

Carrera de Derecho

Trabajo de titulación previo a la obtención de título de Abogado

AUTOR: Jorge David Vallejo Pérez

TUTOR: Ab. Ginna Ivette Pasquel Andrade

Análisis de la posible tensión jurídica entre el control abstracto de la Corte Constitucional sobre los actos normativos del Consejo Nacional Electoral y el Art. 16 de la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia

CERTIFICACIÓN DE AUTORÍA

Yo, Jorge David Vallejo Pérez, con cédula de ciudadanía No. 1718813650, declaro bajo juramento que el trabajo aquí descrito es de mi autoría; que no ha sido presentado anteriormente para ningún grado o calificación profesional y que se ha consultado la bibliografía detallada.

Cedo mis derechos de propiedad intelectual a la Universidad Internacional del Ecuador, para que sea publicado y divulgado en internet, según lo establecido en la Ley de Propiedad Intelectual, su Reglamento y demás disposiciones Legales.

Jorge David Vallejo Pérez
Autor

Análisis de la posible tensión jurídica entre el control abstracto de la Corte Constitucional sobre los actos normativos del Consejo Nacional Electoral y el Art. 16 de la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia

Analysis of the potential legal conflict between the Constitutional Court's abstract review of the National Electoral Council's regulatory acts and article 16 of the Organic Electoral Law, Code of Democracy

Autor: Jorge David Vallejo Pérez

Universidad Internacional del Ecuador

Quito, Ecuador, agosto de 2026.

Resumen

La presente investigación tiene por objeto el analizar la posible tensión jurídica que existe entre el control abstracto de constitucionalidad sobre los actos normativos emitidos por el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el alcance del Art. 16 de la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia. Respecto a la metodología se aplicó un diseño de investigación dogmático jurídico y documental, el análisis crítico de la jurisprudencia emanada por la Corte Constitucional del Ecuador, así como la revisión de doctrina especializada. Mediante el ejercicio de un enfoque sistemático se interpreta el alcance de la autonomía electoral dentro del marco de un Estado Constitucional. Los hallazgos indican que, en la práctica institucional, el CNE ha empleado la protección del Art. 16 de la Ley Orgánica Electoral, para emitir resoluciones de carácter general y permanente que materialmente estarían configurando actos normativos. Cuando se crean restricciones y se tipifican inobservancias no contempladas en la ley, el órgano electoral excedería la potestad reglamentaria que tiene y estaría invadiendo el principio de reserva de ley. Se concluye que la autonomía electoral no otorga inmunidad frente al control constitucional y que los mecanismos y efectos que tiene el control abstracto funcionan como vías constitucionales correctas para poder dirimir estas tensiones y con ello se salvaguarda el ordenamiento jurídico sin que esto represente una injerencia antidemocrática.

Palabras clave: Control abstracto de constitucionalidad, autonomía electoral, actos normativos, reserva de ley, Código de la Democracia, Consejo Nacional Electoral.

Abstract

The purpose of this research is to analyze the potential legal tension between the abstract review of constitutionality of normative acts issued by the National Electoral Council (CNE) and the scope of Article 16 of the Organic Electoral Law, Code of Democracy. Regarding methodology, a legal-dogmatic and documentary research design was applied, along with a critical analysis of the case law issued by the Constitutional Court of Ecuador and a review of specialized legal doctrine. Through a systematic approach, the scope of electoral autonomy is interpreted within the framework of a constitutional state. The findings indicate that, in institutional practice, the CNE has used the protection afforded by Article 16 of the Organic Electoral Law to issue general and permanent resolutions that, in substance, constitute normative acts. When it imposes restrictions and classifies non-compliance not provided for by law, the electoral body would exceed its regulatory authority and infringe upon the principle of the reservation of law. It is concluded that electoral autonomy does not grant immunity from constitutional review and that the mechanisms and effects of abstract review serve as appropriate constitutional avenues for resolving these tensions, thereby safeguarding the legal order without constituting an anti-democratic interference.

Keywords: Abstract constitutional review, electoral autonomy, normative acts, the principle of statutory regulation, the Code of Democracy, National Electoral Council

Tabla de contenido

Glosario de Términos	4
1. Introducción.....	5
2. Planteamiento del Problema	7
3. Marco Teórico – Jurídico.....	9
3.1 La supremacía Constitucional y Justicia Constitucional	9
3.2 El control abstracto de constitucionalidad.....	11
3.3 La autonomía de la Función Electoral y el alcance del Art. 16 del Código de la Democracia.....	12
3.4 El acto normativo frente al control abstracto	14
3.5 El principio de reserva de Ley	15
3.6 La potestad reglamentaria del CNE frente al principio de Reserva de Ley	17
3.7 La seguridad jurídica respecto a la inobservancia de competencias y el control abstracto.....	18
4. Desarrollo del Análisis	19
4.1 El alcance normativo y jurisprudencial relativo a la autonomía del Consejo Nacional Electoral frente a la competencia de la Corte Constitucional	19
4.2 Posible tensión entre la potestad reglamentaria del CNE frente al principio de reserva de Ley.....	20
4.3 El control abstracto como garante de cara al poder electoral	23
5. Conclusiones.....	25
6. Referencias	26
6.1 Libros y Artículos	26
6.2 Cuerpos normativos.....	27
6.3 Jurisprudencia.....	27

Glosario de Términos

CCE	Corte Constitucional del Ecuador
CNE	Consejo Nacional Electoral
COE	Comité de Operaciones de Emergencia
CRE	Constitución de la República del Ecuador
LOE	Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia
LOGJCC	Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional
TCE	Tribunal Contencioso Electoral

1. Introducción

En el 2008 la Constitución de la República del Ecuador (CRE) otorgó a la Función Electoral, conformada por el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal Contencioso Electoral (TCE), autonomía organizativa, administrativa y financiera. Esta independencia se concretó con la finalidad principal de aislarla de injerencias políticas externas (Constitución de la República del Ecuador [CRE], 2008, Art. 217). Para cumplir su finalidad, el Art. 219 numeral 6 de la CRE (2008) también le otorga potestad normativa, dándole como una de las atribuciones la de reglamentar normativa legal sobre asuntos de su competencia.

Esta autonomía encuentra su principal protección en el Art. 16 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia (LOE)¹, en donde se prohíbe de manera taxativa el que ninguna autoridad extraña a la organización electoral pueda intervenir en el desarrollo de los comicios (Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia [LOE], 2009, Art. 16).

Los actos emanados por el CNE, en especial, durante el periodo electoral tienen una incidencia relevante sobre los derechos políticos, más aún cuando estos pueden alterar la participación política de los sujetos electorales o limitar las opciones del electorado al momento de sufragar.

La presente investigación reviste una relevancia dogmática, social y constitucional, siendo de interés público y notable para el desarrollo de un ensayo académico. Se ha advertido en el debate doctrinal sobre el riesgo de que una interpretación extensiva del Art. 16 del Código de la Democracia podría funcionar como un mecanismo que facilita al CNE a eludir el principio de reserva de ley, lo que podría menoscabar a la seguridad jurídica (Acosta y Aroca, 2026), por lo tanto, esta autonomía organizativa no se debería entender como un permiso en blanco para legislar y tampoco estaría autorizando al órgano electoral a restringir garantías constitucionales mediante resoluciones que superan los

¹ El nombre oficial de este cuerpo legal que consta en la publicación original es Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, sin embargo, tanto el legislador, la doctrina, así como también la Corte Constitucional se han referido a esta ley de manera simplificada como Código de la Democracia, término que se muestra en corchetes en la publicación del Registro Oficial del Suplemento No. 578 del 27 de abril del 2009. En el presente ensayo para favorecer el entendimiento del lector se utilizarán las siglas LOE, su nombre oficial o el nombre común para referirse en todos los casos a esta normativa vigente.

límites de su competencia reglamentaria (Corte Constitucional del Ecuador [CCE], 2025, Sentencia 23-25-IN/25).

