el resultado numérico de los escrutinios.

Para presentar la objeción, es mandatorio que esta se encuentre motivada y que se adjunten a ella las pruebas y documentos justificativos; caso contrario, no se acepta a trámite.

Además, la objeción se presenta ante el órgano administrativo electoral competente en razón de la materia: en elecciones seccionales, ante las Juntas Electorales; cuya decisión se puede impugnar ante el Consejo Nacional Electoral como segunda instancia administrativa; y, en elecciones nacionales ante el Consejo Nacional Electoral, que, para este caso, actúa como única instancia en sede administrativa.

Finalmente, contra la resolución del Consejo Nacional Electoral a la objeción planteada, se pueden plantear los recursos previstos ante el Tribunal Contencioso Electoral.<sup>78</sup>

Las impugnaciones proceden contra las resoluciones sobre las objeciones emanadas por las Juntas Electorales, y las resuelve el Consejo Nacional Electoral, como segunda instancia en sede administrativa.

Contra esta resolución, y ante el Tribunal Contencioso Electoral, se pueden plantear todos los recursos judiciales electorales previstos.<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> Cfr., Id, artículo 241.

<sup>78</sup> Cfr., Id, artículo 242.

### 2.2.3.2.2. Acción, recursos contencioso electorales e infracciones electorales y procedimientos

- **Reglas generales**

En materia electoral, para acceder a la vía jurisdiccional, “es un requisito ineludible, agotar la vía administrativa...”<sup>80</sup>

Quienes pueden proponer la acción y los recursos contencioso electorales son:

- los sujetos políticos;
- las personas en goce de los derechos políticos y de participación; y,
- las personas jurídicas.

Son sujetos políticos: los partidos políticos, los movimientos políticos, las alianzas y los candidatos.

Los partidos políticos y las alianzas pueden comparecer ante el Tribunal Contencioso Electoral, a través de sus representantes nacionales o provinciales, según sea el caso.

Los movimientos políticos comparecen a través de sus apoderados o representantes legales provinciales, cantonales y parroquiales.

Y, los candidatos, a través del representante de la organización política que lo auspicia.

Las personas en goce de los derechos políticos y de participación y las personas jurídicas pueden accionar o proponer ante el Tribunal Contencioso Electoral, únicamente cuando sus derechos subjetivos hayan sido vulnerados.

Además, las veedurías ciudadanas no constituyen parte procesal.<sup>81</sup>

En el ejercicio de los mecanismos de democracia directa, pueden accionar o proponer recursos:

---

<sup>79</sup> Cfr., Id, artículo 243.

<sup>80</sup> Diego Zambrano Álvarez, Op. Cit., p. 43.

<sup>81</sup> Cfr., **Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia**, Op. Cit., artículo 244.

- en consultas populares y referéndum, quienes los hayan solicitado.
- en revocatorias del mandato, los que han concurrido en nombre de los ciudadanos en goce de sus derechos políticos para pedir la revocatoria, así como la servidora o servidor público de elección popular a quien se solicite revocar el mandato.<sup>82</sup>

Para recurrir ante el Tribunal Contencioso Electoral se debe contar con el patrocinio de un abogado, y la acción o recurso que se plantea, tiene que contener la petición de asignación de una casilla contencioso electoral y el señalamiento del domicilio judicial electrónico.<sup>83</sup> Las audiencias son orales y públicas.

Los procedimientos contencioso electorales en que se recurra de una resolución expedida por el Consejo Nacional Electoral, tendrán una sola instancia ante el pleno del Tribunal.

Para la resolución de la acción de queja, para el juzgamiento y sanción de las infracciones electorales, así como para resolver los temas internos de las organizaciones políticas sometidos a su competencia, existirán dos instancias en el Tribunal Contencioso Electoral. En caso de dos instancias, la primera será tramitada por una jueza o un juez por sorteo para cada proceso, la segunda y definitiva que corresponde al Pleno del Tribunal.<sup>84</sup>

Finalmente, el Tribunal Contencioso Electoral administra justicia en su materia “a través de sentencias, las mismas que son definitivas y causan ejecutoria...”<sup>85</sup>

Cuando las sentencias que hayan emitido se encuentren ejecutoriadas, el Tribunal Contencioso Electoral, tiene que notificar al organismo electoral correspondiente para su inmediato cumplimiento.<sup>86</sup>

Las resoluciones del Tribunal Contencioso Electoral constituyen jurisprudencia, son de última instancia e inmediato cumplimiento.<sup>87</sup>

---

<sup>82</sup> Cfr., Id., Ibid.

<sup>83</sup> Cfr. Id., artículo 246.

<sup>84</sup> Cfr. Id., artículo 72.

<sup>85</sup> Moreno Yanes, Op. Cit., p. 112.

<sup>86</sup> Cfr., **Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia**, Op. Cit., artículo 264.

- **Acción y recursos contencioso electorales**

Ante el Tribunal Contencioso Electoral se puede interponer, taxativamente, una acción y tres recursos: la acción de queja, y los recursos: ordinario de apelación, extraordinario de nulidad y excepcional de revisión.<sup>88</sup>

La acción de queja sirve para sancionar a las funcionarias y funcionarios de la Función Electoral, en tres casos:

- 1) Cuando los servidores públicos de la administración electoral, las o los vocales de los organismos electorales desconcentrados, o las concejeras o concejeros del Consejo Nacional Electoral hayan incumplido con la Ley, los reglamentos o las resoluciones.
- 2) Por falta de respuesta a las peticiones realizadas a los servidores públicos de la administración electoral en general.
- 3) Cuando los servidores públicos de la administración electoral, las o los vocales de los organismos electorales desconcentrados, o las concejeras o concejeros del Consejo Nacional Electoral hayan infringido la Ley, los reglamentos o las resoluciones.

