

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR,  
SEDE ECUADOR**

**COMITÉ DE INVESTIGACIONES**

**INFORME DE INVESTIGACIÓN**

**Justicia Electoral y Justicia Constitucional en Ecuador**

Agustín Grijalva

Quito – Ecuador

2012

# Justicia Electoral y Justicia Constitucional en Ecuador<sup>1</sup>

Palabras clave: justicia electoral, jurisdicción electoral, democracia, derecho electoral, independencia judicial.

## Abstract

Definir la democracia no es solo un problema académico sino que es también ineludiblemente un acto político. Tantos y tan variados y a veces contrapuestos conceptos de supuestamente un mismo fenómeno nos develan la lucha subyacente respecto a algo que ha devenido en un símbolo de nuestra época. Hoy que la democracia ha alcanzado tanta legitimidad pese a sus límites y deficiencias no es sorprendente que cada sector político y académico busque precisar sus contenidos y alcances.

Pero más que una reseña de los diversos conceptos de democracia lo que interesa en el presente ensayo es indagar las consecuencias institucionales de algunos conceptos prototípicos de democracia. Justamente, la dimensión política del concepto se muestra también en tales consecuencias, y entre éstas nos interesa aquí las relativas al tipo de jurisdicción electoral que se deriva de uno u otro concepto de democracia.

El presente ensayo aborda esta temática en dos planos: primero en un plano teórico o doctrinal, al examinar las relaciones entre justicia electoral y derechos constitucionales; y segundo, en un plano empírico, al analizar el caso ecuatoriano tanto en su evolución histórica como en el actual modelo de la Función Electoral. En consecuencia las metodologías usadas son interdisciplinarias, como suele ser frecuente en temas de Derecho Electoral; en la parte doctrinal el énfasis metodológico se halla en los métodos jurídicos y los conceptos de la teoría política, mientras que la sección empírica recurre al análisis histórico y metodologías desarrolladas por la teoría de la división de poderes desarrolladas en la Ciencia Política.

---

<sup>1</sup> Agustín Grijalva: PH.,D The University of Pittsburgh; MA, The University of Kansas; Abogado, PUCE. Profesor Agregado del Área de Derecho de la UASB. Ha dictado cursos en la PUCE, FLACSO, Universidad Central, Universidad Espíritu Santo, Universidad de Cuenca, Universidad del Azuay, Universidad Nacional de Loja. Ha publicado varios libros y artículo sobre Derecho y Ciencia Política. Actualmente es miembro del Consejo de Educación Superior del Ecuador.

Este trabajo fue financiado por el Fondo de Investigaciones de la Universidad Andina Simón Bolívar. Agradezco a los magister Santiago Machuca y Ximena Ron quienes contribuyeron como asistentes de la investigación que sirvió de base para este ensayo.

## 1. Visión Doctrinaria de la Jurisdicción Electoral

### La Jurisdicción y la Política

Las relaciones entre modelo político y jurisdicción han sido agudamente destacadas por José Ramón Cossio quien examina de que manera determinada concepción de democracia influye sobre la forma en que se diseña e imparte justicia, exponiendo para el efecto elementos tanto conceptuales como históricos, para llegar a la conclusión de que “las funciones que la justicia electoral desempeña en una teoría o sistema de gobierno, dependen, a final de cuentas, de la concepción que se tenga de democracia”<sup>2</sup>. En efecto, no debe olvidarse, a riesgo de caer en una suerte de positivismo ingenuo, que cualquier sistema de justicia al final es expresión del poder, lo expresa y a su vez influye en su definición.

Para el positivismo jurídico clásico jueces y tribunales son meros aplicadores de la ley, la cual tiene generalmente un sentido obvio<sup>3</sup>. Al ser el sistema jurídico inherentemente completo, claro y coherente, queda a los jueces únicamente la tarea de aceptar pasivamente la interpretación unívoca de la norma, la cual no puede ser otra que la querida por el legislador, el cual encarna la voluntad popular<sup>4</sup>. Esta teoría, empero, no da debida cuenta de las lagunas, ambigüedades y antinomias presentes en todo orden jurídico, así

---

<sup>2</sup> José Ramón Cossio, *Concepciones de la Democracia y Justicia Electoral*, México, Instituto Federal Electoral, 2002. Debo reconocer la especial influencia de este valioso estudio de Cossio sobre el presente ensayo.

<sup>3</sup> Esta concepción está claramente ilustrada por el artículo 18 numerales 1 y 2 del Código Civil ecuatoriano en que se privilegia la interpretación literal por sobre cualquier otro método de interpretación jurídica, relegando a una posición subsidiaria el método sistemático (numeral 4), al método analógico (numeral 7), a la interpretación y aplicación de principios (numeral 7) y a la equidad (numeral 6); luego, en el artículo 19, el Código Civil ordena a los jueces, incluso a la Corte Suprema, consultar a la Legislatura cualquier duda cuando haya falta u oscuridad de ley para resolver nuevos casos, desconociendo así implícitamente el valor interpretativo de la jurisprudencia.

<sup>4</sup> Una exposición sintética pero aguda sobre estos postulados del positivismo jurídico tradicional y las críticas contundentes a los que han sido sometido, incluso por líneas teóricas modernas y críticas neopositivistas, se halla en Luis Prieto Sanchiz, *Constitucionalismo y Positivismo*, México, Editorial Fontamara, México, 1997.

como de la posibilidad de dar diversas interpretaciones a un mismo texto jurídico. El juez del paleo-positivismo es entonces un juez supuestamente objetivo, neutro y científico que se limita a aplicar la ley “tal cual es”; sin duda, tal concepción niega cualquier dimensión o rol político al juez como condición necesaria para afirmar su naturaleza jurisdiccional e imparcialidad<sup>5</sup>.

Sin embargo, jueces y tribunales son actores políticos sin que por ello quede disminuida o excluida su naturaleza jurisdiccional, independencia, imparcialidad y actuación técnico-jurídica. Por el contrario, la independencia de los jueces en general, y de los jueces constitucionales y electorales en particular, queda asegurada en la posibilidad de ejercer de forma autónoma y específica su propio poder en la interpretación profesional de la normativa pertinente. Al tener un mismo texto jurídico diversas interpretaciones, la elección de una de estas interpretaciones por parte del juez es al tiempo un acto técnico y un acto político; técnico, en cuanto debe estar jurídicamente argumentado, y político en tanto tal elección resulta del poder de juzgar y determina la interpretación del texto que se aplicará coactivamente mediante la sentencia. En otras palabras, para ser independientes los jueces deben tener un poder propio que contraponer al de otros actores políticos.<sup>6</sup>

El problema de la relación entre jueces y política es especialmente agudo en material electoral. Puesto que el Derecho Electoral regula el acceso y distribución del poder público mediante procesos electorales, es frecuente que los partidos y movimientos políticos ejerzan, buscando beneficiarse y evitar perjuicios, fuertes presiones sobre la legislación electoral y sobre los órganos de la justicia electoral.

---

<sup>5</sup> Esta imagen supuestamente aséptica el positivismo clásico la traslada incluso al abogado litigante, como agudamente se puntualiza en Fernando de Trazegnies, *El Rol Político del Abogado Litigante*, en Joaquim Falcao y otros, *Los Abogados y la Democracia en América Latina*, Quito, ILSA, 1986.

<sup>6</sup> He examinado el carácter político y a su vez jurisdiccional del Tribunal Constitucional en mi obra *Constitucionalismo en Ecuador*, Quito, Corte Constitucional para el período de transición, 2011, en particular el capítulo 3 sección 2.

Frente a tales presiones es fácil, aunque no correcto, concluir que se requiere una administración y una jurisdicción electoral puramente técnica, supuestamente objetiva y neutral, una suerte de jueces electorales “apolíticos”. Este carácter técnico de la justicia electoral estaría supuestamente requerido y asegurado por la naturaleza fundamental procedimental del proceso electoral. La justicia electoral, bajo esta visión, debería limitarse a resguardar el decurso de tales procesos conforme a la normativa jurídica pertinente, sin realizar juicios axiológicos sustantivos de ningún orden en su labor tanto organizativa del proceso electoral como resolutoria de eventuales conflictos.

El postulado de una justicia electoral puramente procedimental es semejante al que algunos autores, entre los cuales destacan John Ely y Jurgen Habermas, han planteado para los tribunales o cortes constitucionales, con la particularidad de que en el caso de la justicia electoral nos referimos a un área más acotada y específica del proceso democrático, como es el de los procesos electorales. No obstante la reducción de la democracia exclusivamente a proceso enfrenta en mi criterio muy serias dudas y cuestionamientos<sup>7</sup>, sobre todo al evidenciar que al propio procedimiento subyacen valores y derechos, como la igualdad y la libertad, sin los cuales el procedimiento no sería posible. De igual forma, en el presente estudio planteamos que el Derecho y la Justicia Electoral no pueden reducirse a procedimiento por las mismas razones.

Como bien lo ha planteado Díaz Revorio<sup>8</sup>, ni el Derecho electoral, ni la justicia electoral, ni los propios procedimientos electorales puede ser neutros puesto que por su propia naturaleza expresan un compromiso con y una garantía de la democracia, los derechos político-electorales y más ampliamente los derechos

---

<sup>7</sup> He formulado ciertas críticas a estos postulados en mi artículo Derechos Humanos y Democracia en Habermas, publicado en: Varios Autores, Realidades y Tendencias del Derecho en el Siglo XXI, Tomo VII, Historia y Filosofía del Derecho, Bogotá, Editorial Temis, 2010.

<sup>8</sup> Francisco Díaz Revorio, El Control Constitucional del Tribunal Electoral, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010. Acceso en línea en <http://portal.te.gob.mx>.

constitucionales que una carta fundamental establece. En palabras de este autor:

...las cuestiones organizativas no pueden ser neutras desde el punto de vista de los principios y valores, y que los derechos fundamentales han de constituir el *telos* que debe guiar todas las regulaciones organizativas, así como la interpretación de éstas. Y esta idea es particularmente importante en lo relativo al Derecho Electoral, pues éste constituye, como venimos apuntando, uno de los principales 'puentes' entre la parte dogmática y la parte orgánica de la norma fundamental, al servir de enlace entre los derechos político-electorales – que sin duda son uno de los pilares del sistema de derechos fundamentales – y la composición del Poder Legislativo, y en los sistema presidencialistas, del mismo Poder Ejecutivo<sup>9</sup>.

