

Quito, D.M., 02 de abril de 2025

CASO 23-25-IN

EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE

SENTENCIA 23-25-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional analiza la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 1 de la resolución PLE-CNE-2-13-3-2025 emitida el 13 de marzo de 2025 por el Consejo Nacional Electoral. Esta Corte evidencia que el artículo 1 de la resolución PLE-CNE-2-13-3-2025, respecto de la prohibición del uso de dispositivos móviles, eléctricos y/o electrónicos a los electores durante el acto del sufragio, no es contraria a los artículos 11 número 3, 132 número 1 y 133 números 2 y 4 de la Constitución (principio de reserva de ley). La Corte determina que la norma impugnada es una medida operativa que no restringe ni limita el derecho al sufragio (art. 61.1 CRE), y que fue dictada por el organismo electoral en ejercicio de su competencia reglamentaria para organizar, dirigir y vigilar de manera transparente los procesos electorales (art. 219.1 y 6 CRE; arts. 25.1 y 9 LOEOP). De tal manera, se excluye cualquier otra interpretación contraria que considere a esta medida como un requisito adicional, condición u obstáculo al elector para ejercer libremente y en secreto su derecho al sufragio. Así también, esta Corte concluye que la norma impugnada no es contraria a los artículos 66 número 29 letra d (derecho de libertad) y 11 número 4 (principio de no restricción) de la Constitución, en tanto que esta medida operativa no implica una transgresión a la característica constitucional del voto secreto, ni a la libertad para comunicarlo. Finalmente, se declara la constitucionalidad condicionada de la norma impugnada en tanto se interprete conforme a los parámetros contenidos en esta decisión.

1. Antecedentes procesales

1. El 17 de marzo de 2025, Jorge Washington Andrade Escobar, por sus propios y personales derechos y en calidad de coordinador de la Asamblea Permanente por la Defensa del Patrimonio Nacional (“**accionante**”), presentó una acción pública de inconstitucionalidad por razones de forma y fondo en contra del artículo 1 de la resolución PLE-CNE-2-13-3-2025, emitida el 13 de marzo de 2025 por el Consejo Nacional Electoral (“**norma impugnada**”).
2. El 13 de marzo de 2025, en el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional fueron posesionados la jueza constitucional Claudia Salgado Levy y los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez y José Luis Terán Suárez. En virtud del sorteo realizado en el sistema SACC, se asignó la sustanciación del presente caso al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz.

3. El 21 de marzo de 2025, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional¹ admitió a trámite la acción pública de inconstitucionalidad y ordenó al Consejo Nacional Electoral (“CNE”) y a la Procuraduría General del Estado (“PGE”) que se pronuncien sobre la acción pública de inconstitucionalidad. Por otra parte, el Tribunal negó la solicitud de suspensión provisional de la norma impugnada.²
4. El 24 y 25 de marzo de 2025, el CNE presentó su informe sobre la demanda de inconstitucionalidad. Mientras que, el 26 de marzo de 2025, el CNE remitió el expediente y documentos que dieron origen a la disposición demandada.³
5. El 27 de marzo de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional resolvió dar atención prioritaria a esta causa. El 28 de marzo de 2025, el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz avocó conocimiento de la causa 23-25-IN.

2. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto en los artículos 436 número 2 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”) y 75 número 1 letra d), 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Disposición impugnada

7. El accionante alega la inconstitucionalidad por razones de forma y fondo del artículo 1 de la resolución PLE-CNE-2-13-3-2025, que dispone:

Artículo 1.- PROHIBIR el uso de dispositivos móviles, eléctricos y/o electrónicos a los electores durante el acto del sufragio en las Juntas Receptoras del Voto; y, a partir de las 17:00 horas y durante toda la jornada de escrutinio a los miembros de las Juntas Receptoras del Voto, excepto a uno de sus integrantes para que pueda realizar las operaciones matemáticas necesarias para llenar las actas de escrutinio.⁴

¹ El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, y los jueces constitucionales José Luis Terán y Richard Ortiz Ortiz.

² El 21 de marzo de 2025, Marlón Manuel Martínez Molina presentó un escrito en calidad de *amicus curiae*.

³ El expediente y documentos remitidos por el CNE constan de 80 fojas.

⁴ Además, esta Magistratura observa que el artículo 2 de la resolución señala: “DISPONER a la Coordinación Nacional Técnica de Procesos Electorales, y a la Dirección Nacional de Seguridad y Manejo Integral de Riesgos, que en el plazo de tres días, la elaboración de un protocolo con el objeto de establecer el procedimiento específico para el cumplimiento de la prohibición establecida en el numeral 5.1 del informe jurídico Nro. 041-DNAJ-CNE-2025”.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos del accionante

8. El accionante alega que la norma impugnada infringe los artículos constitucionales 11 número 3, 132 número 1, 133 números 2 y 4 (principio de reserva de ley), el artículo 66 número 29 letra d (derecho a la libertad), y el artículo 11 número 4 (principio de no restricción de los derechos). Para fundamentar su demanda señala argumentos de inconstitucionalidad tanto por la forma como por el fondo.

a. Inconstitucionalidad por la forma

9. Respecto a los artículos 11 número 3, 132 número 1, 133 números 2 y 4 (**reserva de ley**), el accionante menciona:

9.1. La Corte Constitucional en la sentencia 33-20-IN/21 determinó que la Constitución, en los artículos 132 y 133, reconoce el principio de reserva de ley, que exige que la regulación y ejercicio de los derechos constitucionales y las materias relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral se regulen mediante leyes orgánicas. Pero, la norma impugnada regularía circunstancias del acto de sufragio lo que afectaría el derecho a elegir y ser elegido (art. 61.1 CRE), y al voto universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente (art. 62 CRE), lo que únicamente debió ser regulado mediante ley.⁵

9.2. La norma impugnada infringiría este principio, porque fue adoptada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral, que no tendría la competencia para incorporar ningún requisito para el ejercicio del derecho a elegir. A criterio del accionante, la única con capacidad de emitir legislación en esta materia es la Asamblea Nacional.⁶

b. Inconstitucionalidad por el fondo

10. Sobre el artículo 66 número 29 letra d (derecho a la **libertad**), el accionante argumenta:

10.1. El derecho a la libertad tiene relación con el principio constitucional de autonomía de la voluntad conforme lo determinó la sentencia 166-12-JH/20. Refiere que la autonomía tendría dos dimensiones: (i) la positiva, mediante la cual las personas pueden hacer lo que creyeren conveniente; y, (ii) la negativa, por la que pueden abstenerse de actuar o no hacer. Menciona que, en los casos

⁵ Demanda de acción pública de inconstitucionalidad, p. 4.