La acción de queja es tramitada por una jueza o juez electoral designado por sorteo, y se resuelve en sentencia. La misma podrá ser apelada ante el Tribunal Contencioso Electoral en pleno.<sup>89</sup>

El recurso ordinario de apelación se propone ante los actos o resoluciones del Consejo Nacional Electoral o de las Juntas Provinciales Electorales que, a criterio de quienes tienen la legitimación activa, les cause perjuicio, siendo potestad de las organizaciones políticas a través de sus representantes legales; y, de los candidatos.

El recurso se lo interpone ante el órgano administrativo que emanó el acto jurídico lesivo, el cual, sin calificarlo, tiene la obligación de enviar todo el expediente al Tribunal Contencioso Electoral, donde deberá ser resuelto por una jueza o juez electoral; y cuya resolución puede ser apelada ante el pleno de este órgano jurisdiccional.<sup>90</sup>

---

<sup>87</sup> Cfr. Id., artículo 266.

<sup>88</sup> Cfr., Id, artículo 268.

<sup>89</sup> Cfr., Id, artículo 270.

<sup>90</sup> Cfr., Id, artículo 269.

El recurso extraordinario de nulidad tiene por objeto pedir la anulación de las votaciones o de los escrutinios.

Puede ser interpuesto, exclusivamente, por los sujetos políticos que intervienen en el proceso electoral; y, se encarga de conocerlo y tramitarlo el pleno del Tribunal Contencioso Electoral.<sup>91</sup>

El recurso excepcional de revisión, que puede ser propuesto únicamente por las organizaciones políticas, y busca atacar la resolución en firme sobre el examen y juzgamiento de las cuentas de campaña y gasto electoral, en cuatro casos:

- 1) Cuando la resolución administrativas del Consejo Nacional Electoral o la sentencia del Tribunal Contencioso Electoral hubiere sido expedida con evidente error de hecho o de derecho, verificado y justificado.
- 2) Cuando con posterioridad a la expedición de la resolución administrativa o de la sentencia, aparecieren documentos con valor trascendental.
- 3) Cuando los documentos que sirvieron de base para dictar la resolución o la sentencia hubieren sido declarados nulos por una sentencia judicial ejecutoriada; y,
- 4) Cuando existiere una sentencia condenatoria ejecutoriada que declare que para dictar la resolución o la sentencia objeto del recurso, el funcionario que ha intervenido en el acto o resolución ha cometido un delito.

---

<sup>91</sup> Cfr., Id, artículo 271.

- **infracciones electorales**

Las infracciones electorales son de tres clases:

- las cometidas por los sujetos políticos, las personas naturales y jurídicas;
- las cometidas por autoridades o servidores públicos; y,
- las cometidas por los medios de comunicación social.

Para el juzgamiento de estas infracciones existen dos instancias dentro del Tribunal Contencioso Electoral: La primera instancia corresponde a la sustanciación de un juez electoral, que ha sido sorteado para el efecto; y, la segunda instancia, la constituye el pleno de este organismo.

La resolución del juez electoral de instancia, se puede apelar en el plazo de tres días a partir de su notificación; y, la apelación se tiene que resolver, en mérito de los autos, en el plazo de diez días desde la interposición del recurso.<sup>92</sup>

La resolución que el Tribunal Contencioso Electoral emita sobre las infracciones que conoce es de última instancia y causa ejecutoria; sin embargo, si hubiere algún indicio de responsabilidad penal, queda a salvo la competencia de la Fiscalía General del Estado para investigar si ha ocurrido un hecho delictivo, y de los jueces y tribunales en materia penal para juzgar y determinar responsabilidades.<sup>93</sup>

Finalmente, existen tres tipos de sanciones que, por el cometimiento de infracciones electorales, puede imponer el Tribunal Contencioso Electoral: “destitución del cargo; suspensión de los derechos políticos o de participación; y multas.”<sup>94</sup>

---

<sup>92</sup> Cfr., Id, artículo 278.

<sup>93</sup> Cfr., Id, artículo 281.

<sup>94</sup> Id., Ibid.

### 3. CAPITULO II:

#### 3.1. División del poder del Estado en funciones

La idea de establecer un tipo de Estado cuyo poder, que le ha sido otorgado por sus habitantes, esté dividido por un sistema de pesos y contrapesos, y que se encuentre limitado por los derechos que se reconocen a las personas, es una antigua aspiración planteada en la doctrina filosófico política, acuñada por el aristócrata francés Charles Louis de Secondant, Barón de Montesquieu, uno de los máximos representantes de la Ilustración, en su obra *El espíritu de las Leyes*, difundida al mundo especialmente después de la promulgación de la Constitución de los nacientes Estados Unidos de América; y por los ideales de la Revolución Francesa, en 1789.

En *El espíritu de las Leyes*, el Barón de Montesquieu analizó el poder político en los diferentes tipos de Estado, y estableció una relación entre el poder del que ostentan los gobernantes con el grado de libertad de la que gozan las personas que habitan en ellos.

Él manifestó que "...todo hombre investido de autoridad abusa de ella; y (...) para que no abuse del poder, es necesario que le ponga límites a la naturaleza misma de las cosas." Es con este antecedente que plantea el dividir el poder para precautelar la libertad, a la cual concibe como "...poder hacer lo que se debe querer y no en ser obligado a hacer lo que no debe quererse."<sup>95</sup>

Según la teoría planteada por el Barón de Montesquieu, en un Estado el poder político de los gobernantes debe estar dividido en tres

*...el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil (...) se llama a este último poder judicial.*<sup>96</sup>

De acuerdo a este enunciado, se entiende que cada uno de estos *poderes* del Estado tiene una función definida.

---

<sup>95</sup> Charles Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, Buenos Aires, Editorial Heliastrea, Sexta edición, 1984, p.186.

<sup>96</sup> Id., p. 187.