## Justicia y Jurisdicción Electoral

Díaz Revorio ha distinguido con agudeza los conceptos de justicia electoral y jurisdicción electoral. Este autor utiliza como paralelismo la distinción entre *justicia constitucional* y *jurisdicción constitucional*, distinción en que la *justicia constitucional* tiene un alcance amplio que incluye mecanismos, instituciones y procedimientos jurisdiccionales que directa o indirectamente contribuyen a la garantía de la supremacía constitucional; en contraste, la *jurisdicción constitucional* tiene un alcance mucho más específico y se refiere a órganos que con criterios jurisdiccionales prestan directamente, de forma especializada esta garantía. Así, por ejemplo, en algunos sistemas con control constitucional difuso hay justicia constitucional pero no jurisdicción constitucional, al no existir un Tribunal Constitucional especializado, como en el caso de México<sup>10</sup>. En otros países, hay en cambio justicia constitucional y

---

<sup>9</sup> Díaz Revorio, op cit, pag 14.

<sup>10</sup> Habría que precisar que la Corte Suprema de México realiza funciones de jurisdicción constitucional, pero no solo de este tipo pues también tiene competencias de la justicia ordinaria, ni de forma excluyente pues como veremos el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es también una suerte de Tribunal Constitucional especializado en materia electoral.

jurisdicción constitucional, como en el caso Español en que los jueces conocen amparos pero existe además un Tribunal Constitucional<sup>11</sup>.

De igual forma, podría distinguirse, plantea Díaz Revorio, entre *justicia electoral* y *jurisdicción electoral*. La *justicia electoral* implica una diversidad amplia de mecanismos e instituciones de garantía de las elecciones y del ordenamiento electoral, mientras la *jurisdicción electoral* hace relación a órganos jurisdiccionales directa y específicamente orientados a esta garantía. En el caso ecuatoriano, que es el que más adelante atendemos, la Constitución del 2008 creó por primera vez no solo una nueva función, la Función Electoral, sino que además creó propiamente una jurisdicción electoral, puesto que, en el sentido antes explicado, antes de la Constitución del 2008 solo existía en el país justicia electoral, como más adelante se demuestra.

En el presente ensayo la preocupación fundamental es la jurisdicción electoral como garantía no solo de las elecciones sino de los derechos políticos y de la Constitución en general. Sin embargo, en la misma línea de Díaz Revorio, se plantea que esta función de garantía no es exclusiva del tribunal contencioso-electoral o del órgano que desempeñe sus funciones, sino que se extiende a todas las instituciones que contribuyen al desarrollo de las elecciones.

El postulado central que sostendremos aquí es que a una noción puramente procedimental de democracia corresponde una justicia electoral de corte tecnocrático, identificable más como una autoridad administrativa que jurisdiccional, sometida más a la ley que a la Constitución, más a las formas que a los derechos. En contraste, a una noción sustantiva de democracia, a la cual Luigi Ferrajoli ha denominado *Democracia Constitucional*<sup>12</sup>, corresponde una justicia electoral constitucionalizada, de carácter jurisdiccional y

---

<sup>11</sup> Ibid, pag 22.

<sup>12</sup> Luigi Ferrajoli, Principia Iuris, Madrid, Editorial Trotta, 2011, tomo 2: Teoría del Derecho y la Democracia.

que a más de los procedimientos electorales, y con motivo de ellos, resguarda los derechos políticos y en general los derechos constitucionales de los ciudadanos y sus organizaciones.

La contradicción entre ambas formas de jurisdicción electoral, empero, no es absoluta. No porque no haya diferencias cualitativas fundamentales entre ellas, sino porque así como la democracia sustantiva puede incluir la procedimental, una jurisdicción electoral constitucionalizada incluye la protección constitucional y legal de los procedimientos electorales pero al tiempo los redimensiona y en el marco de la interpretación y protección del sistema de derechos constitucionales. En otras palabras una justicia electoral constitucionalizada es inclusiva del profesionalismo técnico que requiere la vigilancia de los procedimientos electorales, pero a su vez relaciona a éstos con el sistema de derechos.

En efecto, esta relación estructural entre justicia electoral y derechos constitucionales se ha evidenciado de múltiples formas. Primero, como se dijo, mediante la función de control constitucional de la jurisdicción electoral; incluso quienes insisten en un modelo apolítico y tecnocrático de justicia electoral no pueden dejar de desconocer, contradictoriamente, que los tribunales electorales pueden y deben actuar en el marco de la Constitución y específicamente de los derechos constitucionales<sup>13</sup>. Luego, porque de este vínculo se sigue que la labor interpretativa y la dinámica procesal de estos tribunales tiene también como horizonte estos

---

<sup>13</sup> Véase por ejemplo Dieter Nohlen, *Ciencia Política y Democracia en su Contexto*, Quito, Tribunal Contencioso Electoral, pp 140 – 141.

derechos,<sup>14</sup> lo cual determina relaciones a veces complementarias a veces yuxtapuestas con los Tribunales Constitucionales<sup>15</sup>.

Por otra parte las nociones mismas de *derechos políticos* y *Derecho Electoral*<sup>16</sup>, con las cuales la justicia electoral tiene profunda relación, registran una amplitud y complejidad que llevan necesariamente a la constitucionalización de la justicia electoral.

En cuanto al *Derecho Electoral* se han desplegado dos posiciones básicas pero que igual reconocen su vinculación con los derechos constitucionales. Una primera posición sostiene la autonomía del Derecho Electoral, mientras que una segunda posición lo conceptúa como parte del Derecho Constitucional, del Derecho Administrativo o una disciplina ubicado entre ambos. La posición de autonomía se sustenta en el argumento de la especialización de la legislación, principios, tribunales y doctrina electoral. La segunda posición al concentrarse en la función de garantía que cumple este Derecho respecto al derecho al voto y otros derechos políticos visualiza al derecho electoral como parte estructural del sistema constitucional. En todo caso, autónomo o no, el Derecho Electoral es parte del Derecho Público por su función en la integración de los órganos representativos y se halla vinculado estructuralmente a los derechos constitucionales.

En efecto los *derechos políticos* constituyen un sistema que incluyendo el derecho al voto de forma alguna se agotan en éste puesto que abarcan también derechos como la libertad de expresión, reunión, asociación, el derecho a ocupar cargos públicos

---

<sup>14</sup> Jesús Orozco Henríquez, Justicia Constitucional Electoral y Garantismo Jurídico, publicado en Cuestiones Constitucionales Nro 13, Julio-diciembre 2005, pp. 151-203. Acceso en <http://www.juridicas.unam.mx> . También puede verse del mismo autor, Consideraciones sobre los Principios y Reglas en el Derecho Electoral Mexicano, en Revista Isonomía Nro 18, Abril 2003. Acceso en <http://bib.cervantesvirtual.com/porta/DOXA/isonomia.shtml>. Ver también Carlos Bernal Pulido, Los Derechos Fundamentales en la Jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009.

<sup>15</sup> Para un análisis del ilustrativo caso mexicano véase, Jesús Orozco Henríquez, Justicia Constitucional Electoral y Democracia en México publicado en Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, Nro. 7, 2003.

<sup>16</sup> Me refiere aquí a la noción amplia de Derecho Electoral como regulación jurídica de los procesos de elección de órganos representativos, no a la noción específica de derecho subjetivo al voto.

y en general a participar en la vida política. Respecto a la noción de *justicia electoral*, particularmente en el ámbito latinoamericano, el desarrollo de su autonomía como campo doctrinario e institucional está justamente ligada a esta compleja y estructural relación del voto con los demás derechos políticos. En definitiva, el derecho al voto no puede ser entendido ni ejercido de forma aislada, puesto que como todo derecho constitucional mantiene relaciones de complementariedad y a veces tensión con los demás derechos constitucionales<sup>17</sup>.

En contraste, un modelo tecnocrático de justicia electoral, dado su campo mucho más acotado, puede convertirse, tras su aparente neutralidad, en un instrumento del status-quo, de una democracia puramente formal o incluso aparente, una fuente de legitimación de formas de poder de hecho antidemocráticos. Es solamente actuando como un garante jurisdiccional independiente, técnico y político a la vez, aunque ciertamente no partidista, que la justicia electoral puede contribuir no solo a administrar sino a mantener y profundizar la democracia incluso en su versión puramente electoral y por supuesto mas allá de ella.

Es indispensable aclarar que la justicia electoral es *política* en un sentido muy específico y diferente al de los partidos políticos y otros actores políticos cuya competencia democrática esta justicia asegura. Así como los tribunales constitucionales<sup>18</sup>, los tribunales electorales también son actores políticos por propio derecho en el sentido de que al resolver casos concretos ejercen *el poder jurisdiccional* del Estado para *interpretar jurídicamente de forma independiente normas y derechos* establecidos en la Constitución y las leyes. Este sentido político de la actual justicia electoral es distinto, y en cierto sentido opuesto, al del modelo legislativo o político de calificación electoral vigente en el siglo XIX e inicios del

---

<sup>17</sup> La misma relación se configura a nivel internacional si se relaciona el derecho al voto con otros derechos políticos reconocidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

<sup>18</sup> He analizado la dimensión política de la Corte Constitucional en Agustín Grijalva, Independencia, Acceso y Eficiencia de la Justicia Constitucional en Ecuador publicado en Agustín Grijalva, Constitucionalismo en Ecuador, Quito, Corte Constitucional de Transición, 2011.

XX en América Latina, en que el propio órgano legislativo en base a criterios de mera oportunidad tomaba decisiones inimpugnables sobre la materia.