El análisis del control abstracto resulta de utilidad tanto para operadores de justicia como actores políticos, ya que con ello se permite analizar la viabilidad sobre el control constitucional como una herramienta usada en aras de precautelar que las acciones del poder público se mantengan coherentes y dentro de sus competencias constitucionales.

Cuando el órgano electoral excede su potestad reglamentaria mediante la emisión de actos normativos que alteran las reglas procesales que se encuentran preestablecidas o se imponen restricciones que no están contempladas en la ley, la afectación trasciende las organizaciones políticas recayendo sobre la ciudadanía (CCE, 2025, Sentencia 23-25-IN/25). Desde una perspectiva dogmática, esta extralimitación afecta a una participación política que se sustenta en reglas claras, así como también se vulnera el derecho a la seguridad jurídica (Acosta y Aroca, 2026; CCE, 2020, Sentencia 26-18-IN/20). Considerar la existencia de una función del Estado que está exenta de control constitucional, que se sustenta bajo el amparo de su autonomía electoral, estaría configurando un escenario de vulnerabilidad respecto a las decisiones administrativas que no observa los límites constitucionales mientras dura el desarrollo de los comicios (CCE, 2020, Sentencia 1651-12-EP/20).

En ese sentido, el objetivo general de este ensayo fue analizar la posible tensión jurídica entre el control abstracto de constitucionalidad sobre los actos normativos emitidos por el Consejo Nacional Electoral y la aplicación del Art. 16 de la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia: En armonía con el objetivo general se plantearon los siguientes objetivos específicos a saber: a) Examinar el alcance normativo y jurisprudencial relativo a la autonomía del Consejo Nacional Electoral prevista en el Art. 16 de la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, frente a la competencia que tiene la Corte Constitucional para ejercer el control abstracto; b) Determinar las posibles fricciones jurídicas entre la potestad reglamentaria del CNE y el principio de reserva de ley cuando este órgano emite actos normativos; y c) Analizar los mecanismos y efectos del control abstracto como vías constitucionales para dirimir las posibles tensiones provocadas por actos normativos del Consejo Nacional Electoral, sin interrumpir el desarrollo del período electoral.

Para el desarrollo de la presente investigación y con el propósito de conseguir los objetivos planteados se aplicó el método dogmático jurídico, conocido también como una investigación formal-jurídica o teórica-jurídica, misma que se encarga de indagar en las estructuras que tiene el derecho objetivo, basándose en especial en las fuentes formales del ordenamiento normativo (Tantaleán, 2016, p. 3). Con este método normativo-dogmático se describen, interpretan, analizan y se aplican las normas jurídicas con el fin de resolver conflictos con efectividad en la realidad (Tantaleán, 2016, p. 5). En esa línea Olvera García (2015) resalta que la investigación jurídica se constituye como una herramienta fundamental para entender y explicar la ciencia del Derecho y así plantear salidas concretas a las dificultades jurídicas y sociales que inquietan a los ciudadanos (p. 177). Por lo expuesto, esta investigación indagó la naturaleza jurídica del control constitucional respecto de las resoluciones del órgano electoral, analizando así: la norma, el sustento en la jurisprudencia procedente de la Corte Constitucional y revisión de doctrina especializada.

El análisis normativo se abordó desde un enfoque sistemático. Este método permite investigar e interpretar el Derecho al determinar los alcances que tiene una disposición jurídica al ser analizada de acuerdo con la estructura institucional que la alberga (Álvarez, 2002, p. 30). En ese sentido, con la aplicación del enfoque sistemático se pudo interpretar el alcance del Art. 16 de la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, de una manera armónica respecto a los principios que rigen la Constitución de la República del Ecuador, lo que garantiza de manera integral la supremacía constitucional, el principio de reserva de ley y la seguridad jurídica.

2. Planteamiento del Problema

Teniendo en cuenta lo anterior, el problema jurídico radica en la tensión que existe entre la autonomía que tiene la Función Electoral, que está protegida por el Art. 16 del Código de la Democracia y el principio de supremacía constitucional que se consagra en los Arts. 424 y 426 de la Constitución. Llevando esto a la práctica, una interpretación absolutista de esta autonomía podría configurar una inmunidad que limite el escrutinio constitucional respecto de los actos normativos emitidos por el CNE durante el período electoral, lo que puede propiciar escenarios en los cuales la potestad reglamentaria exceda sus límites e invada de esta manera el principio de reserva de ley (CCE, 2025, Sentencia 23-25-IN/25).

Por otro lado, es importante el reconocer que existe una prohibición legal que está plenamente justificada para que los jueces de la jurisdicción constitucional puedan interferir o intervenir en procesos electorales a través de garantías jurisdiccionales, como lo son las medidas cautelares o las acciones constitucionales. Respecto a esto, cuando el juzgador trata de suspender actos que se salen de su competencia material, se estaría cometiendo un fraude al sistema de justicia y así desnaturalizando el objeto tutelar que tienen las garantías. En ese aspecto, este proceder llevaría al inicio de investigaciones que tendrán las respectivas sanciones, tanto en la vía administrativa por error inexcusable, como en la vía penal por el delito de prevaricato, tal como se ha manifestado la Corte Constitucional en su sentencia 12-23-JC/24 (CCE, 2024, Sentencia 12-23-JC/24).

Se presenta un conflicto dogmático que se da al intentar aplicar esta misma restricción a la CCE. Al prohibir el control constitucional durante el período electoral de manera totalitaria, lo que permitiría que el CNE realice sus actuaciones sin control jurídico constitucional, siendo esto incompatible con la Estructura de nuestro Estado constitucional (CCE, 2020, Sentencia 1651-12-EP/20). En la actualidad el CNE en la utilización de la potestad reglamentaria, emitió resoluciones que podrían sobrepasar el principio de reserva de ley y alterar la seguridad jurídica (Art. 82 CRE), esto se ha evidenciado en temas de conocimiento público como el uso de dispositivos móviles en recintos electorales, el mismo que requirió la revisión en la vía de control abstracto por parte de la CCE (CCE, 2025, Sentencia 23-25-IN/25).

Teniendo en cuenta esta dinámica se planteó como pregunta de investigación: ¿De qué manera se manifiesta la tensión jurídica entre el control abstracto de constitucionalidad sobre los actos normativos emitidos por el Consejo Nacional Electoral y el Art. 16 de la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia?, y dentro de esta pregunta macro las siguientes preguntas específicas: a) ¿Cuál es el alcance normativo y jurisprudencial relativo a la autonomía del Consejo Nacional Electoral, prevista en el Art. 16 de la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, frente a la competencia que tiene la Corte Constitucional para ejercer el control abstracto?; b) ¿Cómo se evidencia la posible tensión dogmática entre la potestad reglamentaria del Consejo Nacional Electoral y el principio de reserva de ley al emitir actos normativos?; y c) ¿Cuáles son los mecanismos y efectos del control abstracto como vías constitucionales para dirimir las posibles tensiones provocadas por actos normativos del Consejo Nacional Electoral, sin interrumpir el desarrollo del período electoral?