⁶ Demanda de acción pública de inconstitucionalidad, p. 6.

en que la conducta no se subsuma a una prohibición existente, no debe existir sanción; y, en caso de no existir prohibición, ni siquiera cabe analizarla.⁷

- 10.2.** La norma impugnada contendría una prohibición expresa de realizar un acto en dos diferentes momentos –sufragio y escrutinio– el cual está dirigido a los electores y miembros de las juntas receptoras del voto. En ese sentido, arguye que la norma impugnada rebasaría el campo de acción permitido por la Constitución y la ley “en cuanto a los presupuestos para el ejercicio del derecho a elegir de los electores” y “ninguna persona puede ser obligada a dejar de hacer algo no prohibido por la ley”.⁸ Agrega que, el hecho de que el individuo “tenga derecho al sufragio y que este, entre otros, sea secreto, no obsta de que el propio individuo, por el principio de la autonomía de la voluntad, y al no tener prohibición expresa, bien puede [...] por su propia cuenta hacer público su voto”.⁹
- 11.** En cuanto al artículo 11 número 4 (principio de **no restricción** de los derechos), el accionante alega que ninguna norma jurídica tiene la capacidad de restringir los derechos y garantías constitucionales. Además, señala que la norma impugnada “no supera el test de proporcionalidad”, por cuanto no cumpliría con: (i) legalidad: al no estar contenida en una ley; (ii) fin legítimo: no sería “verosímil ni ha sido explicado en como (sic) la medida es efectiva para satisfacer a la colectividad”, pues no existiría datos sobre el inicio de investigaciones respecto a los supuestos actos extorsivos, en los que se fundamentó el CNE para emitir la disposición impugnada. Sobre la (iii) idoneidad: no demostraría cómo esta medida es idónea, ya que dicha restricción es corta a nivel temporal, durante “la llegada, ingreso, permanencia y salida del recinto electoral”; (iv) necesidad: existirían otras medidas que el CNE puede adoptar, por ejemplo, “políticas públicas de seguridad ciudadana frente a la extorsión”; y, (v) proporcionalidad en sentido estricto: al imponer un requisito que no estaría previsto en la Constitución y la ley que generaría “un daño mayor al restringir injustificadamente el ejercicio pleno del derecho a elegir”. Por lo que, a su consideración, existiría un “sacrificio absoluto del derecho a elegir frente a ningún bien o beneficio obtenido como parte de la decisión”. Finalmente, el accionante concluye que la norma impugnada no cumpliría el criterio de proporcionalidad en sentido estricto y, en consecuencia, afectaría el principio de no restricción de derechos.¹⁰
- 12.** Por todo lo expuesto, el accionante solicita que se acepte la demanda y se declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada por razones de forma y fondo.

⁷ Demanda de acción pública de inconstitucionalidad, p. 7 y 8.

⁸ Demanda de acción pública de inconstitucionalidad, pp. 9 y 10.

⁹ Demanda de acción pública de inconstitucionalidad, p. 10.

¹⁰ Demanda de acción pública de inconstitucionalidad, pp. 12 y 13.

4.2. Argumentos del Consejo Nacional Electoral

- 13.** El CNE remitió el expediente y los informes que dieron origen a la norma impugnada. En el expediente consta el informe de la Policía Nacional, PN-DGI-DAO-DESP-2025-0009-INF de 7 de marzo de 2025, referente al proceso electoral “Elecciones Generales 2025”, donde se determinó que existen denuncias de que individuos presionan a ciudadanos para que voten a favor de determinados movimientos políticos y se ofrecen pagos por cada voto.¹¹ Al respecto, el CNE señala que este tipo de prácticas “comprometen la integridad del proceso electoral y pueden distorsionar los resultados al influir indebidamente en la voluntad de los votantes”,¹² y que son cuestiones que contrarían la Constitución y la ley.
- 14.** El CNE señala que su deber es “garantizar un proceso electoral libre, transparente y representativo, donde los votantes puedan ejercer su derecho sin intimidación”.¹³ Por lo que, con la finalidad de proteger a los ciudadanos de presiones ejercidas por ciertos grupos, en uso de sus facultades otorgadas por la Constitución y la ley de “organización, dirección, vigilancia y garantía de procesos electorales transparentes” emitió la norma impugnada. Con 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”.¹⁴
- 15.** Al respecto, el CNE señala que el voto secreto es un principio fundamental de la democracia, que garantiza “la libertad y autonomía de los ciudadanos al momento de elegir a sus representantes”. A su consideración, el uso de dispositivos electrónicos, que permitan a los electores grabar o fotografiar las papeletas de votación, compromete este principio ya que afectarían su legitimidad y seguridad.¹⁵ Asegura que la medida

¹¹ Consta en el informe que la Policía Nacional recibió 5 denuncias en el proceso electoral en las “Elecciones Generales 2025” y realizó algunas verificaciones. En lo pertinente concluye que “existen denuncias de que individuos y grupos han presionado a ciudadanos para que voten a favor de determinados movimientos políticos, ofreciendo incentivos económicos, como pagos por cada voto. Este tipo de prácticas compromete la integridad del proceso electoral y puede alterar los resultados de las elecciones al influir indebidamente en las decisiones de los votantes. 3.3 Que, las verificaciones realizadas han revelado que diversas organizaciones delictivas (GDO) están manipulando la voluntad popular en Guayaquil, creando un ambiente de intimidación, temor y violencia”.

¹² En el informe PN-DGI-DAO-DESP-2025-0009-INF de 7 de marzo de 2025, remitido por la Policía Nacional se concluyó que “se ha evidenciado que, en diversos sectores de Guayaquil, como mercados y barrios populares, se ha forzado a ciudadanos y comerciantes a participar en actividades de campaña de movimientos políticos”. Además, señaló que “existen denuncias de que individuos y grupos han presionado a ciudadanos para que voten a favor de determinados movimientos políticos, ofreciendo incentivos económicos, como pagos por cada voto. Este tipo de prácticas compromete la integridad del proceso electoral y puede alterar los resultados de las elecciones al influir indebidamente en las decisiones de los votantes” y que “diversas organizaciones delictivas (GDO) están manipulando la voluntad popular [...] creando un ambiente de intimidación, temor y violencia [...]”, a foja 4.

¹³ Informe del CNE, p. 2.

¹⁴ Informe del CNE, p. 4.

¹⁵ Informe del CNE, p. 2.

sirve para “proteger la libertad de las y los ciudadanos [de] ejercer su voto de manera secreta y sin presión externa alguna y garantizar que no se viole el principio del voto secreto, el orden, seguridad y transparencia de los procesos electorales”.¹⁶

16. El CNE menciona que los requisitos para ejercer el sufragio se mantienen inalterables conforme las disposiciones legales, por lo que no se debe considerar que la prohibición dispuesta en la norma impugnada sea un requisito adicional para poder sufragar. Al contrario, indica que es “una medida operativa” para garantizar la “integridad y el orden en el proceso electoral y evitar vulnerar el principio del voto secreto y prevenir manipulaciones, injerencias o coacción en los votantes”. También, señala que dicha medida fue adoptada por el “órgano electoral competente de seguridad y organización del proceso electoral” cuya finalidad es garantizar el voto secreto.¹⁷ Asimismo, el CNE arguye que la resolución no vulnera el derecho a la libertad, ya que no impide a los ciudadanos el ejercer su derecho al voto. Más bien busca proteger y garantizar que el “voto se emita de manera independiente, secreta y sin interferencias externas”, por lo que se está promoviendo el ejercicio pleno de la libertad de elección del elector.¹⁸
17. Finalmente, el CNE señala que es la autoridad constitucional encargada de velar por la legalidad de los procesos electorales y de garantizar que los ciudadanos puedan ejercer su derecho al voto sin amenazas ni incentivos que puedan coartar la libre voluntad de elegir sus representantes.¹⁹ Agrega que es fundamental que el proceso electoral se desarrolle en un entorno de igualdad, justicia y transparencia.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

18. La LOGJCC, en el artículo 79 número 5 letras a y b, exige que la acción pública de inconstitucionalidad contenga: (i) las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y (ii) los argumentos claros, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa. Para tal efecto, es indispensable que los accionantes esgriman alegaciones que permitan cuestionar la constitucionalidad de la norma acusada; pues, caso contrario, este Organismo debe guiarse por el principio de presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas, en atención a lo dispuesto por el artículo 76 numeral 2 de la LOGJCC.²⁰
19. Además, en una acción pública de inconstitucionalidad, a este Organismo no le corresponde analizar si la aplicación de una determinada disposición jurídica es

¹⁶ *Ibíd.*

¹⁷ Informe del CNE, p. 5.