Sin embargo, la constitucionalización de la justicia electoral, como veremos más adelante, no es exclusiva ni excluyente, no implica necesariamente aceptar la necesidad de que los tribunales electorales se constituyan en cortes constitucionales de última instancia especializadas en materia electoral. En un Estado Constitucional todas las instituciones y autoridades públicas, y por supuestos también cortes y jueces electorales, son garantes de la Constitución. Pero un sistema de unificación de jurisprudencia requiere un órgano único de cierre que no puede ser sino la Corte o Tribunal Constitucional, el ejemplo más claro de esta necesidad viene dado por el hecho de que incluso en los sistemas en que ha surgido una jurisdicción constitucional electoral especializada de última instancia, como en el caso mexicano, el control constitucional abstracto sobre la legislación electoral ha permanecido en el órgano que realiza el control constitucional general, la Corte Suprema.

### **El carácter político y jurídico del órgano electoral**

La noción hoy predominante de democracia, de una u otra forma, ha desbordado el marco de los procesos electorales. Por una parte, en la teoría política los debates entre quienes sostienen una concepción mínima y otra máxima de democracia han dejado claro que incluso la democracia estrictamente representativa requiere de precondiciones y/o concreciones políticas, sociales e institucionales sin las cuales no es viable<sup>19</sup>. Por otra parte, las constituciones contemporáneas, y con acusada frecuencia las constituciones latinoamericanas, vienen incluyendo nuevos mecanismos de democracia semidirecta y directa, como por ejemplo el referéndum y el plebiscito, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa y variados sistemas de participación ciudadana desde el nivel local al nacional.

---

<sup>19</sup> José Ramón Cossío, op cit.

Esta mayor complejidad resultante de las nuevas formas de representación y participación política plantea necesariamente una re-conceptualización del rol de la administración electoral y de las cortes electorales. Tal re-conceptualización puede plantearse al menos en dos planos. Un primer plano es el relativo a las competencias propias de estos organismos, y un segundo plano se relaciona con los criterios de organización y administración de estos procesos políticos y de solución de los conflictos jurídicos que eventualmente devienen de los mismos.

En cuanto a las nuevas competencias, es claro que al existir nuevos, numerosos y variados mecanismos de participación política de los ciudadanos se requiere que algunos de estos sean organizados técnica e imparcialmente de forma que efectivamente canalicen sus voces e intereses<sup>20</sup>. La pregunta, como se expuso, es si esta organización técnica es un asunto puramente procedimental sobre lo cual los derechos constitucionales no tienen ninguna incidencia. La existencia en la jurisprudencia comparada de litigios electorales en que se analizan estos derechos, empero, evidencia que es imposible garantizar la libertad electoral, y más ampliamente los derechos políticos, sin interpretar y garantizar a la vez derechos como la libertad de expresión, de asociación, la igualdad de género o la diversidad cultural, para citar solo algunos de los derechos con una vinculación estructural directa a los procesos electorales y a los derechos políticos<sup>21</sup>.

En cuanto a la organización, administración y solución de conflictos en los procesos de democracia semidirecta hay que destacar que la justicia electoral, igual que la constitucional, debe también desempeñar un rol importante que evite que tales mecanismos deriven en procedimientos de manipulación

---

<sup>20</sup> No es conveniente tampoco que todas las formas de participación política reciban una institucionalización formal, pues varias de ellas son procesos sociales más o menos espontáneos y cuya libre organización y ejecución debe corresponder de forma independiente a los ciudadanos y sus organizaciones.

<sup>21</sup> Para una opinión concurrente ver Carlos Emilio Arenas Bátiz, *Nuevas Tendencias en la Justicia Electoral Iberoamericana en Nuevas Tendencias del Derecho Electoral y Código de la Democracia*, Quito, Tribunal Contencioso Electoral, 2010.

plebiscitaria que en lugar de complementar las formas de democracia representativa, la reemplacen y erosionen. En otras palabras, el cometido del Derecho y la Justicia Electoral se extiende hoy más allá del voto a nuevas formas de participación respecto a las cuales también es indispensable asegurar condiciones de competitividad y ejercicio efectivo y democrático de los demás derechos políticos.

Adicionalmente, estos derechos políticos y el propio derecho al voto se ejercen también en el marco del funcionamiento interno de los partidos y movimientos políticos, lo cual también amplía las competencias de los tribunales electorales, que en muchos casos ejercen su jurisdicción para resolver eventuales litigios una vez agotadas las propias instancias electorales internas. A ello se suman los conflictos por regulaciones legales relativas a la propaganda y el gasto electoral. En definitiva un espectro de competencias mucho más amplio que aquel estrictamente limitado a asegurar la pureza del voto en un acto eleccionario, aunque esta continúe siendo sin duda una tarea central.

## **2. La Evolución Histórica**

### **De la Justicia Electoral en Ecuador**

En la historia de la jurisdicción electoral en Ecuador podemos justamente apreciar la evolución de los órganos electorales desde el modelo legislativo o político hacia otro en que la organización de las elecciones y la resolución de conflictos conflúan en un mismo órgano administrativo, el Tribunal Supremo Electoral, bajo fuertes presiones político-partidistas, para terminar con el esquema de la actual Constitución, en que administración y jurisdicción electoral se separan. Este esquema garantista de la actual carta debería dar lugar a una jurisdicción electoral protectora de los derechos constitucionales. Podemos identificar al menos cinco fases en la

evolución del control electoral en Ecuador,<sup>22</sup> como se presenta en el cuadro siguiente:

#### EVOLUCION HISTORICA DEL ORGANO ELECTORAL EN ECUADOR

| Fase | Consti<br>tución | Nombre del<br>órgano<br>electoral  | Nro. de<br>miembros | Forma de<br>designación                      | Instituciones que<br>intervienen  | Período<br>(años)                                | Juicio<br>Político |
|------|------------------|--|---------------------|--|---|--|--------------------|
| 1    | 1830-<br>1945    | Congreso<br>Nacional   |                     |  | Municipios<br>Ejecutivo   |  |                    |
| 2    | 1945             | Tribunal<br>Superior<br>Electoral  | 7                   | designación                                  | Corte Suprema (1),<br>Congreso (2),<br>Tribunal Garantías<br>Constitucionales (1),<br>partidos políticos (3)  | 2  | no                 |
| 2    | 1946             | Tribunal<br>Supremo<br>Electoral (TSE)   | 7                   | designación                                  | Congreso (3),<br>Ejecutivo (2),<br>Corte Suprema (2)  | 4  | si                 |
| 2    | 1967             | TSE  | 7                   | designación                                  | Congreso (3),<br>Ejecutivo (2),<br>Corte Suprema (2)  | 4  | si                 |
| 3    | 1978             | TSE  | 7                   | Elección<br>realizada por<br>Congreso        | Ciudadanía (3);<br>Ejecutivo (2);<br>Corte Suprema (2)  | 2  | si                 |
| 4    | 1998             | TSE  | 7                   | Elección<br>realizada por<br>Congreso        | Partidos,<br>Movimientos y<br>Alianzas Políticas<br>más votadas   | 4  | si                 |
| 5    | 2008             | Consejo<br>Nacional<br>Electoral (CNE)<br>y Tribunal<br>Contencioso<br>Electoral TCE | 5 CNE y 5<br>TCE    | Concurso<br>Oposición y<br>Merecimiento<br>s | Ciudadanía, Ejecutivo,<br>Legislativo, Función<br>Judicial, Función<br>Electoral, Función de<br>Transparencia y<br>Control Social, Consejo<br>de Participación<br>Ciudadana y Control<br>Social | 6<br>renovaci<br>ón<br>parcial<br>cada 3<br>años | si                 |

Elaboración: Agustín Grijalva y Santiago Machuca. En la columna de instituciones que intervienen en la designación consta el número de miembros del TSE que es nombrado o nominado por cada institución.

En una **primera fase**, que en el caso ecuatoriano se extiende desde 1830 hasta 1945, no existe un órgano especializado en la organización y control del proceso electoral. Generalmente, es el

<sup>22</sup> Parte de esta evolución la he estudiado en Agustín Grijalva, Elecciones y Representación Política, Quito, Corporación Editora Nacional, 1998.

propio órgano legislativo o son los municipios los que asumen actividades de administración electoral tales como la organización de las elecciones y el escrutinio, con una fuerte injerencia del Ejecutivo de turno. Tampoco hay una diferenciación entre administración electoral y jurisdicción electoral. Cuando surge un litigio electoral lo resuelve el mismo órgano que organizó el proceso electoral. En otras palabras, las funciones contencioso-electorales no se consideran como una actividad jurisdiccional diferenciada y especializada.

Hay sin embargo que reconocer que algún esfuerzo se hizo por dotar de cierta independencia a los órganos electorales, al menos a nivel legislativo<sup>23</sup>. Así, en la Ley de Elecciones de 1851 se establece que los integrantes de las juntas electorales por sorteo, en leyes de elecciones posteriores se aumenta la participación en estas juntas de los municipios y poderes locales y se disminuye la injerencia del gobierno central. En igual línea, la Ley de Elecciones de 1929 daba mucha importancia a la participación en estas juntas a los consejos provinciales. El 4 de Mayo de 1937 se creó incluso un Consejo Electoral Nacional compuesto por el ministro fiscal de la Corte Suprema, que lo presidía, y cuatro vocales, designados por el Ministro de Gobierno y los Concejos de Quito, Guayaquil y Cuenca respectivamente; un decreto supremo de 25 de Abril de 1938 mantuvo este órgano con composición distinta; posteriormente tales funciones fueron asumidas por el Consejo de Estado. En todos estos casos de todas formas se mantuvo alguna participación del ejecutivo, solo en la siguiente fase se crearían órganos electorales independientes y especializados.