La presente investigación busca abordar el conflicto jurídico que se da frente a una interpretación absolutista del Art. 16 del Código de la Democracia como un mecanismo que resguarda del control constitucional a los actos normativos emitidos por el CNE, la norma busca proteger los comicios de las interferencias de autoridades ajenas pero su uso en la praxis también se ha utilizado para eludir el escrutinio constitucional lo que estaría generando una antinomia directa respecto al principio de supremacía constitucional consagrado en los Arts. 424 y 426 de la CRE. La particularidad de la problemática se da al momento en que el órgano electoral excede esa potestad reglamentaria y con ello estaría acarreando la posible vulneración de preceptos constitucionales como el principio de reserva de ley, alterando también la seguridad jurídica. Por ende, ante la limitación que tienen las y los jueces para intervenir a través de las garantías jurisdiccionales, es importante analizar si el control abstracto que tiene la Corte Constitucional se encuentra supeditado por esta norma electoral o en su defecto, si este opera como la única vía para depurar el ordenamiento jurídico de las resoluciones inconstitucionales.

La problemática podría incrementarse en el supuesto de que los órganos estatales intentaran ocultar sus regulaciones con la denominación de medidas operativas con la finalidad de eludir el control, no obstante, sobre ello la jurisprudencia ha determinado que la naturaleza de un acto no depende de la denominación que este tenga, sino de sus efectos materiales. Es así como, sin importar la fuente o el nombre del documento, si un acto emitido por el CNE contiene mandatos obligatorios, abstractos, de prohibición y este no se agota con su cumplimiento, entonces es de forma material un acto normativo y de esta manera pasa a ser objeto legítimo de acción pública de inconstitucionalidad (CCE, 2023, Sentencia No. 127-21-IN/23).

3. Marco Teórico – Jurídico

3.1 La supremacía Constitucional y Justicia Constitucional

La CRE no es concebida únicamente como una declaración política, sino que es una norma jurídica que tiene la obligatoriedad de cumplirse tanto por personas particulares como también por el sector público (Patajalo, 2020, p. 14).

Gracias a la CRE del 2008, el control constitucional en nuestro país evoluciona, lo que trajo una ampliación de los derechos y se fortaleció a la CCE como un ente autónomo respecto del control constitucional (Guaman et al., 2025), siendo el órgano encargado de garantizar la supremacía de la CRE y la defensa de los derechos fundamentales (Ruiz et

al., 2025), asegurando que los actos del poder público se enmarquen dentro de los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad (Guaman et al., 2025). También la CCE ostenta facultades que le permiten el control de las normas y actos del poder público, teniendo la facultad de declarar la nulidad de leyes o actos en contra de la CRE (Ruiz et al., 2025). En ese sentido tal como lo dispone el Art. 429 de la norma suprema, la Corte Constitucional adquiere autonomía que está reforzada al ser consagrada como “el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia” (CRE, 2008, Art. 429).

Respecto a la supremacía constitucional, en los Arts. 424 y 426 de la CRE, se establece que la CRE prevalece sobre cualquier otra disposición legal. Todas las autoridades públicas deben garantizar su cumplimiento inmediato (CRE, 2008). Este principio de supremacía será el núcleo del ordenamiento jurídico de nuestro país y en él se nos indica que la norma que tiene mayor jerarquía es la CRE (Romero y Alvarado, 2025). Por otro lado, toda decisión del Estado requerirá de validez material de cara a los mandatos constitucionales vigentes, en ese aspecto un acto arbitrario contra la ley se constituirá como un ataque directo a los derechos (Cárdenas, 2020).

Sobre el alcance de la supremacía constitucional, la doctrina indica que esta se manifiesta mediante dos dimensiones las cuales son inseparables: formal y material. La supremacía formal radica en que la Carta Magna es aquel documento legal escrito, fruto del poder constituyente, constituido como una fuente principal del derecho y que tiene requisitos más gravosos para una reforma; por otro lado, la supremacía material implica que la Constitución es el origen de las actividades jurídicas y en ella se determinan los principios, las reglas y los límites que deberán ser observados de manera obligatoria por quienes tienen poder en el ejercicio de sus funciones (Patajalo, 2020, p. 15-16). En ese sentido, la supremacía se cristaliza como una condición última de validez del ordenamiento jurídico y así dota a la norma constitucional la característica de generar un deber que no se puede eludir sobre la obediencia normativa (Patajalo, 2020, p. 14).

En relación con el contexto de la Función Electoral, la Corte Constitucional deja con total claridad que el principio de supremacía constitucional no admite entes exentos de control. Es así como la jurisprudencia establece que todos los órganos públicos se someten a la Constitución y por ende al control de constitucionalidad (CCE, 2020, Sentencia 1651-12-EP/20, párr. 59, p. 12). De esta manera, la supremacía constitucional al igual como a

cualquier ente público, exige al órgano electoral el ajuste de sus decisiones y actos a la Carta Magna de manera permanente y no selectiva, lo que implica que no se podría restringir la protección de los derechos constitucionales con el argumento del desarrollo de un proceso electoral (CCE, 2020, Sentencia 1651-12-EP/20, párr. 67, p. 14-15).

Dentro del contexto neoconstitucionalista, la jurisdicción ejercida por la Corte Constitucional no está reducida únicamente a resolver controversias ordinarias, sino que se presenta como un límite definitivo de cara a las actuaciones de las funciones estatales, respecto a eso Storini et al. (2022) indican que el control abstracto de constitucionalidad busca evitar el ejercicio abusivo del poder, permitiendo de esta manera el escrutinio de normas con la finalidad de “garantizar que toda la producción normativa de un Estado esté acorde con la Constitución” (p. 11). En ese sentido, la autonomía que tiene la función electoral no le exime del control constitucional ya que los actos de creación normativa como las resoluciones generales que emite el Consejo Nacional Electoral se someten a una revisión de manera que se garantice la eficacia y obligatoriedad de la supremacía constitucional (Cruz, 2022, p. 105).

3.2 El control abstracto de constitucionalidad

De acuerdo con Narváez Benavidez (2025):

"el control abstracto de constitucionalidad se realiza cuando existe una presunción de que un acto normativo o un acto administrativo con efectos generales contraviene preceptos constitucionales y la pretensión es la expulsión de dicho acto del ordenamiento jurídico" (p. 26).

Aquello, es concordante con la finalidad descrita en el Art. 74 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

El control abstracto es un mecanismo que garantiza la coherencia en el ordenamiento nacional, es así como la CCE puede examinar los actos normativos sin la necesidad de requerir un caso con afectación previa, este concepto se puede aplicar de manera directa a las resoluciones del CNE, es así como en la sentencia 23-25-IN/25 se evidencia la revisión que se ha dado a las medidas operativas en materia electoral mediante la vía judicial (CCE, 2025, Sentencia No. 23-25-IN/25). En concordancia con esto, la doctrina académica indica que este mecanismo pertenecería a un modelo concentrado de justicia constitucional (Pilataxi y Alvear, 2025).

Por otro lado, el control abstracto requiere de herramientas técnicas que puedan evaluar la restricción de derechos, en concordancia con esto, el Art. 3.2 de la LOGJCC exige la aplicación de la proporcionalidad ante contradicciones entre principios o normas, y en el 3.3 la ponderación al establecer la preferencia entre principios y normas (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [LOGJCC], 2009, Art. 3).