¹⁸ *Ibíd.*, p. 6.

¹⁹ Informe del CNE, p. 5.

²⁰ CCE, sentencia 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 46.

correcta o incorrecta en casos concretos.²¹ Por ende, se pronunciará únicamente sobre los **argumentos presentados por el accionante** que sean “claros, ciertos, específicos y pertinentes”, relacionados con la presunta incompatibilidad con la Constitución. Este análisis se reducirá al objetivo del control abstracto de constitucionalidad: “garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas [...] entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico” (art. 74 LOGJCC).

20. Ahora bien, esta Corte observa que la norma impugnada contiene una prohibición referente al uso de dispositivos móviles, eléctricos y/o electrónicos dirigidas a dos sujetos en momentos diferentes en el día de las elecciones: **(i)** los electores durante el acto del sufragio y **(ii)** los miembros de las juntas receptoras del voto durante el escrutinio. Sin embargo, los argumentos del accionante solo se centran en alegar la inconstitucionalidad de la prohibición del “uso de dispositivos móviles, eléctricos y/o electrónicos a los electores durante el acto del sufragio en las Juntas Receptoras del Voto”. Por lo que, esta Corte únicamente analizará la presunta inconstitucionalidad de esta **primera frase** de la norma impugnada.
21. Sobre los cargos contenidos en el párrafo 9 *supra*, el accionante argumenta en lo principal que la norma impugnada sería contraria a los artículos 11 número 3, 132 número 1 y 133 números 2 y 4 (principio de **reserva de ley**), pues la prohibición del uso de dispositivos móviles y electrónicos fue dispuesta por el Consejo Nacional Electoral, órgano que para lo cual no tendría competencia para imponer un requisito adicional para el ejercicio del derecho a sufragar, y que solamente se podría establecer mediante ley. En función de lo expuesto, la Corte formula el siguiente problema jurídico: **¿La primera frase del artículo 1 de la resolución PLE-CNE-2-13-3-2025, respecto de la prohibición del uso de dispositivos móviles, eléctricos y/o electrónicos a los electores durante el acto del sufragio, es contraria a los artículos 11 número 3, 132 número 1, 133 números 2 y 4 (principio de reserva de ley), ya que el CNE habría establecido un nuevo requisito para ejercer el derecho a sufragar mediante una resolución, para lo cual no tendría competencia, porque tal regulación debería constar en la ley?**
22. Respecto a los cargos resumidos en los párrafos 10 y 11 *supra*, el accionante argumenta que la norma impugnada sería contraria a los artículos 66 número 29 letra d (derecho a la **libertad**) y 11 número 4 (principio de **no restricción** de los derechos) de la Constitución. En sustancia, señala que la norma impugnada impone un requisito no previsto en la Constitución y la ley, al momento del acto del sufragio, por lo que resultaría restrictivo al establecer una prohibición de dejar de hacer algo que no está

²¹ CCE, sentencia 3-18-IN/21, 13 de octubre de 2021, párrs. 35 y 36.

prohibido por la ley y coartar al elector la libertad de sufragio y de comunicar su voto. En tal sentido, se observa que dichos argumentos giran en torno a que la norma impugnada afectaría el derecho a la libertad en la dimensión de no ser obligado a dejar de hacer algo no prohibido por la ley (art. 66.29.d CRE), en conexión con el principio de no restricción de los derechos (art.11.4. CRE). Por lo expuesto, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La primera frase del artículo 1 de la resolución PLE-CNE-2-13-3-2025, respecto de la prohibición del uso de dispositivos móviles, eléctricos y/o electrónicos a los electores durante el acto del sufragio, es contraria al artículo 66 número 29 letra d de la Constitución (derecho a la libertad), en concordancia con el artículo constitucional 11 número 4 (principio de no restricción de los derechos), porque se establecería una restricción al elector a la libertad del sufragio y de comunicar su voto?**

6. Resolución de los problemas jurídicos

- 6.1. ¿La primera frase del artículo 1 de la resolución PLE-CNE-2-13-3-2025, respecto de la prohibición del uso de dispositivos móviles, eléctricos y/o electrónicos a los electores durante el acto del sufragio, es contraria a los artículos 11 número 3, 132 número 1, 133 números 2 y 4 (principio de reserva de ley), ya que el CNE habría establecido un nuevo requisito para ejercer el derecho a sufragar mediante una resolución, para lo cual no tendría competencia, porque tal regulación debería constar en la ley?**
23. Los artículos 132 y 133 de la Constitución establecen que, por el principio de reserva de ley, ciertos asuntos deben ser regulados obligatoriamente por el legislador, precisando además aquellos supuestos que requieren de una ley orgánica. En específico, los artículos 132 número 1 y 133 número 2 de la Constitución determinan que se requerirá de ley en los asuntos relacionados con la regulación del “ejercicio de los derechos y garantías constitucionales”. Por su parte, el artículo 11 número 3 de la Constitución establece que “para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley”.
24. Esta Magistratura ha establecido que, aunque la posibilidad de regular derechos es una facultad atribuida al legislador, como representante del soberano, esta no es exhaustiva. En otras palabras, no implica que, en razón de este principio, una ley deba desarrollar detalladamente todos los aspectos relacionados al ejercicio de un derecho.²² De tal manera que, en ciertos casos la ley -como mandato general y universal- no puede prescribir y agotar todas las posibilidades del ejercicio de un derecho. Sino que el legislador debe procurar definir de forma clara y precisa los elementos esenciales que

²² CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de junio de 2023, párr. 50.

regulan un derecho constitucional determinado.²³ Estos elementos otorgan un marco básico previsible para que la administración pública mediante su **potestad reglamentaria** o por medio de los órganos públicos de control y regulación, pueda desarrollar las normas a fin de dar eficacia directa a los mandatos legislativos²⁴ y de operativizar el ejercicio de los derechos.