En una **segunda fase**, que se extiende desde 1945 hasta 1967, surge un órgano especializado para la administración, control y solución de litigios en procesos electorales a nivel nacional. La Constitución de 1945 crea el Tribunal Superior Electoral, así como organismos auxiliares a nivel provincial, cantonal y parroquial. Este tribunal se hallaba integrado por un Ministro de la Corte Suprema,

---

<sup>23</sup> Sigo aquí parcialmente mi obra Elecciones y Representación Política, Quito, Corporación Editora Nacional, 1998.

un miembro del Tribunal de Garantías designado por este, dos ciudadanos elegidos por el Congreso y tres representantes de las tendencias políticas de derecha, centro e izquierda, uno por cada tendencia. La Ley de Elecciones de 1945 estableció no solo tribunales electorales provinciales sino incluso cantonales y parroquiales aparte de las juntas receptoras del voto, cuidando de prohibir expresamente en su artículo 10 el nombramiento de quienes sean empleados de libre nombramiento y remoción del ejecutivo.

Las Constitución de 1946 mantuvo el Tribunal Electoral, bajo la denominación de Tribunal Supremo Electoral, y una integración directa por parte de las funciones del Estado. Este tribunal se conformaba con tres vocales designados por el Congreso, dos por el Presidente de la República y dos por la Corte Suprema suprimiendo así a los representantes de las tendencias políticas y del Tribunal de Garantías que incluyó la Constitución de 1945. Hay que notar que en esta composición predominaba el Congreso puesto que el Ejecutivo y la Corte Suprema nombraban cada uno dos miembros del Tribunal, mientras el Congreso nombraba tres. También hay que anotar que al menos formalmente el período de los vocales del Tribunal se incrementó de dos a cuatro años desde 1946.

La Constitución de 1967 mantiene la forma de integración del Tribunal Supremo Electoral diseñada en 1946, llegando incluso a regular la integración de los demás órganos electorales a nivel provincial y parroquial. Aunque en el artículo 134 inciso 4 de la Ley de Elecciones de 1968 se indica que deberá procurarse que en los tribunales electorales provinciales y las juntas parroquiales estén representadas todas las tendencias políticas.

En una **tercera fase**, que se extiende desde 1978 hasta 1998, la integración del órgano electoral cambia, puesto que ya no es cada función del Estado la que nombra directamente los miembros del Tribunal, sino que *todos son nombrados por el Congreso* de ternas enviadas por la ciudadanía, el Ejecutivo y la Corte Suprema. No obstante a nivel de los tribunales electorales provinciales la

forma de integración cambia pues estos vocales, conforme al artículo 21 de la Ley de Elecciones de 1987, eran nombrados por los vocales del TSE preferentemente de entre las ternas enviadas por los partidos políticos, tratando de que se hallen representadas todas las tendencias políticas.

## **Coaliciones Legislativas y TSE**

En una **cuarta fase**, que se extiende de 1998 hasta el 2008, la integración del órgano electoral continuó a cargo del Congreso<sup>24</sup>, pero las nominaciones mediante ternas la realizaban los partidos políticos, movimientos y alianzas políticas que hubieren obtenido las votaciones más altas en elecciones pluripersonales.

En el presente estudio atendemos especialmente al desarrollo de esta cuarta fase así como de la quinta fase, puesto que en ellas se visualiza con claridad la subordinación del TSE a la dinámica legislativa, así como la separación de la administración y la jurisdicción electoral y el surgimiento de la función electoral.

En la cuarta fase el Tribunal Supremo Electoral es caracterizado formalmente como un órgano público autónomo<sup>25</sup>, desempeña tanto funciones de administración como de jurisdicción electoral. Pero estas últimas funciones no pueden llevar a caracterizarlo como un órgano jurisdiccional; en realidad el TSE en este periodo es un órgano administrativo con competencias cuasi-jurisdiccionales pues para resolver litigios electorales recurre a parámetros normativos y procesales similares a los jurisdiccionales, pero la naturaleza jurídica de las decisiones del Tribunal era

---

<sup>24</sup> Aquí puede destacarse el paralelismo con el predominio legislativo en la integración y funcionamiento del Tribunal Constitucional en Ecuador, al respecto ver mi estudio Courts and Political Parties, Tesis de Ph.D, University of Pittsburgh, 2010. Acceso en: <http://www.pitt.edu/~graduate/etd/>

<sup>25</sup> Artículo 209 de la Constitución de 1998.

administrativa y la composición, integración, y en buena parte funcionamiento del órgano era de tipo político-partidista<sup>26</sup>.

La naturaleza administrativa de las decisiones del TSE se verificaba en el hecho de que sus decisiones en varias materias causaban ejecutoria en sede administrativa, pero en algunos casos eran apelables ante el Tribunal Contencioso-administrativo o podían ser revisados vía amparo por el Tribunal Constitucional.

El carácter partidista se verificaba en la forma de designación de los vocales del TSE, la cual consistía, como se señaló, en una nominación mediante ternas por parte de los partidos más votados en elecciones pluripersonales, para que el Congreso elija. También es destacable el hecho de que estos vocales no requerían ser abogados, y de hecho la mayoría de los vocales no lo fueron en el período.

Pero es fundamentalmente las relaciones entre la dinámica institucional del TSE y la práctica política la que despliega evidencias sobre este carácter político partidista. En efecto, como lo muestra claramente el cuadro que aparece más adelante, el TSE fue un organismo directamente dependiente de la formación y dinámica de las coaliciones legislativas. El artículo 209 de la Constitución de 1998 establecía que los siete vocales del Tribunal Supremo Electoral se elegían en el Congreso Nacional de ternas presentadas por los partidos políticos, movimientos o alianzas políticas que hayan obtenido las más altas votaciones en las últimas elecciones pluripersonales, en el ámbito nacional. El periodo de los vocales del TSE era de cuatro años.

La vinculación entre la formación y desintegración de coaliciones legislativas resulta patente del examen de la evidencia histórica. Del examen del proceso de designación o destitución legislativa de siete tribunales en el periodo comprendido entre mayo de 1997 y octubre del 2008 se puede apreciar una conexión directa

---

<sup>26</sup> Carlos J. Aguinaga, *El Contencioso y la jurisprudencia electoral en el derecho electoral ecuatoriana*, en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *El Contencioso y la Jurisprudencia Electorales en Derecho Comparado*, México, 2005, pp. 171 -187.

entre la formación o ruptura de coaliciones legislativas y los nombramientos o destituciones de los vocales del Tribunal Supremo Electoral.

El primer TSE en nuestro análisis nombrado en Mayo de 1997 surge ad portas de una consulta popular para elegir una asamblea constituyente. Es en esta coyuntura política que 66 diputados designaron el primero de mayo de 1997 a siete nuevos vocales del TSE. Tres meses antes, el 6 de Febrero, Abdalá Bucaram había sido destituido de la Presidencia de la República por una mayoría legislativa liderada por el Partido Social Cristiano, en medio de protestas populares. En aquella fecha también fueron destituidos el Fiscal General, el Procurador General, el Defensor del Pueblo y todos los miembros del Tribunal Constitucional.

Varios partidos en el Congreso impulsaron posteriormente la reorganización del TSE pues como parte del proceso de reinstitucionalización el Presidente interino Fabián Alarcón había convocado a una consulta popular para el 25 de Mayo, a lo cual seguiría el 30 de Noviembre de ese año la elección de 70 asambleístas para reformar la Constitución, hacia mayo de 1998 se programaba la primera vuelta de elecciones presidenciales, hacia julio de ese año la segunda vuelta, así como renovación de minorías en gobiernos provinciales y municipales. En consecuencia, los partidos que formaron la coalición ante una apretada agenda electoral toman la decisión política de renovar el TSE integrado antes de la destitución de Bucaram. De hecho poco después de designar el nuevo TSE, en junio de 1997 los partidos en el Congreso impulsaron la reorganización de 146 vocales en 21 tribunales provinciales.

El segundo TSE nombrado en Noviembre de 1998 responde a la integración del nuevo Congreso y la elección del Jamil Mahuad como Presidente de la República. El gobierno de Mahuad contaba con 35 del total de 123 diputados, de forma que para poder aprobar las leyes que requería su plan de gobierno formó una coalición con el PSC, lo cual le permitió nombrar no solo al Tribunal Supremo Electoral sino además al Fiscal General, el Defensor del Pueblo y el

Superintendente de Bancos. En efecto, en el caso del TSE, la presidencia del mismo recayó sobre Eduardo Villaquirán del PSC y la Vicepresidencia sobre Carlos Aguinaga de la DP; estos nombramientos fueron entonces un claro reflejo de la alianza legislativa. Este Tribunal se mantuvo de 1998 a 2003 mostrando una estabilidad mucho mayor que los del resto del período. Esta estabilidad se evidencia también en otras instituciones como el Tribunal Constitucional (1999-2003), pese a que Jamil Mahuad fue depuesto el 9 de Enero del 2000. No obstante tanto en Enero como en Julio del 2001 este TSE llevó adelante reorganizaciones de los tribunales provinciales electorales como reflejo de nuevas alianzas partidistas que se produjeron en el Congreso.

El tercer TSE de este período fue nombrado el 9 Enero del 2003 y respondió a la integración de un nuevo Congreso y a la elección de Lucio Gutiérrez como Presidente de la República. Es interesante notar que esta designación se produjo antes de que Gutiérrez se posesionara el 15 de Enero. Durante sus siete primeros meses el gobierno Gutiérrez enfrentó la erosión progresiva de su alianza con Pachacutik y el MPD; finalmente el gobierno realizó una alianza con el PSC, la cual mostró sus primeras fisuras hacia abril del 2004, lo cual constituyó el antecedente de la designación de un nuevo TSE.

El cuarto TSE fue nombrado el 26 de Noviembre del 2004 cuando el gobierno de Gutiérrez para evitar una posible destitución del presidente mediante un juicio político impulsado por la oposición integró una nueva coalición legislativa con el PRIAN, PRE, MPD y PSE. Esta nueva mayoría en el Congreso asigna un vocal al gobierno y otra vocalía al MPD, en la persona de Geovanny Atarihuano, como nuevo aliado legislativo del gobierno, Atarihuano es incluso nombrado vicepresidente del TSE. Posteriormente, el 23 de Febrero del 2005 este TSE reparte las 154 vocalías de los 22 tribunales provinciales favoreciendo a la mayoría gobiernista.