Es el control abstracto de constitucionalidad el que actúa como una limitación formal y material en aras de corregir estos excesos sin interrumpir las elecciones. Un ejemplo es la Sentencia No. 23-25-IN/25, donde la Corte examinó la prohibición del CNE de utilizar dispositivos electrónicos durante la votación. A través de un control abstracto, la Corte dictó una sentencia modulativa, validando la medida solo como una norma operativa para proteger el secreto del voto, pero impidiendo que el CNE creara causales de confiscación o sanciones no previstas en la ley (CCE, 2025, Sentencia No. 23-25-IN/25).

En la práctica jurídica de Ecuador, algunos actores políticos han utilizado indebidamente acciones de protección o medidas cautelares para obtener la calificación de candidaturas, detener calendarios electorales o resoluciones del CNE. En ese ámbito, al emitirse medidas cautelares y suspender las votaciones se estaría corrompiendo el sentido de justicia (CCE, 2024, Sentencia No. 12-23-JC/24). En ese sentido, cuando los jueces ordinarios constitucionales admiten y procesan garantías jurisdiccionales para interferir, suspender o paralizar poderes exclusivos de otras funciones del Estado, como el poder electoral, incurren en una desnaturalización de garantías y cometen fraude judicial (CCE, 2024, Sentencia No. 12-23-JC/24), esto se confirma en armonía con el Art. 62, numeral 7, de la LOGJCC. Y frente a un escenario como este, el único mecanismo legalmente apropiado para detener la arbitrariedad normativa del CNE es el control abstracto de la Corte Constitucional.

3.3 La autonomía de la Función Electoral y el alcance del Art. 16 del Código de la Democracia

En la práctica jurídica se ha podido evidenciar que los órganos electorales han objetado el escrutinio constitucional respecto de sus actos, con la argumentación de que la autonomía y la vigencia del período electoral no permitirían la intervención de la jurisdicción constitucional (CCE, 2020, Sentencia No. 1651-12-EP/20, párr. 56). Respecto a esto hay un caso concreto de esta posición y ocurrió en el proceso que dio origen a la sentencia No. 1651-12-EP/20, en este caso la Función Electoral indicó que la

Corte Constitucional carecía de competencia para poder revisar sus decisiones, esto debido a que la acción se interpuso mientras había un proceso electoral.

Es por ello por lo que, respecto a este tipo de casos, la Corte Constitucional ha establecido de manera clara que la supremacía constitucional requiere y exige a los órganos electorales el ajustar las decisiones que toman a la Constitución de forma permanente y no selectiva, de esta manera no existen zonas exentas de control en el ordenamiento jurídico. Respecto a la sentencia No. 1651-12-EP/20, la Corte Constitucional dictaminó que el hecho de que una interpretación impida el control jurisdiccional durante las elecciones será incompatible con la CRE, ya que anularía el derecho de acceso y acción a la justicia de los ciudadanos, lo que les dejaría en indefensión respecto a posibles vulneraciones de los derechos fundamentales consagrados en la Carta Magna (CCE, 2020, Sentencia 1651-12-EP/20).

Respecto a la naturaleza de la autoridad electoral, en ese aspecto, la CRE otorgó a la Función Electoral, autonomía organizativa, administrativa y financiera, dándole plena independencia (CRE, 2008, Art. 217), con el fin de proteger al poder electoral de las influencias políticas externas con la finalidad de que estas no puedan manipular la voluntad popular. Este propósito se cristaliza en el Art. 16 del Código de la Democracia, el cual establece de forma textual lo siguiente:

“Ninguna autoridad extraña a la organización electoral podrá intervenir directa o indirectamente en el desarrollo de los procesos electorales ni en el funcionamiento de los órganos electorales. Las y los integrantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, que se encuentren asignados a la seguridad del proceso electoral, solo podrán actuar en el cumplimiento de las órdenes emanadas por los presidentes y presidentas del Consejo Nacional Electoral, de las Juntas Regionales, Distritales, Provinciales Electorales y de las juntas receptoras del voto, en el ámbito de esta ley.” (LOE, 2009, Art. 16).

Se prohíbe así que cualquier autoridad ajena a la función electoral intervenga en el proceso electoral de forma directa o indirecta. Esta protección se aplica a lo largo de todo el período electoral, que incluye las etapas preelectoral, electoral y postelectoral (LOE, 2009, Disposición General Octava).

Sobre la posibilidad de que el órgano electoral pueda justificar la evasión del escrutinio constitucional con el amparo de su rol de garante de voluntad democrática de las

mayorías, es importante abordar el fundamento de justicia constitucional, Ferrajoli (2003) indica que la democracia no es solo una dimensión política que representa a la mayoría, sino que va más allá comprendiendo una dimensión sustancial que comprende el ámbito no decidible, con esto se refiere a aquello que no es lícito decidir por la mayoría, es así como el autor hace énfasis en que en todas las convenciones democráticas hay dos elementos que se deben sacar de las elecciones mayoritarias: la garantía de los derechos humanos y el cumplimiento y sujeción de las instituciones del Estado al ordenamiento jurídico. En ese sentido, la intervención jurisdiccional actúa como un garante democrático de cara al ejercicio legal del poder público.

3.4 El acto normativo frente al control abstracto

Para poder determinar la procedencia del escrutinio constitucional respecto a las resoluciones del CNE, es significativo delimita de manera dogmática el concepto de acto normativo. En ese sentido, la doctrina procesal indica que un acto normativo se diferencia de un acto administrativo ordinario debido a que el primero es impersonal, permanente y de carácter abstracto, lo que quiere decir que ingresa al ordenamiento jurídico, manda para diversos escenarios y este no se agota con su simple cumplimiento (Guerrero, 2024)

Como un mecanismo para evitar que las autoridades administrativas puedan eludir el control de constitucionalidad enmarcando sus decisiones como medidas operativas o resoluciones de emergencia, en la jurisprudencia ecuatoriana se ha desarrollado una perspectiva material, la cual ayuda a la identificación de actos normativos, es así como uno de los precedentes fundamentales para entender esta materia se desarrolló en la Sentencia No. 127-21-IN/23, donde la Corte conoció una resolución que fue emitida por el Comité de Operaciones de Emergencia (COE) la cual imponía restricciones a los ciudadanos, para resolver el caso el máximo tribunal determinó que sin importar la nomenclatura del documento o la falta de competencia normativa de la autoridad que lo emite, el acto se debe juzgar por su contenido (CCE, 2023, Sentencia 127-21-IN/23).

Por esa razón, la Corte Constitucional ha concebido al acto normativo como aquel que “independientemente de su fuente, es un acto con efectos jurídicos abstractos, obligatorios, que no se agotan con su cumplimiento, y que contienen un mandato general de prohibición, permisión u orden” (CCE, 2023, Sentencia 127-21-IN/23, párr. 82). Es así como la jurisprudencia consolida una perspectiva material respecto a la identificación de estos actos frente a la jurisdicción. De conformidad con las guías jurisprudenciales

vigentes y el máximo tribunal, la procedencia del control abstracto es determinada por los efectos materiales que este tiene y no por su denominación formal o la fuente de origen. Al respecto en la mencionada sentencia 127-21-IN/23, la Corte Constitucional estableció que sin importar como se titule un documento, incluyendo a las resoluciones emitidas por autoridades que alegasen carecer de competencia normativa formal, se constituyen actos normativos verdaderos si cumplen materialmente con cuatro características que son concurrentes: (i) redacción en abstracto; (ii) producen efectos que son obligatorios; (iii) los efectos que tienen no se agotan con el cumplimiento; y, (iv) en su contenido presentan mandatos generales de prohibición, orden o permisión con el uso de lenguaje prescriptivo (CCE, 2023, Sentencia 127-21-IN/23, párr. 83).