Además, el Barón de Montesquieu estableció que, para evitar que la libertad de la que gozan los ciudadanos sea menoscabada por quienes ostentan el poder político del Estado, estos tres poderes deben recaer en diferentes personas que desempeñen estas funciones estatales, y que una sola persona no pueda ejercer más que una de estas.

Esto se deduce en la afirmación de que si el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona puede temerse que el Monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente; si el poder judicial va unido al poder legislativo, el juez sería al mismo tiempo legislador; y, si va unido al poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.<sup>97</sup>

La teoría filosófico política establecida por el Barón de Montesquieu se resume en la separación de los poderes del Estado en tres: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; la existencia de distintos órganos que se encargarán de ejercer con exclusividad cada una de esas funciones; y la no intromisión en las atribuciones de cada poder.

En el año de 1787, después de once años de iniciada la guerra de independencia, los Estados Unidos de América promulgaron su Constitución, en la cual se plasmó por parte de sus impulsores, los ideales que buscaron alcanzar al separarse de Gran Bretaña, y que habían sido puestos de manifiesto en el documento ideado por Thomas Jefferson, la Declaración de Independencia.

Los fundadores de los Estados Unidos de América fueron influenciados por la doctrina de la separación de poderes planteada por el Barón de Montesquieu, y es a través de su Constitución que establecieron “un Estado federal con régimen presidencial, y una rigurosa separación de poderes”<sup>98</sup> en tres ramas: Ejecutiva, Legislativa y Judicial.

A pesar del gran adelanto que en doctrina política y para esa época significó la Constitución de los Estados Unidos de América, esta recibió varias críticas cuando fue enviada a los trece estados de la naciente república para que sea ratificada por cada uno de ellos.

---

<sup>97</sup> Cfr., id., p. 188

<sup>98</sup> Hernán Salgado Pesantes, Op. Cit., p. 32.

Las críticas se centraron en posiciones anti federalistas y opositoras al nuevo modelo adoptado por ese país, las mismas que fueron manifestadas públicamente en artículos publicados en periódicos del Estado de Nueva York.

Alexander Hamilton y James Madison, entre los años de 1787 y 1788, en respuesta a las críticas a la Constitución, igualmente publicaron en la prensa del Estado de Nueva York una serie de ensayos, conocidos como los *Federalist Papers*, en los que defendían el modelo elegido por los Estados Unidos de América.

En el contexto que nos ocupa, James Madison, quien llegó a ser el cuarto Presidente de ese país, en los *Federalist Papers*, manifestó que

*...la acumulación de todos los poderes legislativos, ejecutivos y judiciales en la misma mano, sean estos de uno, de muchos, hereditarios, autonómados o electivos, puede decirse con exactitud que constituyen la definición misma de la tiranía.*<sup>99</sup>

La doctrina de la separación de poderes formulada por el Barón de Montesquieu, de cuya correcta aplicación depende la preservación de la libertad individual, no ha sido sustituida por una nueva hasta la actualidad; sin embargo, varios autores han tratado de modificar la concepción que de ella tenemos o adecuarla a la realidad actual.

El jurista alemán Georg Jellinek, quien fue profesor de las Universidades de Viena, Basilea y Heidelberg, sostuvo que no era posible realizar una división completa de poderes. Y para ejemplificar esta afirmación indicaba que en los Estados Unidos

*...el Congreso declara la guerra, y el Senado está encargado de aprobar actos administrativos del Presidente (...) juzga de los delitos contra el Estado y reúne en sí, por tanto, las tres funciones.*<sup>100</sup>

Jellinek afirmó que “el poder del Estado no se deja fraccionar en sus manifestaciones exteriores”<sup>101</sup>, y que lo existe en realidad es que “la separación de las funciones corresponde a la división del trabajo entre los órganos.”<sup>102</sup>

---

<sup>99</sup> James Madison citado en Manuel Sánchez Zuraty, Op. Cit., p. 135.

<sup>100</sup> Georg Jellinek, **Teoría General del Estado**, México D.F., Compañía Editorial Continental S.A., Segunda edición, 1958, p. 495.

Es decir que, según Jellinek, el poder del Estado no se divide, sino que, las actividades que este realiza se reparten entre distintos órganos a través de las distintas atribuciones que les son otorgadas.

Además, como argumento que respalde este enunciado de Jellinek, se puede observar que la organización de los sistemas de gobierno parlamentario, predominante en varios países europeos, se evidencia que el poder Ejecutivo y el poder Legislativo no se encuentran separados, debido a que es el Parlamento quien nombra al jefe de gobierno o primer ministro y que los parlamentarios de los partidos que ostenten la mayoría forman parte del Ejecutivo, muchas veces integrando los gabinetes, como ministros de Estado.

Así también, en los sistemas parlamentarios, existe la institución del voto de confianza, que permite mantener a un jefe de gobierno o primer ministro; así como la moción de censura que busca forzar su destitución.

El filósofo alemán Karl Loewenstein calificó de *antigua* a la teoría de la división de poderes, tal como la enunció el Barón de Montesquieu, al afirmar que la

*...invención de la teoría de la separación en funciones estuvo determinada por el tiempo y las circunstancias como una protesta ideológica del liberalismo político contra el absolutismo monolítico de la monarquía del siglo XVII y XVIII.*<sup>103</sup>

Para Karl Loewenstein, lo que ocurre es que el Estado se encuentra obligado a cumplir con ciertas funciones que ha asumido, las cuales tienen como destinatarios a la ciudadanía.

Además, él sostuvo que los ciudadanos se benefician de la existencia de diferentes órganos que cumplan con dichas funciones. Para él

*...lo que se suele designar como la separación de los poderes estatales, es en realidad la distribución de determinadas funciones estatales a diferentes órganos del Estado.*<sup>104</sup>

---

<sup>101</sup> Id., Ibid.

<sup>102</sup> Id., Ibid.