25. Adicionalmente, la jurisprudencia de esta Corte ha determinado que para verificar si una disposición observa o no el principio de reserva de ley, se deberá constatar si el contenido de la norma cuya inconstitucionalidad se alega regula aspectos que deberían constar o no en una ley, en observancia de los artículos 132 y 133 de la Constitución. En dicho análisis, esta Magistratura no está habilitada para revisar la compatibilidad sustantiva entre la ley y la disposición impugnada, dado que para eso existen en el ordenamiento jurídico los mecanismos ordinarios de control legal.²⁵
26. De tal manera, para verificar si una norma infralegal afecta al principio de reserva de ley porque estaría regulando derechos constitucionales, esta Corte ha determinado que “se debe observar cuidadosamente el **alcance** de la norma impugnada y si su contenido limita el ejercicio de los derechos, así como la **competencia** del órgano emisor para desarrollar normas legales (énfasis añadido)”.²⁶ En caso de que no regule derechos, y se verifique que se limita a desarrollar la norma legal dentro del marco autorizado por el legislador, entonces no existirá vicio formal de inconstitucionalidad. Por el contrario, si la norma impugnada regula derechos fundamentales, es decir, que su contenido debió constar en una ley o que pese a constar en una ley, la norma ha suplantado o alterado el contenido previsto en esta, entonces, se deberá concluir que se ha violado el principio de reserva de ley, existiendo un vicio formal de inconstitucionalidad.²⁷
27. Ahora bien, el accionante considera que el CNE, al emitir la norma impugnada que estableció la prohibición del uso de dispositivos móviles, eléctricos y/o electrónicos a los electores durante el acto del sufragio habría infringido el principio de reserva de ley, porque habría dispuesto un requisito adicional que no está previsto en la Constitución ni en la ley para ejercer el derecho al sufragio. Es decir, alega que el CNE no tendría competencia para establecer esa prohibición que limitaría el derecho al sufragio y, por consiguiente, debía establecerse mediante ley por el órgano legislativo.
28. Por su parte, el CNE señala que no se incorporaron o modificaron los requisitos para ejercer el derecho al sufragio establecidos en las disposiciones legales. Al contrario,

²³ CCE, sentencia 77-16-IN/22, 27 de enero de 2022, párr. 74.

²⁴ CCE, sentencia 77-16-IN/22, 27 de enero de 2022, párr. 73,74 y 75.

²⁵ CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de junio de 2023, párr. 55.

²⁶ *Ibíd.*

²⁷ *Ibíd.*, párr. 55.

sostiene que, como órgano competente de la seguridad y organización del proceso electoral emitió la norma impugnada como una “medida operativa” para garantizar el principio del voto secreto. Sostiene que dicha medida se dictó en uso de sus facultades otorgadas por la Constitución y la ley de “organización, dirección vigilancia y garantía de procesos electorales transparentes”. Por ello, solo se “reglamentan y definen aspectos operativos específicos como la prohibición del uso de dispositivos móviles, eléctricos y/o electrónicos durante el proceso de votación”.²⁸

29. En tal virtud, a fin de determinar si la norma impugnada es contraria a los artículos 11 número 3, 132 número 1 y 133 números 2 y 4 (principio de reserva de ley), esta Corte analizará: (i) la **competencia** del órgano emisor, y (ii) el **alcance** de la norma impugnada para determinar si su contenido limita el ejercicio de algún derecho, que correspondía constar en una ley.
30. Previo al análisis del primer elemento (i), se debe considerar que el Ecuador es un Estado constitucional y democrático, edificado sobre el principio de soberanía popular y los derechos de participación (arts. 1 y 61 CRE). La soberanía popular se ejerce mediante los órganos del poder público y a través de los mecanismos de participación directa. Aun cuando nuestro sistema constitucional reconoce diversos tipos de democracia (art. 95 CRE), el centro del sistema político es la democracia representativa. La democracia ecuatoriana, por tanto, se estructura sobre el **derecho al sufragio** –que es uno de sus cimientos en sus dimensiones activa y pasiva– (art. 61.1 CRE), las organizaciones políticas (art. 108-111 CRE), los procesos electorales y el sistema electoral (art. 112-117 CRE). Por ello, precisamente el Derecho Electoral es uno de los elementos esenciales en toda democracia representativa, porque asegura la certeza en los procesos de selección y nominación de autoridades de elección popular.
31. Ahora bien, para asegurar el respeto de los derechos de participación de los ciudadanos como el derecho al sufragio (art. 61.1 CRE), así como para precautelar el buen funcionamiento del sistema de partidos y la transparencia en los procesos electorales es necesario que existan mecanismos de **justicia electoral**. Esta justicia se refiere a todos los mecanismos y procedimientos para garantizar los principios básicos que el Derecho Electoral protege. Entre esos mecanismos está la creación de órganos electorales, encargados de la organización de los procesos electorales y del control de legalidad de la actividad administrativa electoral.
32. En el Ecuador el sistema de justicia electoral está confiado a la Función Electoral que garantiza “el ejercicio de los derechos políticos que se expresan a través del sufragio y los referentes a la organización política de la ciudadanía” (art. 217 CRE). La Función Electoral está integrada por el CNE –órgano de administración electoral– (art. 218-

²⁸ Informe del CNE, p. 4.

219 CRE) y el Tribunal Contencioso Electoral (“TCE”) –órgano jurisdiccional electoral– (art. 220-221 CRE). De tal manera, esta Función del Estado tiene como misión constitucional esencial la protección de los derechos de participación que se expresan mediante el sufragio (art. 61.1, 4 y 6 CRE) y el derecho a la organización política de la ciudadanía (art. 68.8 CRE). Con mayor precisión, el artículo 6 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador (“**LOEOP**”) expresa la razón de ser de la Función Electoral:

Art. 6.- La Función Electoral tiene como finalidad asegurar que las **votaciones** y los escrutinios traduzcan la **expresión auténtica, libre, democrática y espontánea de la ciudadanía** y sean el reflejo oportuno de la voluntad del electorado expresada en las urnas por votación directa y secreta (énfasis añadido).

33. De manera particular, la **Constitución** entrega al CNE la responsabilidad esencial de organizar los procesos electorales –que incluye la jornada electoral– y reglamentarlos adecuadamente. En concreto, el artículo 219 entre otras atribuciones del CNE dispone:

Art. 219.- El Consejo Nacional Electoral tendrá, además de las funciones que determine la ley, las siguientes:

1. Organizar, dirigir, vigilar y garantizar, de manera transparente, los procesos electorales, convocar a elecciones, realizar los cómputos electorales, proclamar los resultados, y posesionar a los ganadores de las elecciones.

6. Reglamentar la normativa legal sobre los asuntos de su competencia.

34. Puesto que la misión fundamental de la Función Electoral es asegurar en una democracia representativa la realización del principio democrático, los procesos electorales que se organizan para la elección de las autoridades de representación popular en el país –especialmente del presidente de la República y Asamblea Nacional–, cuentan con una serie de etapas y garantías que tienen como finalidad que se respete la voluntad ciudadana expresada en las urnas mediante elecciones. El momento culminante del proceso electoral es la **jornada electoral**, donde todos los ciudadanos concurren libremente a expresar su voto por sus preferencias electorales, con todas las garantías que establece la Constitución y la ley.