El quinto TSE es designado a raíz de la crisis política que derivó en la destitución de Gutiérrez el 20 de Abril del 2005. El 4 de Mayo de ese año la nueva mayoría legislativa integrada por el PSC,

ID y Pachakutik nombra a los nuevos vocales, la presidencia del TSE pasa de un aliado del gobierno, Wilson Sanchez (PRIAN) a un vocal de la oposición, Gilberto Vaca (PSC). El 31 de Mayo se vuelven a reorganizar las vocalías provinciales.

Finalmente el cuarto y último TSE del período se integra a raíz del triunfo electoral de Rafael Correa como Presidente de la República en Enero 15 del 2007. El 10 de Enero de este año el Congreso procedió a integrar el TSE, en este Congreso no había ningún diputado del gobierno puesto que Correa había desarrollado su campaña presidencial en base a una fuerte crítica a la manipulación de las instituciones, incluyendo los jueces, por parte de los partidos políticos, así como la propuesta de una Constituyente para elaborar una nueva Constitución.

Una vez que Correa llegó a la Presidencia, su movimiento político, Alianza País, no contó con un solo legislador pues intencionalmente no había presentado candidatos a diputados como símbolo de rechazo a la denominada partidocracia. En consecuencia, la convocatoria a una Asamblea Constituyente era no solo una opción sino una urgente necesidad. En un decreto presidencial Correa ordenó al TSE organizar un plebiscito para preguntar a la ciudadanía si apoyaba la convocatoria a una consulta popular para llamar a Asamblea Constituyente. El TSE envió el decreto al Congreso consultando si debía convocar a la consulta.

En el Congreso la mayoría se opuso a esta convocatoria por considerarla inconstitucional, ante lo cual se produjeron protestas y conflictos políticos cuyo desenlace fue que en Febrero 14 del 2007 la propuesta del Presidente fuera aprobada por 54 legisladores; en Marzo 1 el TSE convocó a la consulta, incluyendo la disposición de que en caso de ser aprobada se procedería a disolver el Congreso una vez electa la Asamblea. La oposición en el Congreso reaccionó y logró forjar una mayoría con la cual destituyó a Jorge Acosta, presidente del TSE. El Tribunal, a su vez, contestó destituyendo a los 57 legisladores que habían depuesto a Acosta, aduciendo que estos diputados se hallaban interfiriendo en el proceso electoral.

Como puede verse la formación y disolución de coaliciones legislativas, y más ampliamente las condiciones políticas del ejecutivo frente a estas fueron en la mayoría de los casos determinantes en la remoción, designación y composición de los tribunales electorales estudiados en este período.

### **La distribución de cortes electorales provinciales**

La fórmula de elección de los vocales provinciales en este período, consistente en su designación por los vocales del TSE de entre listas enviadas por los partidos más votados en elecciones pluripersonales, presentó constantes y graves problemas. Primero, en varias ocasiones los diputados no alcanzaban un acuerdo en la determinación de cuales eran efectivamente las siete agrupaciones políticas con votaciones pluripersonales más altas. Segundo, una vez designados los vocales del TSE se concretaban negociaciones entre los partidos representados en el Tribunal para distribuirse la Presidencia y Vicepresidencia, así como las vocalías y presidencias del los tribunales electorales provinciales. La mayoría que se formaba al interior del TSE con frecuencia captaba la mayoría de presidencias y vocalías provinciales relegando a los partidos que habían sido excluidos de esa mayoría.

Tanto los partidos políticos sin representantes en el TSE como incluso aquellos que estando presentes en el Tribunal no habían entrado a la mayoría que se distribuía las vocalías provinciales se sentían entonces marginados, amenazaban con juicio político al Tribunal y realizaban permanentes denuncias contra el organismo, incluyendo acusaciones de preparación de fraude, produciéndose así una permanente deslegitimación institucional.

Así, por ejemplo el 17 de Julio de 1997 Pachakutik que tenía un vocal en el TSE y había obtenido 10 de las 147 vocalías provinciales denunció intentos de fraude por parte de la mayoría en el TSE y junto con el Partido Conservador, CFP, Liberal y otros

| <b>INTEGRACION Y DEPENDENCIA POLITICA DEL ORGANO ELECTORAL 1997 - 2008</b> |  |                                 |   |
|--|--|---------------------------------|---|
| <b>PERIODO QUE COMPRENDE SU GESTION</b>                                    | <b>ORGANIZACIONES POLITICAS A LAS QUE PERTENECEN LOS VOCALES</b> | <b>TIEMPO REAL EN FUNCIONES</b> | <b>CAUSAS DE DESTITUCION Y REEMPLAZO DE LOS VOCALES</b>   |
| Mayo 1997-<br>Noviembre 1998   | <b>DP-PSC-ID-NP-MPD-FRA-PRE.</b>                                 | 1 año, 4 meses                  | Nueva mayoría en el Congreso con la posesión del presidente Jamil Mahud   |
| Noviembre 1998-<br>Enero 2003  | <b>PSC-DP-PK-ID-FRA-PRE-PC.</b>                                  | 4 años, 2 meses                 | Integración del nuevo Congreso (mayoría oposición ID-PSC) para un nuevo período con la elección del Presidente Lucio Gutiérrez.                 |
| Enero 2003-<br>Noviembre 2004  | <b>PRIAN-ID-PRE-PK-PSC-DP-PC.</b>                                | 1 año, 11 meses                 | Cambio de correlación de fuerzas al interior del Congreso Nacional, mayoría liderada por el oficialismo (PSP), PRE y PRIAN.                     |
| Noviembre 2004-<br>Mayo 2005   | <b>PRIAN-MPD-SP-DP-PSC-PRE-ID.</b>                               | 5 meses                         | Nueva mayoría en el Congreso, el PSC y la ID retoman el control del TSE y TC luego de la destitución del Presidente Lucio Gutiérrez el 20.04.05 |
| Mayo 2005-Enero 2007   | <b>PSC-PRE-PRIAN-ID-NP-PK-MPD</b>                                | 1 año, 8 meses                  | Nueva mayoría en el Congreso integrada por PRIAN, PSP y PSC.  |
| Enero 2007- Octubre 2008   | <b>PSP-ID-DP y AP-PRE-PSC-PS-PSP</b>                             | 1 años, 10 meses                | Posesión del nuevo Consejo Nacional Electoral, para dar cumplimiento al nuevo ordenamiento constitucional.                                      |
| Octubre 2008 hasta la presente fecha                                       | <b>CNE: IND. (2)-MPD (2)-PS (1)</b>                              | 2 años, 2 meses (en funciones)  |   |
|  | <b>TCE: IND. (5)</b>   |                                 |   |

ELABORACION: Agustín Grijalva y Santiago Machuca . En la columna de organizaciones políticas aparece en negrita la sigla del partido político al que pertenece el presidente del TSE; entre paréntesis el número de vocales o miembros que tiene la organización política al interior del Tribunal, en el caso de que sean más de uno

movimientos políticos intentaron impulsar un juicio político contra la mayoría de vocales del Tribunal<sup>27</sup>.

Por otra parte, la fórmula de elección de vocales del TSE basada en las siete listas más votadas, determinó que los resultados electorales incidieran directamente sobre la estabilidad del Tribunal. Así, por ejemplo, incluso en el caso del segundo TSE de este período, que conforme muestra el anterior cuadro fue el más duradero pues funcionó por cuatro años dos meses, desde Noviembre de 1998 hasta Enero del 2003, los cambios en la correlación de fuerzas en el legislativo resultado de las elecciones de junio del 2000, en el marco de la confrontación electoral entre el PSC y el PRE especialmente en las provincias de la costa, derivaron a una reorganización de los tribunales provinciales electorales a nivel nacional <sup>28</sup>. En Julio del 2001 un nuevo cambio de coaliciones legislativas determinó una nueva reorganización de tribunales provinciales.

En efecto, mientras que para remover a los vocales del TSE se requería iniciar un juicio político en el Congreso y por tanto contar con la correspondiente mayoría legislativa, la distribución de tribunales electorales provinciales dependía de la mayoría que se formaba al interior del TSE, es decir que con cuatro de los siete vocales era posible proceder a la reorganización de los tribunales provinciales a nivel nacional.

La distribución de la presidencia, número de vocalías y provincia de los tribunales provinciales estaba determinada fundamentalmente por la mayoría que se formaba al interior del TSE, la votación de los partidos en las últimas elecciones pluripersonales y por los intereses electorales de cada partido. Cada agrupación política al interior del TSE pugnaba por obtener el mayor número posible de vocalías en las provincias en que tenía mayor fuerza electoral o donde se hallaba disputando espacios

---

<sup>27</sup> Estaba entonces vigente en la Ley de Elecciones la norma de 7 listas más votadas que luego sería incluida en la Constitución de 1998. Diario Hoy, 18 de Julio de 1997, "Anuncian juicio a vocales del TSE"

<sup>28</sup> Diario El Universo, 20 de Octubre de 2002, "TSE garantiza transparencia".

electorales con otros partidos. Así, por ejemplo, el PSC, PRE y PRIAN en el período buscaron permanente las presidencias y vocalías de los tribunales de las provincias de la costa, mientras que la ID, DP y Pachacutik buscaron ubicarse en los tribunales provinciales de las provincias serranas donde eran electoralmente fuertes.

Esta forma de integración de los tribunales provinciales electorales generaba necesariamente tribunales parcializados, puesto que con frecuencia eran presididos o integrados por las fuerzas políticas que tenían mayores intereses electorales en la respectiva circunscripción electoral provincial. En cierta forma, la posibilidad de reorganizar los tribunales provinciales por parte de una mayoría interna en el TSE constituyó un incentivo institucional permanente para violar la proporcionalidad que la Constitución y la Ley de Elecciones buscaba en los tribunales electorales para la representación de los siete partidos más votados en elecciones pluripersonales.