<sup>103</sup> Karl Loewenstein, **Teoría de la Constitución**, Barcelona, Ediciones Ariel, Segunda edición, 1970, p. 56.

<sup>104</sup> Id., p. 55.

En la actualidad, lo usual es que los Estados que se denominan democráticos promulguen Constituciones que limiten el poder del Estado a través de los derechos reconocidos a las persona, y que en ellas proclamen la separación del poder en las tres funciones clásicas: Ejecutiva, Legislativa y Judicial; siguiendo dos postulados básicos, que son: “la independencia de los tres clásicos poderes; y la coordinación para un trabajo conjunto de los órganos estatales”<sup>105</sup>, coordinación que no significa intromisión en las actividades de cada función.

A pesar de esta declaración, existen varios órganos que han sido creados como personas jurídicas de Derecho público, que tienen atribuciones legales para llevar a cabo el ejercicio de la potestad estatal, y que no se enmarcan dentro de las competencias de las tres funciones clásicas.

Esto se debe a la concepción actual de que

*...el poder público es uno y único, en su naturaleza y carácter, pero que le cumple desempeñar diversas funciones, las cuales están encomendadas a órganos diferentes.*<sup>106</sup>

El hecho de que no todos los órganos estatales sean agrupados dentro de cada función del Estado, refuerza la teoría de Karl Loewenstein de que en realidad el Estado crea órganos a los que les da atribuciones específicas, y que esto, no necesariamente implica una división de su poder.

En el Ecuador, con la promulgación de la Constitución de la República del año 2008, se buscó agrupar a estos órganos, y a los nuevos que se crearon, en dos funciones nuevas que fueron concebidas para el efecto: La Función de Transparencia y Control Social y la Función Electoral.

La Función de Transparencia y Control Social está formada por “el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las Superintendencias.”<sup>107</sup>

---

<sup>105</sup> Hernán Salgado Pesantes, Op. Cit., p. 100.

<sup>106</sup> Juan Carlos Benalcázar Guerrón, **Derecho Procesal Administrativo Ecuatoriano**, Quito, Fondo Editorial Andrade & Asociados, 2007, p. 20.

<sup>107</sup> **Constitución de la República del Ecuador**, Op. Cit., numeral 3, artículo 204.

Mientras que la Función Electoral está formada por “el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral.”<sup>108</sup>

Sin embargo, aún quedaron órganos con potestad estatal que no se agruparon a estas funciones, siendo el más claro ejemplo la Procuraduría General del Estado, la cual es “un organismo público, técnico jurídico, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera...”<sup>109</sup> y que no pertenece a ninguna de las cinco funciones del Estado que tenemos en el Ecuador.

Es decir que se crearon dos funciones más del Estado con el objetivo de agrupar a los órganos estatales que no encuadraban en las tres clásicas, pero aun así existen órganos con potestad estatal que siguen sin pertenecer a una de las funciones del Estado.

---

<sup>108</sup> Id., artículo 217.

<sup>109</sup> Id., artículo 235.

### 3.2. ¿En qué consiste el principio de unidad jurisdiccional?

El hecho de que cada función en que está dividido el poder del Estado tenga sus atribuciones y competencias claramente establecidas en el texto constitucional, en teoría, evita entrometimientos e injerencias en el ejercicio de sus funciones por parte de las otras funciones.

La Función Judicial inicialmente fue concebida como la encargada de dirimir los conflictos entre los particulares ejerciendo jurisdicción a través de las normas legales promulgadas después de un procedimiento establecido.

Cuando los revolucionarios franceses

*...establecieron la división de poderes y encargaron con exclusividad a la Función Judicial la tarea de administrar justicia, en un primer momento no se le reconoció la competencia para conocer o resolver lo contencioso administrativo; sin embargo paulatinamente se fue avanzando hasta que hoy en día alcanza este campo, gracias a ello se erige como el control adecuado de las otras funciones del Estado...*<sup>110</sup>

Es decir que, de dirimir los conflictos entre los particulares y sancionar los actos punibles cuya responsabilidad se pueda imputar a una o varias personas, la Función Judicial ha ido evolucionando hasta abarcar incluso las desavenencias que se puedan suscitar entre los administrados hacia las resoluciones emanadas por los órganos del Estado en ejercicio de su facultad administrativa.

Con esto, se busca que los conflictos derivados de los actos administrativos emanados por los órganos del Estado, no sean resueltos por estos mismos órganos, sino que la Función encargada de la resolución de los conflictos sea la única que pueda administrar justicia, no dejando rastros de esta potestad en las demás funciones del Estado.

El principio de la unidad jurisdiccional, hace referencia a que todos los órganos de un Estado que tienen la función de administrar justicia deberán necesariamente estar reunidos dentro de la Función Judicial.

---

<sup>110</sup> Santiago Andrade Ubidia, **Independencia judicial y estado de Derecho** en Varios, **Temas de Derecho Constitucional**, Ediciones Legales, Quito, 2003, p. 283.

Ahora bien, este principio se deriva de la idea de la separación del poder del Estado en funciones, la cual implica la independencia de las funciones respecto a las demás, y que cada una de ellas se encargue exclusivamente a cumplir con sus propósitos.

La unidad jurisdiccional es un principio general del Derecho, es decir, un enunciado de aceptación universal, que debido a ella, suelen ser incluidos formalmente en las diferentes legislaciones.<sup>111</sup>

Estos enunciados tienen un carácter general aplicable a una gran serie de situaciones, y al ser recogidos dentro de los ordenamientos jurídicos, su significación se va restringiendo conforme lo hayan estipulado los legisladores.

Sin embargo, debido a su aplicación en las legislaciones, se puede manifestar que estos principios, son "...los fundamentos mismos del sistema jurídico a partir de los cuales se despliega todo el aparato de las normas"<sup>112</sup>.