35. Por otro lado, el derecho al **sufragio activo** es el mecanismo mediante el cual los ciudadanos participan en la conformación de los órganos del Estado (elecciones), y también en las decisiones de interés general (consulta popular). En los procesos electorales, este derecho se expresa mediante el voto con las características constitucionales de “universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente” (art. 62 CRE). Para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho al voto con todas las garantías de forma libre y transparente es necesario que los órganos de la Función Electoral cumplan con sus atribuciones constitucionales.

36. Ahora bien, como se expuso en el párrafo 29 *supra*, corresponde a este Organismo verificar primero si el CNE tiene la **competencia** para emitir la norma impugnada (i).
37. El accionante asegura que el CNE no tenía competencia para emitir la norma impugnada, puesto que establecería un nuevo requisito para ejercer su derecho al sufragio, y que la única con capacidad para emitirla era la Asamblea Nacional.
38. En cambio, el CNE asegura que es su deber “garantizar un proceso electoral libre, transparente y representativo”. Además, sostiene que en uso de sus facultades otorgadas por la Constitución y la ley de “organización, dirección, vigilancia y garantía de los procesos electorales transparente” emitió la resolución PLE-CNE-2-13-3-2025 de 13 de marzo de 2025, mediante la cual reglamenta aspectos operativos para proteger la libertad de los ciudadanos de ejercer su voto de forma secreta y sin presión externa.
39. Al respecto, este Organismo observa que conforme a lo previsto en el artículo 219 números 1 y 6 de la Constitución, el CNE es competente para organizar, vigilar y garantizar los procesos electorales, así como reglamentar la normativa necesaria en relación a sus competencias constitucionales. Estas facultades tienen la finalidad de hacer operativo el proceso electoral en todas sus fases, especialmente en la jornada electoral. Por lo que, el CNE cuenta con una amplia **potestad reglamentaria** a nivel constitucional (art. 219. 1 y 6 CRE) y legal (art. 25. 1 y 9 LOEOP), debido a la singularidad de los procesos electorales, caracterizados por etapas cortas y preclusivas, y destinadas a la conformación oportuna y legítima de los principales órganos del Estado democrático.
40. En esa misma línea, el artículo 23 de la LOEOP determina que los órganos de la Función Electoral (CNE y TCE) son competentes para resolver todo lo que tenga relación con sus atribuciones. Así, se establece:

Art. 23.- Los órganos de la Función Electoral tienen **competencia privativa**, en sus respectivos ámbitos, para resolver todo lo concerniente a la **aplicación de esta ley**; los reclamos, objeciones, impugnaciones, correcciones y recursos, que interpongan los sujetos políticos a través de sus representantes legales, apoderados o mandatarios especiales, según el caso, y los candidatos y candidatas, observando el debido proceso administrativo y jurisdiccional electoral; y, a la aplicación de las sanciones previstas en esta ley (énfasis añadido).

41. Adicionalmente, el artículo 25 números 1 y 9 de la LOEOP establece como competencias del CNE:

Art. 25.- Son funciones del Consejo Nacional Electoral:

1. Organizar, dirigir, vigilar y garantizar, de manera transparente y eficaz los procesos electorales, convocar a elecciones, realizar los cómputos electorales, proclamar los resultados y posesionar a quienes resulten electas o electos; [...]

9. **Reglamentar la normativa legal sobre los asuntos de su competencia;** [...] (énfasis añadido).

42. En concreto, la LOEOP norma los siguientes aspectos del Derecho Electoral ecuatoriano: el sistema electoral para todas las autoridades de elección popular; los derechos y obligaciones de participación político electoral de la ciudadanía; la organización de la función electoral; la **organización y desarrollo de los procesos electorales**; los mecanismos de democracia directa; la financiación y el control del gasto de los partidos y movimientos políticos; las organizaciones políticas; y, los procedimientos de la justicia electoral (art. 4 LOEOP). Especialmente, la conformación y funcionamiento de las Juntas Receptoras del Voto (“**JRV**”) está regulada en los artículos 43 al 57 de la LOEOP, y la **jornada electoral** y el acto de votación, en las disposiciones 114 a 118 de la Ley Electoral. Además, el artículo 10 de la LOEOP consagra las características del voto popular:

Art. 10.- La ciudadanía expresa su voluntad soberana, entre otros, por medio del voto popular que será universal, igual, periódico, directo, **secreto** y escrutado públicamente, que se manifiesta en los tiempos, condiciones y bajo las normas que esta ley señala para garantizar la permanencia y el perfeccionamiento de la democracia (énfasis añadido).

43. Por lo expuesto, esta Corte observa que el CNE, como órgano administrativo electoral, tiene la facultad normativa reglamentaria, consagrada y reconocida constitucional y legalmente, para “organizar, dirigir, vigilar y garantizar, de manera transparente y eficaz los procesos electorales”; regular asuntos de su competencia; y, garantizar que el sufragio se materialice a través del voto con las características constitucionales, especialmente de ser secreto. Es decir, el CNE está facultado constitucionalmente para emitir la normativa necesaria para regular los procesos electorales y la jornada electoral, y garantizar los principios constitucionales del sufragio.²⁹
44. De este modo, se constata que la resolución PLE-CNE-2-13-3-2025 emitida el 13 de marzo de 2025 por el CNE en la que se regula la prohibición del “uso de dispositivos móviles, eléctricos y/o electrónicos a los electores durante el acto del sufragio en las

²⁹ LOEOP, artículo 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución y en la ley.

Bajo los principios de diversidad, pluralismo ideológico y de igualdad de oportunidades, esta ley regula la participación popular en el ejercicio de la democracia directa para los procesos electorales y para la designación, remoción y revocatoria del mandato de las autoridades de los órganos de poder público.

Artículo 18.- La Función Electoral [...] [s]e regirán [sic] por principios de autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad, probidad, certeza, eficacia, eficiencia, calidad, coordinación, planificación, evaluación y servicio a la colectividad. En el caso del Consejo Nacional Electoral también rige el principio de la desconcentración.

Juntas Receptoras del Voto” fue dictada en virtud de la potestad reglamentaria de organizar, vigilar y garantizar el proceso electoral (art. 219. 1 y 6 CRE y 25. 1 y 9 LOEOP). De manera que, en ejercicio de esta potestad, el CNE se encontraba habilitado para expedir reglamentariamente el contenido de la referida resolución. En consecuencia, se verifica que el CNE era competente para emitir la norma impugnada dentro del marco autorizado por la Constitución y la ley para organizar el proceso electoral (i).