Por otra parte había una clara sobre y sub-representación de fuerzas políticas en la administración electoral. Los partidos que integraban la mayoría al interior del TSE captaban un número desproporcionado de vocalías provinciales marginando a los partidos que no había entrado a esa mayoría, independientemente de la votación que éstos habían obtenido en las elecciones pluripersonales. Así, por ejemplo, en Febrero del 2005 cinco de los siete vocales del TSE aprobaron las listas de vocales provinciales enviadas por los siete partidos de forma que 143 de las 154 vocalías correspondieron a las cinco agrupaciones políticas que formaron mayoría en el TSE, dejando solo once vocalías para los dos partidos restantes<sup>29</sup>, violando así la proporcionalidad que establecía la Ley de Elecciones. Ante esta situación los partidos

---

<sup>29</sup> Diario El Hoy, 24 de Febrero de 2005, "Partidos se reparten la torta electoral".

marginados amenazaron con un juicio político a los cinco vocales del TSE que habían impulsado la reorganización<sup>30</sup>.

El sistema generaba también aguda inestabilidad institucional puesto que cualquier cambio en la mayoría del TSE podía significar una reorganización nacional de todo el sistema, impidiendo así continuidad y profesionalización en la administración electoral.

En cuanto al perfil dominante tanto de los miembros del TSE como de los tribunales electorales provinciales puede observarse que se trataba principalmente de dirigentes de los partidos políticos, algunos de ellos habían sido diputados u ocupado otra dignidad de elección popular por sus partidos, habían desempeñado funciones directivas el interior de sus agrupaciones u ocupado cargos públicos en el ejecutivo si su partido había accedido al gobierno. En definitiva, había en los vocales nacionales y provinciales un claro predominio del perfil político-partidista por sobre el técnico. Cierta relativización de esta tendencia vino dado por alguna especialización mediante la reelección de varios vocales. Así, por citar el ejemplo más claro, Jorge Valdospinos de la ID se mantuvo como vocal, mediante sucesivas reelecciones, desde 1998 hasta el 2005, también otros vocales como Eduardo Villaquiran del PSC, Carlos Aguinaga de la DP y Juan Aguirre del Partido Conservador tuvieron más de un periodo.

Un período en el que se aprecia con dramatismo la directa incidencia del Congreso sobre el TSE es el lapso comprendido entre Noviembre del 2004 y Mayo del 2005. En esta coyuntura el TSE registró su duración más corta: cinco meses. Tanto la designación como el reemplazo de los vocales se produjeron a raíz de cambios en la correlación de fuerzas políticas en el Congreso. En Noviembre del 2004 se formó una nueva mayoría legislativa integrada por el PRE, PRIAN, SP, MPD, CFP, socialistas e independientes. El 4 de mayo del 2005 esta mayoría fue reemplazada por otra, la cual designó un nuevo tribunal. Estas

---

<sup>30</sup> Diario El Universo, 26 de Febrero de 2005, "Diputados plantean juicio político contra 5 vocales del TSE".

continuas destituciones y designaciones de los vocales del TSE tenían su explicación en la grave crisis política de esos días y que derivó en la destitución del Presidente Lucio Gutiérrez.

La última reestructuración del TSE se generó el 10 de Enero del 2007 y tuvo como catalizador la elección de Rafael Correa como Presidente de la República. Este hecho implicó un realineamiento de las fuerzas políticas en el Congreso, lo cual a su vez tuvo impacto sobre el TSE. El 31 de Enero de ese año se produjo entonces nuevamente una reorganización de todas las vocalías de los tribunales electorales provinciales. El 8 de Marzo del 2007 luego de una serie de confrontaciones del TSE con el Congreso Nacional, una mayoría del primero destituyó a 57 diputados por obstaculizar el proceso de convocatoria a consulta popular; cuando el 23 de Abril de ese año el Tribunal Constitucional restituyó a 50 de los 57 diputados, el Congreso destituyó a la mayoría constitucional que tomó la decisión. Esta fue la crisis institucional que sirvió de antecedente a la constituyente que dictó la Constitución del 2008.

En resumen, la composición del TSE estuvo ligada directamente a la composición partidista de las coaliciones legislativas<sup>31</sup>, de forma que, como muestra la columna de causas de destitución y reemplazo, los permanentes cambios de mayorías legislativas derivaban en destituciones, a veces mediante juicio político, de los miembros del TSE por parte del Congreso, y nombramiento de nuevos miembros del TSE conforme a la nueva composición de dichas coaliciones<sup>32</sup>.

La integración y disolución de las coaliciones legislativas, por otra parte, se ligaba a la distribución no solo de las vocalías del TSE sino de varias otras dignidades, tales como los vocales del Tribunal Constitucional, el Contralor y el Procurador del Estado. Por esta razón, los períodos de los vocales jurídicamente establecidos no

---

<sup>31</sup> He examinado un fenómeno similar para el caso del Tribunal Constitucional del Ecuador. Véase Grijalva Agustin, *Courts and Parties*, op cit.

<sup>32</sup> Lo crónico de esta inestabilidad explica porque la Constitución del 2008 al regular el juicio político a los miembros del Consejo Nacional Electoral y del Tribunal Supremo Electoral establece que: “La Función Legislativa no podrá designar a los reemplazos de las personas destituidas”

eran realmente respetados sino que en los hechos la duración de funciones estaba supeditada a la dinámica del Congreso.

En todo caso, esta dependencia del TSE respecto a las coaliciones legislativas determinó que el Tribunal casi nunca cumpliera su período constitucional de cuatro años, con la sola excepción del período que va de Noviembre de 1998 a Enero del 2003, como consta en el mencionado cuadro.

Aunque la presencia de diversos partidos políticos pudiera proveer en el TSE una suerte de mutuo chequeo y relativo equilibrio, la inestabilidad de los vocales en sus funciones y los parámetros bajo los cuales actuaban no creaban condiciones para el ejercicio de una adecuada justicia electoral.

En una **quinta fase**, que se inicia con la Constitución del 2008, la administración electoral y la jurisdicción electoral se diferencian y especializan, sin bien los órganos que desempeñan ambas actividades integran la nueva Función Electoral, según el artículo 217 de la Constitución. La designación de los integrantes de estos órganos es al menos formalmente meritocrática.<sup>33</sup>

La idea de convertir a los órganos electorales en una nueva Función del Estado, la Función Electoral, no es en realidad tan nueva como podría parecer. Quizás el antecedente más remoto se halla en la Ley de Elecciones de 1968 en su artículo 129 que ya hizo mención del TSE y los tribunales electorales provinciales como órganos integrantes de la Función Electoral. Años más tarde la idea fue propuesta en Noviembre de 1997 por el Tribunal Electoral de ese entonces, y recogida luego en Abril de 1998 por el Presidente de la Asamblea Nacional, Osvaldo Hurtado. No obstante, en aquella ocasión la propuesta no prosperó y la Asamblea se limitó a

---

<sup>33</sup> Las instituciones públicas que participan en la designación integran una comisión ciudadana responsable del concurso público de oposición y méritos, la misma está integrada por 1 representante del Ejecutivo, 1 representante del Legislativo, 1 representante de la Función Judicial, 1 representante de la Función Electoral, 1 representante de la Función de Transparencia y Control Social y 5 representantes de la ciudadanía individual o colectiva escogidos mediante proceso de selección que lo efectúa el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (órgano parte de la Función de Transparencia y Control Social). Artículo 224 de la Constitución.

mantener el sistema ya existente en la Ley de Elecciones previa a la Constitución de 1998<sup>34</sup>.

El carácter definitivamente jurisdiccional del Tribunal Contencioso Electoral (TCE) aparece plasmada en la Constitución del 2008 cuyo artículo 221 establece que “sus fallos y resoluciones constituirán jurisprudencia electoral, y serán de última instancia e inmediato cumplimiento”.

Cómo planteamos al inicio del ensayo, la creación del Contencioso Electoral en Ecuador en la Constitución del 2008 implica la creación por primera vez de una jurisdicción electoral. En las etapas anteriores, como se ha visto, el Tribunal Supremo Electoral desempeñaba funciones relativas a la administración electoral y las resoluciones de conflictos electorales, pero al no ser éste un órgano propiamente jurisdiccional no podía considerársele como jurisdicción electoral en el sentido definido por Díaz Revorio y que expusimos anteriormente. En contraste, el Tribunal Contencioso Electoral establecido en la Constitución del 2008 tiene claramente esta naturaleza y por tanto constituye en rigor una forma de jurisdicción electoral.

Al integrarse un órgano propiamente jurisdiccional como el TCE se ha planteado con más fuerza en nuestro medio el problema de las relaciones entre justicia electoral y justicia constitucional. Los antecedentes de este problema tienen que ver con dos disposiciones de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

La primera disposición, contenida en el artículo 42 numeral 7 de la LOGJCC establece que es improcedente la acción de protección cuando “el acto u omisión emane del Consejo Nacional Electoral y pueda ser impugnado ante el Tribunal Contencioso Electoral”.

---

<sup>34</sup> Diario Hoy, 10 de Enero de 1998, “TSE plantea reformas a la Asamblea” y Diario Hoy, 15 de Abril de 1998, “Suprimen Políticos del TSE”.

La segunda disposición es la del artículo 62 numeral 7 también de la LOGJCC, la cual establece la inadmisibilidad de acciones extraordinarias de protección contra decisiones del Tribunal Contencioso Electoral *durante procesos electorales*.

Ambas disposiciones son polémicas porque la Constitución no realiza estas exclusiones en ningún parte al regular las correspondientes garantías, en base a lo cual se podría alegar su efecto restrictivo y por tanto inconstitucional<sup>35</sup>.

En respuesta se podría argumentar que lo que hacen estas restricciones no es eliminar la existencia de un recurso efectivo e idóneo para los derechos constitucionales eventualmente violados durante elecciones sino convertir al Tribunal Contencioso Electoral en una suerte de Tribunal Constitucional especializado en materia electoral, para que sea este organismo el que mediante otras acciones procesales pueda tutelar adecuadamente y en última instancia estos derechos.