Es decir que éstos son de suma importancia para la creación de las normas jurídicas, y que usualmente son restringidos de acuerdo a la legislación en que se los va a aplicar, convertidos en normas jurídicas.

En el Ecuador, este principio general del Derecho ha sido recogido constitucionalmente.

En la Constitución Política de la República reformada del año 1998, se enunció al principio de unidad jurisdiccional de la siguiente manera: "El ejercicio de la potestad judicial corresponderá a los órganos de la Función Judicial. Se establecerá la unidad jurisdiccional."<sup>113</sup>

Es necesario mencionar que, hasta que estuvo vigente esta Constitución Política de la República, existían órganos con potestad jurisdiccional fuera de la Función Judicial, por lo que se puede afirmar que en la práctica no se cumplió totalmente con este enunciado.

Estos órganos jurisdiccionales fueron los juzgados, tribunales y cortes militares y policiales, que se encargaban de juzgar a los miembros de esas instituciones por las infracciones que

---

<sup>111</sup> Cfr., Hernán Salgado Pesantes, **Introducción al Estudio del Derecho**, Editora Nacional, Quito, 2005, p. 93.

<sup>112</sup> Ángel Latorre, **Introducción al Derecho**, Editorial Ariel S.A., Barcelona, 1984, Décima edición, p. 77.

<sup>113</sup> **Constitución Política de la República del Ecuador**, 1998, Op. Cit., artículo 191.

hubieren cometido en el ejercicio de sus funciones. Estos órganos estaban integrados por miembros de las mismas instituciones de la Fuerza Pública.

En la Constitución de la República vigente, promulgada en el año 2008, en lo referente el tema de la unidad jurisdiccional, se manifiesta que “ninguna autoridad de las demás funciones del Estado podrá desempeñar funciones de administración de justicia ordinaria, sin perjuicio de las potestades jurisdiccionales reconocidas por la Constitución.”<sup>114</sup>

En este punto se hace imperativo mencionar dos situaciones.

En primer lugar, el asambleísta constituyente buscó dejar atrás la aplicación de justicia militar y policial, al eliminar los órganos jurisdiccionales de la fuerza pública, y al someter a los miembros tanto de las Fuerzas Armadas como de la Policía Nacional a los órganos de la justicia ordinaria por los delitos que puedan cometer dentro de sus misiones específicas.

Incluso, para lograr esto, se enunció que dentro de la Función Judicial se crearían Salas Especializadas es temas militares y policiales.<sup>115</sup>

Es en concordancia con esta disposición constitucional que, posteriormente el legislador, en el Código Orgánico de la Función Judicial, que es el cuerpo legal que regla la estructura y organización de esta Función del Estado, creó en la Corte Nacional de Justicia una Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito.

En segundo lugar, en esta norma constitucional salta a la vista el enunciado *sin perjuicio de las potestades jurisdiccionales reconocidas por la Constitución*.

Según este artículo, se deja a salvo la potestad de crear órganos jurisdiccionales sin que necesariamente estos pertenezcan a la Función Judicial, dejando así sin efecto el principio de unidad jurisdiccional.

Es decir que se ha restringido un principio general del Derecho para adaptarlo a las necesidades de los constituyentes que redactaron el artículo, los cuales estaban prestos a

---

<sup>114</sup> **Constitución de la República del Ecuador**, Op. Cit., numeral 3, artículo 168.

<sup>115</sup> Cfr., Id., artículo 160.

crear un órgano especializado de administración de justicia fuera de la Función Judicial, el Tribunal Contenciosos Electoral.

Se puede afirmar que la introducción de tal frase buscó dejar sin piso la inconstitucionalidad que acarrearía la existencia del Tribunal Contencioso Electoral, además de que existe una grossa contradicción en el tratamiento que el asambleísta constituyente ha hecho del tema de la unidad jurisdiccional, intentando fortalecer este principio al agrupar a la jurisdicción de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional; pero dejándolo sin efecto al autorizar que la Constitución permita la existencia de órganos jurisdiccionales fuera de la Función Judicial.

### **3.2.1. El Tribunal Contencioso Electoral frente al principio de unidad jurisdiccional.**

El fundamento de la Democracia, en un inicio, consiste en que es la ciudadanía quien ejerce la soberanía, es decir, quien adopta las decisiones que considere más convenientes para la colectividad y las ejerce dentro de su ámbito territorial.

Ahora bien, debido al alto número de habitantes que tienen los Estados, es físicamente imposible que todos los ciudadanos que forman parte de ellos, participen directamente en la toma de decisiones, salvando los mecanismos de participación directa que se establecen constitucionalmente: referéndums y plebiscitos; que existen “a fin de acortar la brecha que separa a los gobernantes de los gobernados”<sup>116</sup>.

Es por esta razón, que hemos adoptado un sistema de democracia representativa en que las mayorías designan a quienes comisionar para que ejerzan las funciones públicas a nombre del Estado.

La manera de designar a estos representantes es a través de la institución del sufragio, la cual se levanta en base al derecho al voto que se reconoce a los ciudadanos que están en goce de los derechos políticos, para que puedan elegir, tanto a las personas, cuyo modelo de gobierno y administración del Estado consideren las más convenientes para los intereses comunes, como entre las opciones que se les planteen a través de los mecanismos de participación directa.

Para poder llevar a cabo los procesos de elecciones en que los ciudadanos ejercen su derecho al sufragio, se ha hecho necesario el contar con un organismo que se encargue de la organización y funcionamiento de los mismos.

Es por esto que, hasta antes de la promulgación de la Constitución de la República del Ecuador del año 2008, se ha optado por crear órganos, fuera de las funciones clásicas del Estado, que tengan estas competencias.

---

<sup>116</sup> Hernán Salgado Pesantes, Op. Cit., p. 154.