45. Respecto a (ii), corresponde a esta Magistratura verificar el **alcance** de la norma impugnada y si su contenido limita el ejercicio de algún derecho, que le habría correspondido constar en una ley.
46. El accionante afirma que la prohibición del “uso de dispositivos móviles, eléctricos y/o electrónicos a los electores durante el acto del sufragio en las Juntas Receptoras del Voto” afectaría el derecho al sufragio, pues implicaría un nuevo requisito que solo podría imponerse mediante ley.
47. Al respecto, el CNE refiere que la prohibición del uso de estos dispositivos, que alude al acto de grabar o fotografiar las papeletas de votación durante el acto del sufragio, es una **medida operativa**, que tiene como finalidad garantizar la “integridad y el orden en el proceso electoral y evitar vulnerar el principio del voto secreto y prevenir manipulaciones, injerencias o coacción en los votantes”. También el “prevenir la alteración de los resultados y preservar la integridad del sistema electoral en su conjunto”.³⁰
48. Para analizar el alcance de la norma impugnada, esta Corte observa que la primera parte del artículo 1 de la resolución PLE-CNE-2-13-3-2025 textualmente señala: “prohibir el uso de dispositivos móviles, eléctricos y/o electrónicos a los electores durante el acto del sufragio en las Juntas Receptoras del Voto”. En tal sentido, se constata que el CNE dispuso una medida que permite regular la organización operativa durante el acto del sufragio –desde el momento de recibir la papeleta de votación hasta depositarla en las urnas electorales respectivas–, y que consiste en la prohibición del uso de dispositivos móviles, eléctricos y/o electrónicos a los electores, con el fin de impedir que los electores puedan grabar o fotografiar las papeletas de votación, como lo afirma el CNE.³¹
49. En primer lugar, esta Magistratura constata que la norma impugnada no introduce ningún requisito adicional al ejercicio del derecho al sufragio. Los artículos 62 y 63 de

³⁰ Expediente constitucional 23-25-IN, informe del CNE, p. 2.

³¹ Informe remitido por el CNE, p. 2. “el uso de dispositivos electrónicos que permitan a los electores grabar o fotografiar las papeletas de votación compromete el principio del secreto del voto”.

la Constitución establecen claramente los siguientes requisitos respecto de las personas que pueden ejercer este derecho:

- 49.1.** El voto será obligatorio para las personas mayores de dieciocho años. Ejercerán su derecho al voto las personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada.
 - 49.2.** El voto será facultativo para las personas entre dieciséis y dieciocho años de edad, las mayores de sesenta y cinco años, las ecuatorianas y ecuatorianos que habitan en el exterior, los integrantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, y las personas con discapacidad.
 - 49.3.** Las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior tienen derecho a elegir a la Presidenta o Presidente y a la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, representantes nacionales y de la circunscripción del exterior; y podrán ser elegidos para cualquier cargo.
 - 49.4.** Las personas extranjeras residentes en el Ecuador tienen derecho al voto siempre que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años.
- 50.** Es decir, en sustancia los requisitos para ejercer el derecho al sufragio activo se resumen en ser ecuatoriano y tener mínimo dieciséis años y, para los extranjeros, una residencia mínima de cinco años, conforme lo determina expresamente la Constitución.
- 51.** Como ya se expuso anteriormente, la norma impugnada únicamente establece una medida operativa en el momento del acto electoral, en la que se prohíbe el uso de dispositivos móviles, eléctricos y/o electrónicos a los electores, para fotografiar o grabar las papeletas de votación, durante el acto del sufragio en las JRV. Esta medida no implica ningún requisito adicional a los establecidos constitucionalmente, pues las personas habilitadas en el registro electoral pueden ejercer su derecho al voto sin ninguna condición adicional. Lo único que no se permite es que los electores usen dispositivos móviles, eléctricos y/o electrónicos en el momento del sufragio, con la finalidad de proteger a los ciudadanos de cualquier tipo de coacción o presión indebidas, y de garantizar la integridad del proceso electoral. Por ello, se debe entender que la norma impugnada no establece ningún requisito nuevo o adicional para el ejercicio del derecho al sufragio. Considerando que, de acuerdo a lo informado por el CNE, la protección a los ciudadanos de coacción o presiones indebidas se da con impedir la toma de fotos y grabación de videos de la papeleta de votación, la prohibición establecida en la primera parte del artículo 1 de la resolución PLE-CNE-2-13-3-2025 sobre el uso de dispositivos móviles, eléctricos y/o electrónicos a los electores durante el acto del sufragio en las JRV solo será compatible con la

Constitución si se entiende que alude exclusivamente a la prohibición del uso de tales dispositivos para fotografiar o grabar la papeleta de votación, lo que no altera los requisitos constitucionales del sufragio y no se constituye en un obstáculo al momento de materializar el derecho al voto.

52. Además, este Organismo observa que, en la **jornada electoral**, las JRV cumplen un papel esencial en la concreción del derecho al sufragio, pues deben garantizar que todas las personas habilitadas constitucional y legalmente puedan ejercer sin ninguna restricción su derecho al sufragio con todas las garantías (art. 49-50 LOEOP) que se establecen expresamente en la Constitución y la ley. De este modo, según la LOEOP, para poder hacer operativo el derecho al sufragio, las JRV solo deben exigir a los ciudadanos la presentación de la cédula de identidad, el pasaporte o el documento de identidad consular, y verificar que el elector conste en el padrón electoral (art. 12 LOEOP).³² Por lo tanto, el portar el documento de identidad y constar en el padrón electoral se convierten en las condiciones básicas para el sufragio de los ciudadanos (párr. 49 *supra*). Es decir, en el momento del acto del voto, su ejercicio consistiría en identificarse ante la JRV, recibir la papeleta de votación, ejercer el derecho al voto, depositar el voto en las ánforas destinadas por el CNE; y, finalmente recibir el certificado de votación (art. 49.2 LOEOP).³³
53. Además, las JRV tienen diversos mandatos durante el día de las elecciones con el fin de garantizar el ejercicio libre y secreto del voto e impedir que se realice proselitismo político dentro del recinto electoral. Así, conforme a la ley, las JRV deben:
- 53.1 Impedir que el día de las elecciones se haga propaganda electoral o proselitismo político en el recinto del sufragio (art. 49.9 LOEOP).
- 53.2 Vigilar que el acto electoral se realice con normalidad y orden (art. 49.10 LOEOP).
- 53.3 Facilitar la tarea de los observadores acreditados oficialmente (art. 49.11 LOEOP).
- 53.4 Impedir que los delegados de los sujetos políticos u otras personas realicen proselitismo dentro del recinto electoral y en un perímetro de cien metros (art. 50.3 LOEOP).

³² LOEOP, artículo 12.- La calidad de electora o elector se probará por la constancia de su nombre en el registro electoral. La verificación será efectuada en la correspondiente junta receptora del voto con la presentación de la cédula de identidad, el pasaporte, o el documento de identidad consular. La no vigencia de estos documentos no impedirá el ejercicio del derecho al sufragio.

³³ *Ibid*, artículo 49.2.