En consecuencia, cuando el CNE emite actos que cumplen con estos parámetros materiales, entonces sus actuaciones dejan de ser de simple administración transformándose así en verdaderos actos normativos. Es por esta razón que aquellas resoluciones exigen un escrutinio por parte de la Corte Constitucional, misma que debería depurar las normas que han sido expedidas por órganos que carecen de facultades legislativas formales.

La distinción dogmática y material es levante como un pilar fundamental para resolver la tensión jurídica en la materia electoral. Tomando en cuenta el criterio sobre los efectos materiales establecido por la Corte Constitucional se impide que un criterio absoluto o formalista deje fuera del escrutinio constitucional a las normas emitidas por autoridad pública, con esto se evita que el pasar las normativas bajo la nomenclatura de órdenes operativas o medidas (CCE, 2023, Sentencia 127-21-IN/23). Por ende, si el CNE usa su potestad reglamentaria para emitir una resolución en aras de imponer prohibiciones abstractas y con carácter permanente, dichos actos adquieren entonces de manera ineludible la naturaleza de actos normativos y así pasan a ser objetos de control abstracto de constitucional mediante la acción pública de inconstitucionalidad.

3.5 El principio de reserva de Ley

Este principio es una de las garantías más importantes que puede tener un Estado constitucional en democracia, desde la dogmática este principio establece que debido a la importancia que tiene una materia, esta está reservada a la ley, de manera que se excluye la potestad reglamentaria, de esta manera se pone límites al poder normativo que tiene la administración pública (Cárdenas, 2020, p. 45). Sobre esto, en lo que respecta a la

regulación de materias esenciales, estas no se pueden dejar a discreción de autoridades gubernamentales mediante reglamentos, es por lo que el principio de ley exige que sea sólo y de manera exclusiva el legislador, concebido como el representante del pueblo, el que materialice este principio que es democrático y así se regule la materia reservada (Cárdenas, 2020, p. 48). Esta figura a más de proteger las libertades de los ciudadanos impide que las facultades administrativas puedan suplir la voluntad legislativa.

En nuestro ordenamiento jurídico, la Corte Constitucional ha ratificado los Arts. 132 y 133 de la Constitución, de manera que estos reconocen expresamente el principio de reserva de ley, en donde se exige que tanto la regulación y el ejercicio de derechos constitucionales, así como también las materias sobre el régimen de los partidos políticos y el sistema electoral, sean reguladas de manera exclusiva por leyes (CCE, 2025, Sentencia 23-25-IN/25). Es así como estos mandatos constitucionales brindan un marco que es previsible para los órganos que son autónomos y que tienen potestad normativa como el Consejo Nacional Electoral, pudiendo desarrollar normativas secundarias o reglamentarias con la finalidad de operativizar el ejercicio de los derechos, no para establecer restricciones de manera autónoma (CCE, 2025, Sentencia 23-25-IN/25).

Es así como la potestad reglamentaria que fue reconocida al CNE presenta una limitación material estricta. En ese sentido, si bien este órgano electoral tiene su legítima facultad de organizar y vigilar los comicios, esto no le estaría habilitado para imponer nuevos requisitos, el tipificar conductas sancionables o limitar las libertades de los ciudadanos (CCE, 2025, Sentencia 23-25-IN/25). La jurisprudencia establece de manera categórica que si una norma infralegal, como por ejemplo un acto normativo que es emitido mediante resolución del CNE, regula derechos fundamentales de manera que estos alteren o suplanten el contenido que fue prescrito en la ley, se estaría incurriendo en una trasgresión directa al principio de reserva de ley, y por ende se estaría dando un vicio de inconstitucionalidad formal (CCE, 2025, Sentencia 23-25-IN/25).

La Corte Constitucional ha dictaminado que cualquier norma infralegal, como por ejemplo los acuerdos ministeriales o las resoluciones, que se encaminen a regular los aspectos esenciales de los derechos que son constitucionales, estaría incurriendo en un vicio insubsanable de inconstitucionalidad por la forma, mismo que se deriva de la inobservancia del principio de reserva de ley y así mismo de la incompetencia material del órgano que lo emite (CCE, 2021, Sentencia 33-20-IN/21). En este ámbito, para poder

ejercer la potestad reglamentaria de forma válida, los órganos públicos se deben limitar de manera estricta a emitir normas que den paso a los lineamientos legales, estando así prohibidos por la Constitución el suplantar el contenido de la ley, el querer innovar disposiciones legales o establecer limitaciones a derechos que no contaron con la autorización previa del legislador (CCE, 2023, Sentencia 57-17-IN-23).

El principio de reserva de ley funciona en el ámbito sancionador como la garantía máxima de cara a un ejercicio abusivo del poder del Estado, de acuerdo con Cárdenas (2020) una correcta aplicación de este principio exige que las conductas reprochables y las restricciones a las libertades deben estar previamente establecidas en normas con el rango de ley formal. Así mismo las alteraciones entre la ley y el reglamento o los intentos de permitir mediante normas secundarias que se dé una regulación que restringe derechos, generaría consecuencias que son riesgosas debido a las garantías ciudadanas (Cárdenas, 2020).

3.6 La potestad reglamentaria del CNE frente al principio de Reserva de Ley

El Art. 219, inciso 6, de la CRE reconoce la facultad reglamentaria del órgano electoral para dictar normas relativas a su competencia (CRE, 2008). Para ello, es sustancial vislumbrar la trascendencia y las restricciones de esta facultad, es importante definir de manera dogmática la naturaleza de sus resoluciones. Los actos normativos de carácter general en el derecho público ecuatoriano se conceptualizan como declaraciones unilaterales de voluntad que son emitidas por órganos del Estado que están en el ejercicio de su potestad normativa y que tienen como propósito el crear, modificar o extinguir derecho objetivo (Guerrero, 2024). Tienen como características ser disposiciones abstractas, permanentes e impersonales, lo que quiere decir que, a diferencia de un acto administrativo ordinario, el acto normativo entra al ordenamiento jurídico, no se esfuma con su cumplimiento y rige para un número indeterminado de escenarios (Guerrero, 2024).

Sin embargo, el CNE podría exceder este poder emitiendo resoluciones generales que violan el principio de reserva de ley, imponiendo nuevos requisitos, sanciones o restricciones a los derechos que son responsabilidad exclusiva de la Función Legislativa.

En ese sentido, cuando el Consejo Nacional Electoral emite resoluciones de carácter general las cuáles buscan imponer exigencias que no se hallan previstas en el ordenamiento jurídico y que restringen las libertades de los ciudadanos, se estaría desnaturalizando la facultad operativa y organizativa de este órgano. En ese sentido

cuando la potestad reglamentaria se usa para emitir un acto normativo que no tiene por objeto la búsqueda de operativizar las elecciones sino el legislar de facto, se estaría entonces creando nuevas conductas que son sancionables, de esta manera se vulnera la seguridad jurídica y el principio de reserva de ley (CCE, 2025, Sentencia 23-25-IN/25).