Es con la Constitución de 1945 que se creó un órgano encargado de organizar y dirigir los procesos electorales, además de resolver todas las controversias que en él se susciten, para garantizar así, que quien efectivamente hubiese sido favorecido por la voluntad popular, sea quien acceda al cargo público de elección popular. Este órgano recibió el nombre de Tribunal Superior Electoral.

Esta institución electoral se mantuvo hasta la Constitución del Ecuador reformada en el año 1998, vigente hasta el 19 de octubre del año 2008.

Ahora bien, como ya se enunció en el acápite referente a la Función Electoral en nuestro país, el Tribunal Supremo Electoral estaba integrado por siete vocales principales, con sus respectivos suplentes, quienes era representantes de “los partidos políticos, movimientos o alianzas políticas que hayan obtenido las más altas votaciones en las últimas elecciones pluripersonales, en el ámbito nacional...”<sup>117</sup>. Y, eran elegidos por voto de mayoría del Congreso Nacional.

Es decir, que el órgano encargado de llevar a cabo todos los procesos electorales y de juzgar a las organizaciones políticas y sus candidatos, estaba conformado por representantes de las mismas organizaciones políticas.

En este punto se identifica un inconveniente: existía un órgano encargado de organizar y llevar a cabo los procesos electorales, desde la planificación hasta la proclamación de resultados y entrega de credenciales a quienes resultaron favorecidos por las mayorías; y que, además, resolvía las controversias que se presentaban, pero que estaba conformado por representantes de las mismas organizaciones políticas que participaban en dichos procesos.

Necesariamente, esto implica que se haya generado desconfianza hacia el organismo electoral en sus actuaciones y decisiones.

El planteamiento que, para afrontar este problema, realizaron en la Asamblea Constituyente instalada en el año 2007 y que discutió y aprobó la Constitución que entró en vigencia el 20

---

<sup>117</sup> **Constitución Política de la República del Ecuador 1998**, Registro Oficial 01, 11 de agosto de 1998, artículo 209.

de octubre 2008 fue el de dividir el poder del Estado en cinco funciones, rompiendo así “con la estructura tradicional del Estado liberal basada en la tripartición de poderes...”<sup>118</sup>

Una de estas es Función Electoral, dividida en dos órganos: uno administrativo encargado de la planificación y organización de todos los procesos electorales; y uno jurisdiccional, encargado de administrar justicia especializada en esa materia, dirimiendo los conflictos que se susciten por parte de las organizaciones políticas.

Además, complementariamente, se dispuso que los miembros de los dos órganos de la Función Electoral sean designados, después de un concurso de oposición y méritos con postulación e impugnación de la ciudadanía, por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Es decir, se buscó, en teoría, la despolitización de los órganos electorales. Sin embargo, como ya quedó anotado, no se restringió el derecho ciudadano a participar en la integración de cualquiera de los dos órganos a los afiliados a los partidos políticos, sino únicamente a los candidatos a los cargos de elección popular.

La Justicia en materia electoral en el Ecuador, con su órgano jurisdiccional, el Tribunal Contencioso Electoral, nació para superar el hecho de que un órgano administrativo cuyos miembros eran los representantes de las organizaciones políticas más votadas, diriman los conflictos que se susciten en esta materia por las mismas organizaciones políticas.

Y, efectivamente, es un doble acierto. En primer lugar, el separar, en teoría, a las organizaciones políticas de los órganos electorales; y en segundo lugar, el centrar al órgano de gestión electoral a cumplir con actividades administrativas y crear una vía jurisdiccional de solventar los conflictos en esta materia.

Ahora bien, la creación de un Tribunal Contencioso Electoral como órgano jurisdiccional que administra justicia especializada en materia electoral, al margen de los tribunales que componen la Función Judicial, es el punto de discusión.

---

<sup>118</sup> Alberto Noguera Fernández, **Participación, Función Electoral y Función de Control y Transparencia Social** en Varios, **Desafíos Constitucionales: la Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva**, Quito, 2008, p. 151.

En primer lugar, se tiene como argumentos a favor de la creación del Tribunal Contencioso Electoral:

- La existencia de ciertos requisitos mínimos para quienes buscan integrar el Tribunal Contencioso Electoral intentan lograr una profesionalización jurídica de esta materia.
- Que sus miembros sean designados a través de concursos de mérito y oposición, a los que es convocada la ciudadanía en general; y, que son llevados a cabo por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, con lo que, en teoría, se garantizaría la independencia de ellos.
- Y, que la ubicación del Tribunal Contencioso Electoral, al margen de la Función Judicial podría garantizar mayor rapidez y sumariedad en la resolución de los conflictos electorales, los cuales causan premura durante los procesos electorarios, ya que deben estar resueltos para poder proclamarse los resultados.

En segundo lugar, el principio de la unidad jurisdiccional hace referencia a que todos los órganos de un Estado que tienen la función de administrar justicia deben necesariamente conformar la Función Judicial.

Este es un principio general del Derecho y que es aplicado en un gran número de Estados a nivel mundial, que buscan encasillarse dentro de los Estados democráticos.

En la Constitución de la República del Ecuador, al establecer la unidad jurisdiccional, manda que “ninguna autoridad de las demás funciones del Estado podrá desempeñar funciones de administración de justicia ordinaria, sin perjuicio de las potestades jurisdiccionales reconocidas por la Constitución.”<sup>119</sup>

Al acoger este principio general del Derecho, la Constitución del Ecuador lo restringió para permitir crear órganos de administración de justicia fuera de la Función Judicial, sin que por esto, puedan ser declarados como inconstitucionales.

Por ende, cualquier órgano jurisdiccional fuera de la Función Judicial que sea reconocido por la Constitución es conforme a la misma debido a esta salvedad, pero no es conforme al principio general del Derecho de unidad jurisdiccional, el cual es el fundamento general en el

---

<sup>119</sup> **Constitución de la República del Ecuador**, Op. Cit., numeral 3, artículo 168.

que se basa el enunciado constitucional, el cual lo ha restringido de acuerdo a las necesidades del asambleísta constituyente.