- 53.5** Adoptar las medidas necesarias para asegurar la **reserva del acto de votación** (art. 115 inciso 4 LOEOP).
- 54.** Asimismo, es indispensable considerar que, durante el proceso electoral, la LOEOP establece el **silencio electoral** que impide que cuarenta y ocho horas antes del día de las elecciones y hasta las 17h00 del día del sufragio se **difunda** cualquier tipo de opinión o imágenes que puedan afectar la formación de las preferencias electorales de las personas que todavía no han sufragado. Así, en el artículo 207 inciso 5 de la LOEOP se establece:
- Cuarenta y ocho horas antes del día de los comicios y hasta las 17h00 del día del sufragio, queda prohibida la difusión de cualquier tipo de información dispuesta por las instituciones públicas, así como la difusión de publicidad electoral, opiniones o imágenes, en todo tipo de medios de comunicación y medios digitales, que induzcan a los electores sobre una posición o preferencia electoral así como la realización de mítines, concentraciones o cualquier otro acto o programa de carácter electoral. El incumplimiento de estas disposiciones constituirá infracción electoral que será sancionada de conformidad con la Ley.
- 55.** Del análisis expuesto y en el contexto del acto electoral en las JRV, contrario a lo alegado por el accionante, este Organismo concluye que la primera frase del artículo 1 de la disposición impugnada resulta compatible con el principio de reserva de ley. Pues la norma impugnada no limita, restringe ni incorpora ningún otro requisito para que el elector ejerza su derecho al sufragio, por lo que no requería ser emitida mediante ley **(ii)**. Es más, un posible requisito sustancial que afecte al ejercicio del derecho al sufragio (arts. 61.1 y 62 CRE), en principio, podría exigir una reforma a la Constitución.
- 56.** Por otra parte, si bien se ha verificado que la norma impugnada no transgrede el principio de reserva de ley, esta Corte estima necesario **excluir cualquier otra interpretación** que impida el ejercicio del derecho al sufragio, por la trascendencia que tiene este derecho político en la formación oportuna y legítima de los principales órganos de gobierno en una democracia representativa. Por tanto, con base en el artículo 76.4 y 5 de la LOGJCC, esta Corte estima que la prohibición al elector del uso de dispositivos móviles, eléctricos y/o electrónicos, para grabar o fotografiar las papeletas de votación durante el acto del sufragio, no se debe considerar un requisito o una condición adicional para el ejercicio del derecho al sufragio. Tampoco como un obstáculo para que el elector ejerza libremente y en secreto su derecho al sufragio. Además, esta medida debe reducirse a lo estrictamente necesario para garantizar que el acto del sufragio sea secreto, es decir, desde el momento que se entrega la papeleta de votación hasta que se deposite en las urnas respectivas. Estos aspectos deben ser considerados por las JRV, quienes se encargan de entregar las papeletas de votación y

efectuar los escrutinios (art. 43 LOEOP), y los electores deberán acatar las disposiciones impartidas dentro del recinto electoral (art. 116 LOEOP).

57. Finalmente, esta Corte no puede dejar de observar que el artículo 2 de la resolución PLE-CNE-2-13-3-2025 contempla la elaboración de un **protocolo** “con el objeto de establecer el procedimiento específico para el cumplimiento de la prohibición” establecida en el artículo 1. Al respecto, este Organismo considera indispensable que para la operativización de la resolución PLE-CNE-2-13-3-2025, el CNE deberá tomar en cuenta, entre otras exigencias constitucionales y legales, el análisis efectuado en esta sentencia y los siguientes parámetros:

- a) La prohibición del uso de dispositivos móviles, eléctricos y/o electrónicos no puede implicar la restricción al porte o incautación de tales dispositivos, sino exclusivamente a su uso durante el tiempo estrictamente necesario durante el acto de sufragio. Es decir, desde la entrega de la papeleta de votación hasta su depósito en la urna respectiva.
- b) La prohibición del uso de dispositivos móviles, eléctricos y/o electrónicos no podrá afectar el derecho a la propiedad de los electores sobre tales dispositivos.
- c) Las medidas que se tomen para asegurar que no se usen los dispositivos móviles, eléctricos y/o electrónicos en las JRV no podrán afectar al carácter secreto del voto.
- d) Los hipotéticos efectos sancionatorios deben observar los principios constitucionales de legalidad, reserva de ley, proporcionalidad y el derecho al debido proceso.
- e) La regulación sobre la prohibición del uso de dispositivos móviles, eléctricos y/o electrónicos deberá ser difundida de manera oportuna y adecuada a todos los inscritos en el registro electoral.

6.2. ¿La primera frase del artículo 1 de la resolución PLE-CNE-2-13-3-2025, respecto de la prohibición del uso de dispositivos móviles, eléctricos y/o electrónicos a los electores durante el acto del sufragio, es contraria al artículo 66 número 29 letra d de la Constitución (derecho a la libertad), en concordancia con el artículo constitucional 11 número 4 (principio de no restricción de los derechos), porque se establecería una restricción al elector a la libertad del sufragio y de comunicar su voto?

58. El artículo 66 número 29 letra d de la Constitución reconoce que el derecho a la libertad incluye el que “ninguna persona pueda ser obligada a hacer algo prohibido o a dejar de hacer algo no prohibido por la ley.” Este derecho a la libertad se expresa en dos

dimensiones de la autonomía de la voluntad. La dimensión positiva, por la que las personas pueden hacer lo que creyeren conveniente; y, la dimensión negativa, por la que pueden abstenerse de actuar o no hacer.³⁴

59. La Constitución establece, en su artículo 11 número 4, que el ejercicio de los derechos se rige por diversos principios, entre esos, el que “[n]inguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales”.
60. El accionante, en su demanda, expresa que la norma impugnada impone un “requisito” no previsto en la Constitución y la ley, al momento del acto del sufragio, por lo que resultaría regresiva al establecer una prohibición de dejar de hacer algo que no está prohibido por la ley y coartar al elector su derecho a **ejercer su voto y comunicarlo**. Es decir, el accionante alega que prohibir el uso de dispositivos móviles, eléctricos y/o electrónicos durante el acto del voto es una restricción al derecho a la libertad general (art. 66.29.d CRE) para ejercer su derecho al sufragio y comunicar su preferencia electoral a otras personas.
61. Por su parte, el CNE señala que la norma impugnada no vulnera el derecho a la libertad, ya que no impide a los ciudadanos ejercer su derecho al voto. Al contrario, arguye que dicha medida permite garantizar que el elector emita su voto de manera independiente, secreta y sin interferencias externas, promoviendo de tal manera el ejercicio de la **libertad de elección** sin ninguna coacción ni influencia. Así, afirma que la resolución emitida “no solo busca proteger la libertad del votante, sino también prevenir la alteración de los resultados y preservar la integridad del sistema electoral en su conjunto”.
62. Al respecto, este Organismo considera que cuando el accionante se refiere a una restricción a la libertad para ejercer su voto y comunicarlo, alude en concreto al derecho a la **libertad de expresión** (art. 66.6 CRE), para avisar a otras personas su decisión electoral. Ahora bien, el derecho al sufragio en su característica constitucional de **secreto** abarca dos dimensiones fundamentales. En primer lugar, constituye una garantía esencial para la libertad del sufragio, asegurando que el elector pueda ejercer su derecho conforme a sus convicciones, sin estar sujeto a influencias indebidas o presiones externas durante el acto electoral. En segundo lugar, preserva el derecho a guardar reserva de la elección del elector,³⁵ en los términos del derecho a la libertad ideológica (art. 66.11 CRE). Ambas dimensiones del derecho al voto secreto se constituyen además en una **obligación del Estado**, es decir, conforme la Observación General 25 del Comité de Derechos Humanos, es deber del Estado “**tomar medidas**

³⁴ CCE, sentencia 166-12-JH/20, 8 de enero de 2020, párr. 20.