3.7 La seguridad jurídica respecto a la inobservancia de competencias y el control abstracto

Es menester mencionar el derecho a la seguridad jurídica, mismo que se consagra en el Art. 82 de la CRE, tiene como fundamento el respeto a la Carta Magna y la claridad en la existencia de normas jurídicas previas y que sean aplicadas por autoridades competentes (CRE, 2008, Art. 82). En ese sentido, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha indicado que este derecho tiene dos aristas comprendiendo la certidumbre y la previsibilidad (CCE, 2020, Sentencia 26-18-IN/20), la certidumbre busca generar la certeza de que la situación jurídica no se vea modificada más que por procedimientos regulares y mediante la autoridad competente, de esta manera se evita las arbitrariedades, por otro lado, la previsibilidad tiene que ver con la protección de las expectativas de cómo se aplicará este derecho (CCE, 2020, Sentencia 26-18-IN/20). De esta forma para que el sistema democrático pueda operar sin arbitrariedades, es necesario que las autoridades pongan límites a sus actos normativos respecto del ámbito estricto de las atribuciones que les ha otorgado la norma.

Cuando el Consejo Nacional Electoral excede su potestad reglamentaria y también la normativa electoral, el Art. 16 del Código de la Democracia, se rompe de manera directa la previsibilidad y la certidumbre del ordenamiento jurídico. Al utilizar la autonomía como una excusa para la emisión de resoluciones de carácter general que invaden el principio de reserva de ley, el órgano electoral estaría actuando fuera de su competencia específica, lo que alteraría la seguridad jurídica.

En este tipo de escenarios, la solución va más allá de exigir la tutela judicial efectiva mediante la interposición de garantías jurisdiccionales en casos concretos, mismas que buscan tutelar derechos subjetivos y obtener reparaciones, sino que se debería activar el control abstracto de constitucionalidad. De conformidad con el Art. 74 de la LOGJCC (2009) la finalidad que tiene el control abstracto es la de poder garantizar la unidad y coherencia en el ordenamiento jurídico identificando y eliminando la incompatibilidad de normas. Para este tipo de controles el escrutinio se realiza con abstracción en la aplicación

del acto administrativo concreto, de esta manera se determina la conformidad con la Constitución, cuando el resultado determina su inconstitucionalidad entonces el acto general impugnado será expulsado, esto debido a que será incapaz de producir efectos jurídicos, lo que garantiza la seguridad jurídica y la supremacía constitucional (Guerrero, 2024).

4. Desarrollo del Análisis

4.1 El alcance normativo y jurisprudencial relativo a la autonomía del Consejo Nacional Electoral frente a la competencia de la Corte Constitucional

La autonomía que tiene el Consejo Nacional Electoral se consagra en la Constitución y se desarrolla en el Art. 16 de la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, funcionando como una garantía resguardando la democracia para poder organizar, dirigir y vigilar los procesos electorales sin que puedan interferir otras autoridades ajenas. No obstante, la aplicación de esta normativa en la práctica institucional ha ido generando una tensión de frente al principio de supremacía constitucional y a las atribuciones de control abstracto que tiene la Corte Constitucional.

Al realizar un análisis sistemático y dogmático de esta autonomía, es evidente que el Art. 16 no tiene un carácter absolutista, ni configura una inmunidad al control constitucional para este órgano electoral. Al respecto La Corte Constitucional ha resuelto esta tensión al delimita de manera clara las fronteras que tiene el poder electoral respecto al control constitucional, en la sentencia No. 1651-EP/20, se ha determinado de forma categórica que la aceptación de una prohibición de interponer acciones de control constitucional contra decisiones electorales durante el período electoral deviene en incompatibilidad con la Constitución (CCE, 2020, Sentencia 1651-12-EP/20, párr. 66). Es así como el avalar dicha postura implicaría anular el acceso a la justicia constitucional en el período donde se condensa el actuar del órgano electoral dejando así inexistente la posibilidad de control lo que impediría la tutela de derechos.

En ese sentido, la jurisprudencia ha establecido una regla fundamental y es que la supremacía constitucional exige a la función electoral, como a cualquier órgano del poder público, ajustar sus decisiones y actos permanentes en armonía con la Constitución de la República, es así como la Corte Constitucional es enfática al decir que no cabe la protección de derechos de manera selectiva en determinados espacios de tiempo o en períodos electorales (CCE, 2020, Sentencia 1651-12-EP/20). Por ello, los mandatos

contenidos en el Art. 16 del Código de la Democracia deben ser interpretados de forma integral; la finalidad será la de preservar la independencia que tienen los órganos electorales en aras de garantizar la continuidad del proceso electoral y así evitar también las intromisiones de índoles políticos o administrativos que pueden darse, pero cabe recalcar que de ninguna forma se establecen prohibiciones absolutas para el control de constitucionalidad.

Como consecuencia la Corte Constitucional no se constituye como una autoridad extraña respecto a los términos en tensión de la legislación electoral, sino que es el máximo órgano de control e interpretación constitucional (CRE, 2008, Art. 429). Es por ello que el control abstracto de constitucionalidad se presenta como la herramienta idónea, legítima y necesaria en los posibles excesos normativos que pudiera tener el Consejo Nacional Electoral. En ese ámbito, su aplicación sobre las resoluciones electorales de carácter general no sería una interferencia arbitraria, sino que estaría apegada al mandato concebido en el Art. 429 y 436.2 de la CRE en concordancia con el Art. 74 de la LOGJCC con la finalidad de garantizar la coherencia y unidad del ordenamiento jurídico por medio del escrutinio de normativas incompatibles con la Carta Magna.

4.2 Posible tensión entre la potestad reglamentaria del CNE frente al principio de reserva de Ley

El Art. 219 de la Constitución reconoce las funciones que tiene el Consejo Nacional Electoral y le faculta a expedir normativas para organizar y vigilar los procesos electorales, no obstante, desde un punto de vista dogmático estas facultades no le habilitan para legislar. La Corte Constitucional en su jurisprudencia ha manifestado límites respecto a lo que tiene que ver con la regulación de derechos, indicando que la potestad reglamentaria no puede irse en contra del principio de reserva de ley. Es así como la Corte Constitucional determinó que los órganos de regulación y control:

“(…) están facultados a emitir normas infralegales que concreticen los lineamientos o elementos fundamentales prescritos por el legislador, siempre que dichas normas no suplanten el contenido de la ley y/o innoven las disposiciones legales” (CCE, 2023, Sentencia 57-17-IN/23, párr. 53).

Siendo así, aunque esta limitación se encuentra consolidada en el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional, en la praxis institucional que tiene el CNE podría existir una tensión persistente. Uno de los hallazgos de facto al respecto de esta

extralimitación se dio en la resolución PLE-CNE-2-13-3-2025², en donde el órgano electoral indicó expresamente la prohibición del uso de dispositivos móviles a las y los ciudadanos electores al momento de sufragar. El CNE para defender esto lo justificó con la argumentación de que aquello respondía a una medida por medio la cual se “reglamentan y definen aspectos operativos específicos como la prohibición del uso de dispositivos móviles, eléctricos y/o electrónicos durante el proceso de votación” (CCE, 2025, Sentencia 23-25-IN/25, párr. 14), con la justificación de que esto fue para garantizar el voto secreto.

Sin embargo, cuando se contrasta este accionar con el marco constitucional, el análisis material estaría demostrando que esta defensa de lo operativo se usa para evadir una esfera de carácter legislativo. Como se advierte mediante voto salvado en el análisis de este mismo caso, “La norma impugnada no es netamente operativa porque la prohibición que se impugna tipifica una conducta susceptible de ser sancionada” (CCE, 2025, Sentencia 23-25-IN/25, voto salvado, párr. 17, p. 28). Respecto a esto la autoridad administrativa desnaturaliza su potestad mediante el establecimiento de prohibiciones generales y que las mismas no están tipificadas de manera expresa en el Código de la Democracia. En el voto salvado también se menciona que el uso de esta competencia con la finalidad de generar obligaciones y que si estas no se cumplen hay una consecuencia de sanciones graves, y no se tiene una habilitación legal para hacerlo, entonces esto vulnera el principio de reserva de ley (CCE, 2025, Sentencia 23-25-IN/25, voto salvado, párr. 39, p. 34).