En todo caso el hecho de que la Corte Constitucional pueda desarrollar jurisprudencia obligatoria sobre otros derechos políticos hace que persista la posibilidad de que tal jurisprudencia presente contradicciones con la del Tribunal Contencioso Electoral. Dicho de otra forma, la existencia de, por decirlo así, dos Cortes Constitucionales, una general y otra especializada en materia electoral, implica que no existe un órgano jurisdiccional único y máximo de cierre que realice adecuadamente la labor técnico-jurídica de unificación de la jurisprudencia en esta materia.

Empero el peor escenario posible es el de que los derechos electorales y en general los derechos políticos de los ciudadanos queden sin protección constitucional por obra de actos o normas de autoridades públicas o particulares.

---

<sup>35</sup> Para profundizar en este tema puede revisarse el texto de Santiago Machuca, *El Control de Constitucionalidad en la Jurisdicción Contenciosa Electoral: La Relación entre el Derecho Constitucional y la Justicia Electoral en Ecuador*, tesis para la obtención de la maestría en Derecho, Quito, Universidad Andina, 2011; especialmente el capítulo 3.

En efecto, la Constitución del 2008 des-formaliza el procedimiento y amplía el objeto de la acción de protección, no cabría entonces sustraer de su ámbito los actos violatorios de derechos constitucionales durante procesos electorales, salvo que existan otros recursos igualmente directos y efectivos para la protección inmediata de estos derechos, conforme lo establece el artículo 88 de la Carta Fundamental.

En cuanto a la acción extraordinaria de protección hay también que recordar que la Constitución del 2008 desarrolló esta garantía justamente para que las decisiones judiciales no queden exentas de control constitucional, pues esta garantía es una suerte de amparo contra sentencias y otros actos procesales de los jueces ordinarios. No cabe entonces volver a crear una excepción, aunque ahora más restringida, sustrayendo de tal control a las decisiones del Tribunal Contencioso Electoral.

En relación al hecho de que la restricción a la acción extraordinaria de protección opera temporalmente, solo “durante procesos electorales” también existe cierta contradicción. En efecto, esta temporalidad hace pensar que la justificación de la restricción está en la especial agilidad que requiere el resolver litigios electorales a fin de que se integren oportunamente las autoridades y órganos representativos. Empero, si esta es la razón de la restricción, bien podía resolverse el problema mediante plazos especiales más cortos para que la Corte Constitucional resuelva en estos casos. Esta temporalidad entonces no es razón suficiente de la restricción.

En todo caso lo que sí es necesario destacar es que el amplio espectro de los derechos políticos en juego en todo proceso electoral, y no solo el derecho al voto, debe ser adecuadamente garantizados sea por el Tribunal Contencioso Electoral o por los jueces constitucionales y la Corte Constitucional. Es decir, más importante que el problema de quien realiza control constitucional en esta materia, es el de que este control efectivamente se realice de forma jurídicamente solvente y sistemática.

Para que este tipo de control tenga lugar es necesario que tanto los jueces electorales como los constitucionales desempeñen su labor erigiéndose en actores políticos en el sentido estricto antes señalado de intérpretes jurídicos independientes de los partidos políticos, intérpretes que en base a criterios de Derecho especifican los sentidos de las normas jurídicas en casos concretos y en base a su propio criterio, más allá de cualquier presión ilegítima.

## **Conclusiones**

Al inicio de este ensayo planteamos que la justicia electoral debe ser al mismo tiempo técnico y política, pero en forma alguna dependiente de partidos o movimientos políticos. El análisis histórico de la jurisdicción electoral en Ecuador evidencia que ésta justamente ha orbitado en torno a los intereses partidarios, lo cual se ha reflejado en la designación, integración y aguda inestabilidad del Tribunal Supremo Electoral.

El actual modelo constitucional apunta a una separación de la administración y la jurisdicción electoral, justamente con miras a lograr una justicia electoral independiente, esa independencia no consiste en desarrollar una institucionalidad tecnocrática falsamente aséptica sino en asumir un rol político propio como intérprete jurídico-técnico independiente y garante del derecho al voto en el marco del sistema de los demás derechos políticos y en general constitucionales.

### CRONOLOGÍA ELECTORAL 1998 - 2011<sup>i</sup>

| FECHA                   | EVENTO   |
|-------------------------|--|
| 1 de mayo de 1997       | 66 diputados designan a los nuevos (7) vocales del TSE <ul style="list-style-type: none"> <li>• Patricio Vivanco (DP) presidente</li> <li>• Eduardo Villaquirán (PSC) vicepresidente</li> <li>• Luis Jarrín Ampundia (ID)</li> <li>• José Vásquez de Nuevo País (NP)</li> <li>• Edwin Guerrero (MPD)</li> <li>• Armando Cazar (FRA)</li> <li>• Oscar Vincés (PRE).</li> </ul>                            |
| 25 mayo de 1997         | Se realiza la consulta popular convocada por el presidente interino Fabián Alarcón.  |
| 25 mayo de 1997         | En consulta popular se aprueba que el TSE sea un órgano regulador y supervisor del gasto electoral.  |
| Junio de 1997           | El Congreso Nacional organiza alianzas para reestructurar los tribunales provinciales electorales. El PSC capta la mayoría de presidencias y vocalías.   |
| 30 de noviembre de 1997 | El soberano eligió 70 asambleístas que reformarían la Constitución de 1978.  |
| 31 de mayo de 1998      | Se llevan a efecto elecciones generales. Pasando a segunda vuelta electoral, Jamil Mahuad (DP) y Álvaro Noboa (PRE).   |
| 12 de julio de 1998     | En segunda vuelta se confirma el triunfo de Jamil Mahuad con más de 102 mil votos de diferencia de su opositor.  |
| 10 de agosto de 1998    | Se posesionan como Presidente de la República <b>Jamil Mahuad</b> y como Vicepresidente Gustavo Noboa Bejarano. En la misma fecha, entra en vigencia el nuevo texto constitucional.  |
| 03 de noviembre de 1998 | Debido a los nuevos dignatarios y nuevas mayorías en el Congreso, se designa un nuevo TSE <ul style="list-style-type: none"> <li>• Eduardo Villaquirán (PSC) presidente.</li> <li>• Carlos Aguinaga (DP) vicepresidente.</li> <li>• José María Cabascango (PK)</li> <li>• Jorge Valdospinos (ID)</li> <li>• Armando Cazar (FRA)</li> <li>• Alfredo Arévalo (PRE)</li> <li>• Juan Aguirre (PC)</li> </ul> |
| 28 de julio de 1999     | El pleno del TSE presenta al Congreso Nacional su propuesta de proyecto de Ley Orgánica del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral.  |
| 23 de enero del 2000    | Se realiza una consulta popular de autonomía en Guayas, que triunfa con el 87% de aprobación.  |
| 9 de enero de 2000      | El presidente Jamil Mahuad anuncia la dolarización de la economía del país. Cuando el dólar se cotizaba en \$ 25.000   |
| 22 de enero de 2000     | Un triunvirato derroca al presidente Jamil Mahuad. El vicepresidente <b>Gustavo Noboa Bejarano</b> asume la presidencia.   |
| 22 de marzo de 2000     | Entra en vigencia la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral, dictada por el Congreso Nacional el 14 de marzo de 2000.  |
| 5 de diciembre de 2000  | El TSE elige como nuevo presidente del organismo a Carlos Aguinaga (DP) y como nuevo vicepresidente Alfredo Arévalo (PRE).   |
| Enero de 2001           | Se reestructuran los tribunales provinciales electorales. Captando la  |

|                         |   |
|-------------------------|---|
|                         | mayoría de vocalías los afiliados del PRE, Izquierda Democrática (ID), Democracia Popular (DP) y Pachakutik.  |
| Julio de 2001           | Con la elección de José Cordero (DP) como presidente del Congreso, se reestructuran nuevamente los tribunales provinciales electorales. La mayoría de vocalías son captadas por DP, PSC, ID y Pachakutik, mientras que el PRE queda fuera del acuerdo legislativo.  |
| 20 de octubre de 2002   | Se realizan elecciones generales. Los resultados señalaron el paso a segunda vuelta electoral de Lucio Gutiérrez y Álvaro Noboa.  |
| 24 de noviembre de 2002 | Se realiza la segunda vuelta electoral arrojando como resultado el triunfo de <b>Lucio Gutiérrez</b> como presidente y Alfredo Palacio como vicepresidente, con el 54,35% de los votos válidos, principalmente de indígenas y grupos de izquierda.  |
| 9 de enero de 2003      | Las nuevas dignidades y los nuevos bloques políticos en el Congreso Nacional derivaron en la elección de un nuevo TSE: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nicanor Moscoso (PRIAN) presidente</li> <li>• Carlos Aguinaga (DP)</li> <li>• Eduardo Villaquirán (PSC)</li> <li>• Jorge Valdospinos (ID)</li> <li>• José María Cabascango (PK)</li> <li>• Juan Aguirre (PC)</li> <li>• Carlos Pardo (PRE)</li> </ul>   |
| Febrero de 2003         | Participación Ciudadana se enfrenta con el presidente del TSE, ante la negativa de éste último de publicar información sobre el gasto electoral de quienes participaron el 24 de octubre de 2002.   |
| Julio de 2003           | Rodrigo Borja denuncia que una mayoría política comprometida en el TSE prepara el archivo de sanciones económicas por exceder el gasto electoral a los partidos políticos SP, PRIAN y PRE.  |
| Diciembre de 2003       | El TSE logra un acuerdo para cobrar vía coactiva a los partidos políticos sancionados por excederse en el gasto electoral (PRIAN, PRE y SP).  |
| Febrero de 2004         | El PRIAN anuncia que pagará la multa con CDR (Certificados de Depósitos Reprogramados) o CPG (Certificados de Pasivos Garantizados).  |
| 26 de noviembre de 2004 | Una nueva mayoría en el Congreso formada por PRE, PRIAN, SP, MPD, CFP, socialistas e independientes, determinaron la designación y posesión del siguiente TSE: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wilson Sánchez (PRIAN) presidente</li> <li>• Geovanny Atarihuano (MPD) vicepresidente</li> <li>• Jorge Valdospinos (ID)</li> <li>• Carlos Pardo Montiel (PRE)</li> <li>• Pedro Pablo Gómez (PSC)</li> <li>• Fabián Villarroel (SP)</li> <li>• Ramón Alarcón (DP)</li> </ul> |
| 23 de febrero de 2005   | El Congreso Nacional reparte las 154 vocalías en los 22 tribunales provinciales electorales del país. Los independientes y la mayoría gobiernista obtienen la mayor parte de vocalías.  |
| 2 marzo de 2005         | El presidente del TSE, Wilson Sánchez, emite una providencia, sin mayor sustento jurídico, archivando el proceso de coactiva iniciado contra el PRIAN.  |
| 20 de abril de 2005     | Los autodenominados forajidos derrocan al presidente Lucio Gutiérrez. El vicepresidente <b>Alfredo Palacio</b> asume la presidencia.  |