Además, la existencia de este enunciado final resta seguridad a los ciudadanos, al tener la potestad el Estado de crear este tipo de órganos, siempre que exista el poder político suficiente para reformar o enmendar la Constitución.

### 2.3. ¿Podrían las resoluciones administrativas en materia electoral haber sido conocidas por la jurisdicción contencioso administrativa?

El Consejo Nacional Electoral es un órgano de gestión administrativa que emana actos y resoluciones administrativas, con las cuales, los administrados, obviamente, pueden estar en desacuerdo e intentar impugnarlas.

Estas impugnaciones, como se anotó anteriormente, se tramitan ante el Tribunal Contencioso Electoral que es el órgano que ejerce jurisdicción en esta materia, conforme lo estipulado en la Constitución de la República y la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia; sin embargo, la existencia de este Tribunal, fuera de la Función Judicial, atenta contra el principio general del Derecho de unidad jurisdiccional, el cual se halla recogido, de manera restringida, en la Constitución vigente.

Además de este argumento, existen otros, menores, por los que se considera sobrante la existencia del Tribunal Contencioso Electoral fuera de la Función Judicial. Estos son:

- La multiplicación innecesaria de órganos del Estado;
- multiplicación innecesaria de funcionarios públicos;
- grandes costo económicos para el erario nacional; y,
- la existencia de grandes periodos de inactividad.<sup>120</sup>

Al respecto, efectivamente las acciones y recursos contencioso electorales buscan oponerse a resoluciones administrativas que se emanan durante los periodos de elecciones, los que deberían darse, normalmente, cada dos años. Esto, teniendo en cuenta que las elecciones de las autoridades de la Función Ejecutiva y Función Legislativa se realizan cada cuatro años, y que, al intermedio de estas, se dan las elecciones de los representantes de los gobiernos seccionales autónomos.

En este punto se deben realizar dos observaciones.

---

<sup>120</sup> Cfr., Alberto Noguera Fernández, **Participación, Función Electoral y Función de Control y Transparencia Social** en Varios, **Desafíos Constitucionales: la Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva**, Quito, 2008, p. 156.

En primer lugar, la implementación de la justicia electoral en el Ecuador es un acierto, porque permite al administrado impugnar el acto administrativo emanado por el órgano de gestión administrativa electoral ante una autoridad jurisdiccional especializada y profesionalizada en dicha materia, la cual, de acuerdo al proceso de selección que ha afrontado para ejercer esa magistratura, en teoría, debe ser imparcial.

En segundo lugar, considerando que si se buscaba despolitizar al órgano electoral que existía, lo cual conllevó a la creación de la Función Electoral, únicamente habría bastado con fortalecer al ahora llamado Consejo Nacional Electoral y haber implementado la normativa necesaria para que los actos administrativos emanados por éste hubieran sido conocidos por la justicia ordinaria en la jurisdicción contencioso administrativa.

La jurisdicción contencioso administrativa es aquella potestad que tiene un Tribunal competente de administrar justicia en

*...busca de resolver los conflictos que se producen con ocasión del ejercicio de la Función Administrativa, y resolver las pretensiones que se formulen respecto a las decisiones, disposiciones y actos administrativos, emanados que desempeñan o pueden desempeñar dicha función<sup>121</sup>.*

La función administrativa, no necesariamente se restringe al concepto de Función Ejecutiva, como se puede inferir de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en la cual, se expresa que se entenderá por administración pública a:

- la administración del Estado, en sus diversos grados.
- las entidades que integran la administración local dentro del régimen seccional, y
- los establecimientos públicos creados como tales y regulados por leyes especiales.<sup>122</sup>

Es decir que, sin necesidad de haberse instituido un tribunal jurisdiccional en materia electoral, se podrían haber tramitado las impugnaciones a las disposiciones y actos administrativos por la vía contencioso administrativo al ser éste un establecimiento público

---

<sup>121</sup> Juan Carlos Benalcázar Guerrón, Op. Cit., p. 91.

<sup>122</sup> **Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa**, Registro Oficial Suplemento 338, 18 de marzo de 1968, artículo 4.

regulado por una ley especial, que es la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.

Sin embargo, al haberse creado el Tribunal Contencioso Electoral, en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa se prohibió que las resoluciones expedidas por los organismos electorales sean objeto de la jurisdicción contencioso administrativa.<sup>123</sup>

---

<sup>123</sup> Cfr., Id., artículo 6.

## 4. CAPITULO III:

### 4.1. Conclusiones

La presente disertación se realizó con el objeto de dar contestación a la siguiente pregunta: ¿Es el Tribunal Contencioso Electoral un órgano de administración de justicia que por su ubicación en la Función Electoral es contrario al principio de unidad jurisdiccional?

Para resolver esta problemática se desarrolló la misma en dos partes.

La primera parte hace una descripción de la Función Electoral en el Ecuador, en la que se incluye su historia, evolución y organización, así como una exposición de la concepción de Derecho Electoral y Justicia Electoral y un estudio sobre el Tribunal Contencioso Electoral y de la administración de justicia en materia electoral, que incluye la vía administrativa y la vía judicial: la acción y recursos contencioso electorales y las infracciones en esta materia.

En la segunda parte se busca establecer que el principio de unidad jurisdiccional es un principio general del Derecho, que tiene su fundamento en la doctrina de la división del poder del Estado en funciones, la cual se originó en la obra del filósofo francés Charles Louis de Secondant, Barón de Montesquieu, *El espíritu de las Leyes*, cuya difusión se dio a partir de la promulgación de la Constitución de los Estados Unidos de América y de los ideales de la Revolución Francesa, que ha sido aplicado desde entonces en los sistemas normativos de varios Estados alrededor del mundo, y que hace referencia a que todos los órganos de un Estado que tienen la función de administrar justicia deberán necesariamente estar reunidos dentro de la Función Judicial.