Es por ello que como lo ha resuelto la Corte Constitucional en escenarios similares que son análogos respecto a la invasión de competencias, cuando una autoridad pública mediante la expedición de normativa infralegal pretende la regulación de materias restringidas a la ley formal, entonces el acto normativo incurriría en un vicio insubsanable de inconstitucionalidad por la forma, debido a que el órgano que lo emite carece de competencia en razón de la materia que le faculta a poder expedir una regulación (CCE, 2021, Sentencia 33-20-IN/21, párr. 89). Como consecuencia a esto, la protección de la

² Resolución emitida el 13 de marzo de 2025, mediante la cual se dispone en el Art.1 la restricción del empleo de celulares y aparatos tecnológicos por parte de los electores mientras dura el ejercicio de su voto en las mesas electorales y también a los miembros de mesa al momento del escrutinio. El CNE justificó esta medida con el argumento de que era una directriz necesaria y operativa con la finalidad de preservar un proceso íntegro y así garantizar el principio constitucional del voto secreto, con esto justificó también que se quería prevenir la posibilidad de manipulaciones hacia los electores (CCE, 2025, Sentencia 23-25-IN/25).

autonomía electoral resultaría ineficaz jurídicamente para poder legitimar resoluciones que buscan legislar de facto de manera tangencial a la Asamblea Nacional, lo que hace indispensable que se realice un control abstracto por parte de la Corte Constitucional.

Se hace también crucial analizar como la inobservancia respecto a las competencias materiales por parte del CNE rebasa la vulneración a la reserva de ley y también configura una afectación al derecho a la seguridad jurídica. Es el Art. 82 de la CRE (2008) el que establece de una manera taxativa que la seguridad jurídica tiene fundamento no solo en el respeto a la Constitución y en que existan normas previas con claridad, sino que estas también deben ser aplicadas por autoridades competentes.

Sobre lo anterior, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha mencionado que este derecho fundamental tiene dos dimensiones que son irrenunciables para la ciudadanía: la previsibilidad y la certidumbre. En ese sentido como lo determina La Corte en la sentencia No. 26-18-IN/20, cuando se analiza los límites del ejercicio del poder, la seguridad jurídica exige “brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad” (CCE, 2020, Sentencia 26-18-in/20, párr. 100).

Es así como cuando el CNE en el ejercicio de su potestad normativa podría arrogarse facultades legislativas mediante la emisión de resoluciones generales, mismas que buscan tipificar prohibiciones, estaría rompiendo la previsibilidad del ordenamiento jurídico, lo que estaría dejando a los sujetos políticos y a las y los ciudadanos en indefensión de cara a un poder que estaría legislando de facto con la protección en la autonomía.

Cuando hay un escenario en donde existe la ruptura en la certidumbre, el control abstracto de constitucionalidad adquiere relevancia. De acuerdo con la postura de Patajalo (2020) la seguridad jurídica se garantiza de manera plena cuando el ordenamiento jurídico es liberado de normas expedidas de manera irregular mismas que contravienen los preceptos constitucionales. Ahora respecto a la inobservancia de competencias misma que vicia de inconstitucionalidad a los actos normativos que han sido emitidos por el CNE (CCE, 2021, Sentencia 33-20-IN/21), la intervención de la justicia por medio de la Corte Constitucional no es una injerencia ni tampoco una opción, sino que es la representación de un mandato que es ineludible, de esta manera el control abstracto adquiere relevancia e importancia como un mecanismo jurisdiccional definitivo, de manera que se pueda reestablecer la confianza ciudadana, sacando del sistema jurídico los actos que han sido

emitidos por autoridades incompetentes en razón de la materia y que estaría amenazando la supremacía constitucional.

4.3 El control abstracto como garante de cara al poder electoral

Como se ha estado evidenciando en los apartados anteriores, la emisión de actos normativos por parte del CNE que irrumpen el principio de reserva de ley estaría generando una grave afectación a la seguridad jurídica y así mismo a los derechos de las y los ciudadanos. Es por lo que, en estos escenarios el control abstracto de constitucionalidad se presenta como el mecanismo necesario y que es idóneo para poder expulsar del ordenamiento jurídico las resoluciones que buscan legislar de facto mediante la protección de una autonomía organizativa que no ha sido entendida. En ese contexto, la Corte Constitucional tiene la competencia para la identificación de aquellas incompatibilidades normativas materiales y así declarar la invalidez de aquellos actos, con lo que se garantizaría la unidad y coherencia en el sistema jurídico (LOGJCC, 2009, Art. 74).

La complejidad de la invalidación por parte de los magistrados de la Corte Constitucional respecto de una resolución que es emitida por el órgano electoral enfrenta muchas críticas dogmáticas que se basan en la teoría de la objeción contramayoritaria de la justicia constitucional, esa crítica ve su fundamento en cuestionar la legitimidad democrática que poseería un tribunal para poder anular las decisiones de otras funciones estatales, y alerta del peligro de que se pueda implementar un “gobierno de jueces” en donde estos impongan su voluntad por encima de los órganos representativos y autónomos (Cruz, 2022, p. 112), y siguiendo este punto de vista, la intervención de la Corte Constitucional dentro de los procesos electorales se puede sacar de contexto ya que se le estaría concibiendo como una intromisión que busca vulnerar la independencia que posee el CNE.

Para poder desvirtuar la objeción anteriormente mencionada, resulta indispensable acudir a la teoría del garantismo y al modelo de un Estado constitucional de derechos y justicia. Así el neoconstitucionalismo es el reflejo de un modelo jurídico basado en la constitucionalización del ordenamiento y que da a la Constitución la fuerza vinculante y la eficacia para poder garantizar la sujeción de todos los poderes sin excepción a sus mandatos (Cruz, 2022, p. 101), es por lo que el control jurídico del poder se alza como

una garantía de la supremacía constitucional y de su valor normativo (Patajalo, 2020, p. 41).

Por otro lado, en armonía con Luigi Ferrajoli (2003), en las convenciones democráticas existe un ámbito de lo que es “no decidible”, aquel núcleo de principios que no responden a las decisiones de las mayorías y tampoco del arbitrio de los poderes públicos. Es así que dentro de lo indecidible se encuentran dos elementos que son intocables: la tutela de derechos fundamentales y la sujeción de los poderes públicos a la ley (Ferrajoli, 2003, p. 26). Es así como la democracia no se acaba en su dimensión formal, es decir no responde a quien toma las decisiones, sino que también exige una dimensión sustancial entendida como aquello que no se puede decidir.

Si la Corte Constitucional interviene para anular una resolución del Consejo Nacional Electoral que ha creado una infracción electoral debido a la falta de competencia para tipificar infracciones inobservando el principio de reserva de ley o ha limitado las libertades de las y los ciudadanos vulnerando sus derechos fundamentales, no estaría vulnerando la democracia ni tampoco la autonomía del electorado, sino que este ejercicio de control constitucional estaría reforzado la dimensión sustancial de la democracia que concebía Ferrajoli, asegurando así que ninguna autoridad sin tomar en cuenta su nivel de especialización o independencia, pueda transgredir los límites del pacto de convivencia (Ferrajoli, 2003). Así mismo como ha indicado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la supremacía de la Constitución exige al órgano electoral que ajuste sus decisiones y los actos a la Carta Magna permanentemente, y no de manera selectiva a ciertos períodos (CCE, 2020, Sentencia 1651-12-EP/20).