|                         |   |
|-------------------------|---|
| 4 de mayo de 2005       | <p>El cambio presidencial propicia una nueva mayoría política en el Congreso (PSC, ID y Pachakutik), reestructurándose una vez más el TSE:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gilberto Vaca (PSC) presidente</li> <li>• Vicente Naranjo (PK) vicepresidente</li> <li>• Narcisa Subía (PRE)</li> <li>• Angelita Albán (PRIAN)</li> <li>• Jorge Valdospinos (ID)</li> <li>• Guillermo González (NP)</li> <li>• Patricio Torres (MPD)</li> </ul> |
| 31 de mayo de 2005      | Se designan los nuevos tribunales electorales provinciales. La mayor parte de vocalías fueron captadas por PSC; ID; PRIAN; PRE; MPD; y PK.  |
| 10 de agosto de 2005    | El presidente Alfredo Palacio, propuso una convocatoria a consulta popular sobre reformas políticas y propuestas educativas y de salud para el 2006.  |
| 01 de noviembre de 2005 | El ejecutivo presenta la propuesta de consulta popular al Congreso Nacional a fin de que sea aprobada la declaratoria de urgencia.  |
| 30 de noviembre de 2005 | Debido a la negativa por parte del Congreso Nacional, Alfredo Palacio decide convocar directamente a Asamblea Constituyente para el 22 de enero de 2006.  |
| 5 de diciembre de 2005  | Gilberto Vaca (PSC) y Vicente Naranjo (PK) renuncian a la presidencia y vicepresidencia del TSE, por considerar que la aprobación de la consulta popular vulneraría la Constitución. Para cubrir la acefalia el Congreso designa a Xavier Cazar (PSC) como presidente y Sandra Cabrera (PK) como vicepresidenta.  |
| 5 de diciembre de 2005  | El ejecutivo desiste de convocar a la consulta popular.   |
| 12 de mayo de 2006      | El TSE suspende por dos años los derechos políticos de Lucio Gutiérrez. La decisión fue tomada con el voto de PSC, ID, UDC, y MPD.  |
| 15 de octubre de 2006   | Se realizan elecciones generales. Los resultados ubican a los candidatos Álvaro Noboa y Rafael Correa, en la segunda vuelta electoral. En el Congreso Nacional la mayoría es alcanzada por PRIAN y SP, que desplazan al PSC e ID.   |
| 26 de noviembre de 2006 | En la segunda vuelta electoral se confirma el triunfo de <b>Rafael Correa</b> como presidente de la república y Lenin Moreno como vicepresidente.   |
| 10 de enero de 2007     | <p>El Parlamento se toma cuatro horas para designar a los siete vocales de un nuevo TSE:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Jorge Acosta (PSP) presidente</li> <li>• René Maugé (ID) vicepresidente</li> <li>• Andrés Luque (PRIAN)</li> <li>• Pedro Valverde (PSC)</li> <li>• Elsa Bucaram (PRE)</li> <li>• Andrés León (UDC)</li> <li>• Hernán Rivadeneira (Alianza País)</li> </ul>  |
| 31 de enero de 2007     | Se establece la repartición de los organismos provinciales, de las 154 vocalías existentes y las presidencias en las 22 provincias. SP lidera el reparto, seguido del PRIAN.  |
| 15 de febrero de 2007   | El Congreso Nacional con 57 votos a favor aprueba la calificación de urgente de la consulta popular propuesta por el presidente Rafael  |

|                         |  |
|-------------------------|--|
|                         | Correa el 15 de enero.   |
| 7 de marzo de 2007      | El Congreso sustituye al presidente del TSE, Jorge Acosta, por Alejandro Cepeda, por haber dado paso a la consulta popular.  |
| 8 de marzo de 2007      | Una mayoría del TSE (PRE, ID, PS, y, Jorge Acosta -inicialmente auspiciado por el PSP-) destituye y retira por un año los derechos políticos a 57 diputados por haber sustituido al presidente de organismo del sufragio.  |
| 29 de marzo de 2007     | El pleno del TSE destituye al juez suplente del juez decimoquinto de lo penal del Guayas, por haber acogido una acción de amparo de los diputados destituidos.   |
| 15 de abril de 2007     | Se lleva a efecto la consulta popular. El "sí" obtiene un triunfo arrollador de casi el 78% frente a un escaso 11% del no.   |
| 23 de abril de 2007     | El Tribunal Constitucional restituye a 50 de los 57 diputados.   |
| 24 de abril de 2007     | El Congreso Nacional destituye a los nueve miembros del Tribunal Constitucional que restituyeron a los diputados.  |
| 30 de septiembre 2007   | Se elige a los 130 asambleístas quienes actuarían con plenos poderes para reformar el marco institucional del Estado y elaborar una nueva Constitución.  |
| 29 de noviembre de 2007 | La Asamblea Constituyente se instala en funciones y elige como su presidente a Alberto Acosta, el asambleísta más votado y miembro de Alianza País –en ese entonces-.  |
| 8 de marzo de 2008      | El TSE restituye los derechos políticos a los 57 diputados.  |
| 14 de mayo de 2008      | El TSE restituye los derechos políticos de Lucio Gutiérrez, suspendidos por irregularidades en aportaciones a su campaña electoral del 2002.   |
| 28 de septiembre 2008   | Se realizó el referendo para aprobar la nueva Constitución elaborada por la Asamblea Constituyente. El "sí" gana nuevamente con el 69.93%.   |
| 16 de octubre de 2008   | El presidente del TSE, Jorge Acosta, renuncia tras proclamar los resultados oficiales del referendo.   |
| 20 de octubre de 2008   | Entra en vigencia la nueva Constitución. En esta carta política se fijó que la Función Electoral quedaría conformada por dos órganos: el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral. El primer organismo encargado de dirigir, vigilar y garantizar los procesos electorales; y el segundo conocer y resolver los recursos electorales y establecer sanciones. |
| 21 de octubre de 2008   | Los seis vocales del Tribunal Supremo Electoral (TSE) se despojan de sus cargos para dar paso a los miembros del nuevo Consejo Nacional Electoral.   |
| 24 de octubre de 2008   | La Asamblea Constituyente designa a los cinco integrantes del Consejo Nacional Electoral (CNE) para el período de transición: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Omar Simon. presidente</li> <li>• Carlos Cortez. vicepresidente</li> <li>• Fausto Camacho</li> <li>• Manuela Cobacango</li> <li>• María Caicedo</li> </ul>  |
| 24 de octubre de 2008   | La Asamblea Constituyente designa a los miembros del Tribunal Contencioso Electoral: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alexandra Cantos Molina</li> <li>• Arturo Donoso Castellón</li> <li>• Ximena Endara Osejo</li> </ul>   |

|                                   |   |
|-----------------------------------|---|
|                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Jorge Moreno Yanes</li> <li>• Tania Arias Manzano.</li> </ul>  |
| 26 de abril y 14 de junio de 2009 | Se lleva a efecto elecciones generales. En estos procesos electorales Rafael Correa, junto a su binomio Lenin Moreno, se adjudican un nuevo triunfo en las urnas.   |
| 23 de agosto de 2010              | El CNE acepta a trámite la recolección de firmas para la revocatoria del mandato del presidente Rafael Correa, solicitada por Carlos Vera.  |
| 14 de septiembre 2010             | El CNE sanciona con la suspensión de derechos políticos a 60 ex candidatos a asambleístas y parlamentarios andinos por no haber declarado el gasto electoral de la campaña política de 2009.  |
| 27 de enero de 2011               | La Corte Constitucional para el período de transición, suspende los procesos de revocatoria de mandato hasta que se apruebe la ley de participación ciudadana que contenía el trámite.  |
| 9 de febrero de 2011              | Carlos Vera señala que no entregara las firmas que había recogido para la revocatoria de mandato del presidente, Rafael Correa, por desconfianza en el CNE.   |
| 30 de abril de 2011               | Se llevó a efecto la consulta popular convocada por el presidente de la república, a fin de enmendar la Constitución y reformar algunas leyes.  |
| 13 de julio de 2011               | Se publican los resultados oficiales. El “sí” obtuvo el 56,49%, y el “no” el 43,51%.  |
| 10 de julio de 2011               | El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, convoca a los ciudadanos ecuatorianos residentes en el país y en el exterior, a inscribirse en el concurso de méritos y oposición para la designación de Consejeros del Consejo Nacional Electoral. |
| 28 de septiembre 2011             | David Rosero, vocal del Consejo de Participación Ciudadana, denuncia que el concurso para elegir a los vocales del CNE, estaría favoreciendo a candidatos afines al régimen.  |
| 14 de noviembre de 2011           | Se designa al nuevo CNE: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Domingo Paredes. presidente</li> <li>• Paúl Salazar. vicepresidente</li> <li>• Juan Pablo Pozo</li> <li>• Magdala Villacís</li> <li>• Roxana Silva</li> </ul>                             |

---

<sup>11</sup> Elaborada por Ximena Ron Erráz, Abogada por la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil y Magister en Derecho Constitucional por la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.