Es en este segmento de la investigación que se sostiene que al realizar la aplicación del principio general del Derecho de unidad jurisdiccional en nuestro sistema jurídico, el legislador constituyente lo restringió al permitir la creación de órganos de administración de justicia fuera de la Función Judicial.

A criterio del autor, esta permisibilidad establecida en la Constitución de la República del Ecuador, permite que la existencia del Tribunal Contencioso Electoral no sea contraria al sistema normativo, pero sí lo es para ante el principio general del Derecho, como tal, porque

éste el cual es el fundamento general en el que se basa el enunciado constitucional, el cual lo ha restringido de acuerdo a las necesidades del asambleísta constituyente.

Con este criterio, efectivamente, se llega a la conclusión general que el Tribunal Contencioso Electoral es un órgano de administración de justicia, que por su ubicación en la Función Electoral, es contrario al principio de unidad jurisdiccional.

Ahora bien, en la realización del plan de tesis se plantearon, a más del objetivo general cuya realización quedó plasmada en la conclusión general de la disertación, los siguientes objetivos específicos:

- \* Establecer la organización y competencias de la Función Electoral, poniendo un énfasis en su órgano jurisdiccional, el Tribunal Contencioso Electoral.
- \* Definir cuáles son las acciones y recursos que tramita el Tribunal Contencioso Electoral.
- \* Analizar cuál es el fundamento de la división del poder del Estado en funciones.
- \* Hacer un estudio del principio de la unidad jurisdiccional.

Todos ellos fueron estudiados en el desarrollo de la investigación.

## **4.2. Recomendaciones**

Aunque se encuentra establecida la Función Electoral me parece viable esbozar una alternativa que se le pudo dar en su momento al planteamiento de la existencia del Tribunal Contencioso en esta materia.

Como se manifestó anteriormente, el desarrollo de la justicia electoral es un claro acierto que otorga seguridad jurídica a los administrados de la Función Electoral, que intenten recurrir de estas resoluciones administrativas, porque a más de que éstas sean revisadas por el propio órgano administrativo que las emanó, les permite acceder a la vía jurisdiccional con jueces especializados, logrando así la profesionalización de la materia judicial electoral.

Sin embargo, en vista de que se ha sostenido que el Tribunal Contencioso Electoral es contrario al principio de unidad jurisdiccional, la alternativa que se pudo haber proyectado es la de que las impugnaciones a los actos administrativos emanados por el órgano electoral de naturaleza administrativa, hubiesen sido conocidas por los Tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa.

La crítica que se puede hacer a esta proposición es que existe gran carga de despacho de causas en los órganos de la Función Judicial, lo cual es una de las razones para que estas sean tramitadas con lentitud y, en concordancia con lo anterior, que la sustanciación de las causas electorales debe ser realizada de manera inmediata, ya que muchas de ellas necesitan de una resolución para que se puedan proclamar los resultados electorales; sin embargo, si se hubiese transferido a la jurisdicción contencioso administrativa la competencia sobre los asuntos contencioso electorales, bastaba con establecer, vía legal, plazos máximos para la resolución de los mismos; e incluso ampliar el número de jueces contencioso electorales, avizorando que las causas, sobre todo en épocas de elecciones aumentarían, con lo que quedaría zanjado el asunto.

## 5. Bibliografía:

- Benalcázar, Juan. **Derecho Procesal Administrativo Ecuatoriano**, Quito, Fondo Editorial Andrade & Asociados, 2007.
- Jellinek, Georg. **Teoría General del Estado**, México D.F., Compañía Editorial Continental S.A., Segunda edición, 1958.
- Latorre, Ángel. **Introducción al Derecho**, Barcelona, Editorial Ariel S.A., 1984, Décima edición.
- Loewenstein, Karl. **Teoría de la Constitución**, Barcelona, Ediciones Ariel, Segunda edición, 1970.
- Moreno, Jorge. **Elementos del Derecho Electoral Ecuatoriano**, Quito, Tribunal Contencioso Electoral, 2010.
- Montesquieu, Charles. **Del Espíritu de las Leyes**, Buenos Aires, Editorial Heliastra, Sexta edición, 1984.
- Salgado, Hernán. **Introducción al Estudio del Derecho**, Quito, Editora Nacional.
- Salgado, Hernán **Lecciones de Derecho Constitucional**, Quito, Ediciones Legales, Tercera edición.
- Sánchez, Manuel. **Derecho Constitucional Ecuatoriano en el Siglo XXI**, Tomo I, Quito, Editorial Jurídica del Ecuador, 2009.
- Toro, Hernán (Editor). **Constituciones Ecuatorianas**, Tomo I, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Toro, Hernán (Editor). **Constituciones Ecuatorianas**, Tomo II, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Varios, **Desafíos Constitucionales: la Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva**, Quito, 2008.

- Varios, **Estudios de Justicia Electoral**, Quito, Tribunal Contencioso Electoral, 2009.
- Varios, **Memorias del Seminario Internacional Nuevas Tendencias del Derecho Electoral y Código de la Democracia**, Quito, Tribunal Contencioso Electoral, 2010.
- Varios, **Temas de Derecho Constitucional**, Quito, Ediciones Legales, 2003.
- Zambrano, Diego. **Derecho Electoral: Pluralidad y Democracia**, Quito, Tribunal Contencioso Electoral, 2012.

#### **Documentos:**

- Centro Carter, **Informe sobre la Asamblea Constituyente de la República del Ecuador**, Quito, 5 de septiembre de 2008.
- **Constitución de la República del Ecuador**, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- **Constitución Política de la República del Ecuador 1978 – 79 reformada en el año 1998**, Registro Oficial 01, 11 de agosto de 1998.
- **Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa**, Registro Oficial Suplemento 338, 18 de marzo de 1968.
- **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.