Por lo indicado, la tensión jurídica entre la protección que prevé el Art. 16 del Código de la Democracia y el control abstracto constitucional se resuelve tomando en cuenta la supremacía constitucional (CRE, 2008, Arts. 424 y 426). Es por eso que la prohibición de que puedan interferir autoridades extrañas en los comicios busca resguardar la logística y la transparencia de las elecciones y no se constituye como una inmunidad para poder emitir regulaciones que son contrarias a la Constitución. En ese sentido, cuando el Consejo Nacional Electoral excede la potestad reglamentaria que tiene, entonces el control abstracto actuaría como el último garante para que la normativa se ajuste al ordenamiento jurídico, lo que salvaguarda la esfera de lo indecidible de cara a los excesos del poder institucional.

5. Conclusiones

Una vez realizado el análisis dogmático, normativo y jurisprudencial en el presente ensayo, se concluye lo siguiente:

1. Respecto al alcance de la autonomía electoral frente al control abstracto, se ha determinado que la protección prevista en el Art. 16 de la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia tiene como única finalidad el velar por la organización y la logística de los comicios frente a la interferencia de otras autoridades, pero no le otorga al Consejo Nacional Electoral inmunidad para el escrutinio constitucional. Es así como el CNE está sometido al principio de supremacía constitucional y sus actuaciones de carácter general pueden ser susceptibles del control abstracto realizado por la Corte Constitucional.
2. Al analizar el principio de reserva de ley, se observó que cuando el CNE emite resoluciones que buscan imponer prohibiciones generales, que son abstractas y permanentes a los ciudadanos, como en el caso de la restricción del uso de dispositivos móviles al momento de realizar la votación, se está expidiendo entonces de manera material actos normativos. Cuando se crean estas restricciones y se tipifican inobservancias que no está en la ley formal, entonces el órgano electoral está excediendo su potestad reglamentaria, invadiendo de esta manera el principio de reserva de ley y legislando de facto, de esta manera sus actos vician de inconstitucionalidad por la forma ya que tiene incompetencia material.
3. Respecto del mecanismo idóneo de resolución, el control abstracto de constitucionalidad se presenta como la vía constitucional idónea para poder responder a aquellas resoluciones del Consejo Nacional Electoral que intentan camuflar actos normativos. La intervención de los magistrados de la Corte Constitucional no es una injerencia antidemocrática o contramayoritaria, más bien es el ejercicio legítimo del deber para salvaguardar la esfera de lo indecible y de esta manera puede proteger los derechos fundamentales y las reglas de competencia que ningún órgano por más autonomía que este tenga puede transgredir.
4. Por último, con los hallazgos de esta investigación, resulta importante plantearse futuras líneas de investigación como la necesidad de una reforma a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, donde se incorpore un procedimiento que debe ser expedito y sumario para el control de actos normativos que sean emitidos en tiempos electorales, lo que permitiría que la Corte

Constitucional pueda expulsar las normativas inconstitucionales de forma oportuna, de manera que los tiempos procesales ordinarios no permitan la consumación de las vulneraciones a los derechos fundamentales durante los actos de sufragio.

6. Referencias

6.1 Libros y Artículos

Acosta Feldman, D., y Aroca Jácome, R. (2026). *La resolución del Consejo Nacional Electoral que adelanta las elecciones seccionales es inconstitucional en cinco dimensiones: Análisis constitucional y comparado*. Grupo de Trabajo sobre Análisis Político y Constitucionalismo.

Álvarez Undurraga, G. (2002). *Metodología de la investigación jurídica: Hacia una nueva perspectiva*. Universidad Central de Chile, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

Cárdenas, C. (2020). *La reserva de ley en el derecho administrativo sancionador*. Universidad Andina Simón Bolívar.

Cruz, A. (2022). *La Corte Constitucional del Ecuador (CCE): límite de funciones estatales y ciertas críticas*. *Iuris Dictio*, (30), 99-114. <https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/iurisdictio/article/view/2540/3225>

Ferrajoli, L. (2003). *El papel de la función judicial en el Estado de derecho*. *Justicia Electoral*, (18), 23-31.

Guamán Lema, I. J., Castro Quishpi, S. S., Delgado Sayay, R. E., y Vinueza Ochoa, N. V. (2025). *El control constitucional en el Ecuador: tensiones, avances y desafíos en la protección de derechos fundamentales*. *Tesla Revista Científica*, 5(2). <https://doi.org/10.55204/trc.v5i2.e563>

Guerrero, J. (2024). *La incongruencia de las acciones de inconstitucionalidad en contra de los actos administrativos de efectos generales y actos normativos* [Tesis de maestría, Universidad de las Américas]. Repositorio Digital UDLA. <https://dspace.udla.edu.ec/bitstream/33000/17102/1/UDLA-EC-TMDPC-2024-06.pdf>

Narváez Benavides, M. F. (2025). *Guía de jurisprudencia constitucional: Generalidades del control abstracto de constitucionalidad*. Corte Constitucional del Ecuador; Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC).

Olvera García, J. (2015). *Metodología de la investigación jurídica para la investigación y la elaboración de tesis de licenciatura y posgrado*. Universidad Autónoma del Estado de México; Miguel Ángel Porrúa.

Patajalo, R. (2020). *El control de constitucionalidad en Ecuador. Defensa de un control mixto (Primera Edición ed.)*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

Pilataxi, J., y Alvear, M. (2025). *El control de constitucionalidad en Ecuador: Un estudio comparativo con otros modelos latinoamericanos*. Revista Lex.

Romero, D. I., y Alvarado, J. (2025). *El principio de la supremacía constitucional y la protección del medio ambiente*. Revista Lex, 8(29), 714–732. <https://doi.org/10.33996/revistalex.v9i28.313>

Ruiz Silva, J. H., Granja Huacón, S. H., y Coello Avilés, E. M. (2025). *Investigación sobre la Corte Constitucional y la salvaguarda de la supremacía de la CRE en Ecuador. Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores*, 12(2). <https://doi.org/10.46377/dilemas.v12i2.4575>

Storini, C., Masapanta Gallegos, C. R., y Guerra Coronel, M. A. (2022). *Control de constitucionalidad en Ecuador: muchas alforjas para tan corto viaje*. FORO: Revista de Derecho, (38), 7-27. <https://doi.org/10.32719/26312484.2022.38.1>

Tantaleán Odar, R. M. (2016). *Tipología de las investigaciones jurídicas. Derecho y Cambio Social*, 1-37.

6.2 Cuerpos normativos

Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. (2009). Registro Oficial Suplemento 52 de 22 de octubre de 2009.

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

6.3 Jurisprudencia

Corte Constitucional del Ecuador. (2020, 20 de noviembre). *Sentencia No. 1651-12-EP/20*.



Corte Constitucional del Ecuador. (2021, 05 de mayo). *Sentencia No. 33-20-IN/21 y acumulados*.

Corte Constitucional del Ecuador. (2023, 22 de marzo). *Sentencia No. 127-21-IN/23*.

Corte Constitucional del Ecuador (2023, 28 de junio). *Sentencia No. 57-17-IN/23*.

Corte Constitucional del Ecuador. (2024, 28 de febrero). *Sentencia No. 12-23-JC/24*.

Corte Constitucional del Ecuador. (2025, 02 de abril). *Sentencia No. 23-25-IN/25*.