³⁵ El artículo 23, inciso b, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, lo establece como una garantía esencial para asegurar la libre expresión de la voluntad de los electores.

para garantizar el carácter secreto del voto durante las elecciones” que implica la “necesidad de que los votantes estén protegidos contra toda forma de coacción para revelar cómo van a votar o cómo han votado, y contra toda injerencia ilícita en el proceso electoral”.³⁶ Todo ello podría tener consecuencias negativas en la transparencia y la integridad del proceso electoral.

63. Ahora bien, como ya se analizó en el primer problema jurídico, la Corte considera que la prohibición del uso de dispositivos móviles, eléctricos y/o electrónicos a los electores durante el acto del sufragio, para fotografiar o grabar la papeleta de votación, es más bien una **medida operativa** tendiente a garantizar el ejercicio del derecho al voto libre y secreto, como lo sostiene la autoridad electoral. Por lo que, la norma impugnada no restringe, condiciona o altera los requisitos constitucionales del derecho al sufragio. Es más, esta Corte ya excluyó cualquier interpretación de la norma impugnada como restrictiva del derecho al sufragio, o como obstáculo para el ejercicio del mismo.
64. En tal escenario, respecto al derecho a la libertad del elector para comunicar su voto a otras personas –entendido como libertad de expresión–, cabe considerar que la medida operativa se limita al momento en el que el elector está ejerciendo o materializando su derecho político al voto libre y secreto en la JRV. De allí que, esta Corte considera que tal medida no interviene en el derecho a la libertad del elector que, al culminar con su ejercicio al sufragio, puede comunicar su preferencia electoral a quien lo desee; pero, considerando que está prohibido realizar propaganda dentro del recinto electoral el día de los comicios (art. 291.1 LOEOP). En síntesis, la prohibición de usar dispositivos para fotografiar o grabar la papeleta de votación deja incólume el derecho del elector para que, al culminar su ejercicio al sufragio, decida comunicar su voto a otras personas, sin que se permita realizar proselitismo político durante la jornada electoral.
65. Cabe subrayar que de los principios constitucionales del derecho al sufragio libre y secreto no se deduce un derecho a fotografiar o grabar la papeleta electoral para su posterior difusión. Más bien, esta Corte, en concordancia con la Observación General 25 del Comité de Derechos Humanos, considera que esta práctica podría poner en riesgo la protección contra coacciones “para revelar cómo van a votar o cómo han votado”³⁷ y presiones contra el elector. Además, la difusión pública y masiva de las

³⁶ Comité de Derechos Humanos, Observación general 25 referente al artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que establece: “Artículo 25 Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”. 1996, párr. 20. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r34177.pdf>.

³⁷ Comité de Derechos Humanos, Observación general 25, 1996, párr. 20.

preferencias electorales individuales antes del término de la jornada electoral –antes de las 17h00 del día del sufragio– podría perturbar la formación de las preferencias de los otros electores que aún no han concurrido a las urnas, lo que podría constituir una forma de propaganda electoral (arts. 49.9 y 50.3 LOEOP).

66. En tal virtud, esta Corte considera que la norma impugnada no restringe el derecho establecido en el artículo 66 número 29 letra d y, en consecuencia, no afecta al artículo 11 número 4 de la Constitución.
67. Por todo lo expuesto, la primera frase del artículo 1 de la resolución PLE-CNE-2-13-3-2025, respecto de la prohibición del uso de dispositivos móviles, eléctricos y/o electrónicos a los electores durante el acto del sufragio, no es contraria a los artículos 11 número 3, 132 número 1, 133 números 2 y 4 (principio de reserva de ley), ni tampoco a los artículos 66 número 29 letra d (derecho a la libertad) y 11 número 4 (principio de no restricción) del texto constitucional, en los términos expuestos en la demanda y con las consideraciones realizadas en esta sentencia.

7. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Declarar la constitucionalidad condicionada de la primera frase del artículo 1 de la resolución PLE-CNE-2-13-3-2025, “prohibir el uso de dispositivos móviles, eléctricos y/o electrónicos a los electores durante el acto del sufragio en las Juntas Receptoras del Voto”, en tanto **se interprete** que tal prohibición al elector del uso de dispositivos móviles, eléctricos y/o electrónicos, para grabar o fotografiar las papeletas de votación durante el acto del sufragio, no se debe considerar un requisito o una condición adicional para el ejercicio del derecho al sufragio. Tampoco como un obstáculo para que el elector ejerza libremente y en secreto su derecho al sufragio. Finalmente, esta prohibición debe reducirse a lo estrictamente necesario para garantizar que el acto del sufragio sea secreto, es decir, desde el momento que se entrega la papeleta de votación hasta que se deposite en las urnas respectivas.
2. Disponer que, para la operativización de la resolución PLE-CNE-2-13-3-2025, el CNE deberá tomar en cuenta, entre otras exigencias constitucionales y legales, el análisis efectuado en esta sentencia y los siguientes parámetros:

- a) La prohibición del uso de dispositivos móviles, eléctricos y/o electrónicos no puede implicar la restricción al porte o incautación de tales dispositivos, sino exclusivamente a su uso durante el tiempo estrictamente necesario durante el acto de sufragio. Es decir, desde la entrega de la papeleta de votación hasta su depósito en la urna respectiva.
 - b) La prohibición del uso de dispositivos móviles, eléctricos y/o electrónicos no podrá afectar el derecho a la propiedad de los electores sobre tales dispositivos.
 - c) Las medidas que se tomen para asegurar que no se usen los dispositivos móviles, eléctricos y/o electrónicos en las JRV no podrán afectar al carácter secreto del voto.
 - d) Los hipotéticos efectos sancionatorios deben observar los principios constitucionales de legalidad, reserva de ley, proporcionalidad y el derecho al debido proceso.
 - e) La regulación sobre la prohibición del uso de dispositivos móviles, eléctricos y/o electrónicos deberá ser difundida de manera oportuna y adecuada a todos los inscritos en el registro electoral.
3. Ordenar que el Consejo Nacional Electoral difunda esta sentencia de forma inmediata, a través de medios de comunicación institucionales y asegurarse de la difusión hacía la ciudadanía. Además, el CNE deberá informar a esta Corte sobre su cumplimiento en el término de tres días contados después de culminada la jornada electoral.
 4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, un voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, en sesión jurisdiccional extraordinaria de miércoles 02 de abril de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 23-25-IN/25

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. Con fundamento en los artículos 92 y 93 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente presento mi voto salvado respecto de la decisión adoptada en la sentencia 23-25-IN/25, aprobada en la sesión extraordinaria de Pleno de 2 de abril de 2025.
2. En el marco de la facultad prevista en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, esta Magistratura emitió la sentencia 23-25-IN/25. En la acción pública de inconstitucionalidad, Jorge Washington Andrade Escobar (“**accionante**”) alegó que el artículo 1 de la resolución PLE-CNE-2-13-3-2025, emitida el 13 de marzo de 2025 por el Consejo Nacional Electoral (“**norma impugnada**” o “**resolución**”), era inconstitucional por la forma y por el fondo. Por la forma, cuestionó que la norma vulnera la reserva de ley; y, por el fondo, argumentó que la resolución era contraria al derecho a la libertad.
3. En sentencia de mayoría, la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad condicionada de la norma y estableció que la norma impugnada es una medida operativa que no restringe ni limita el derecho al sufragio. Señaló, además, que la norma fue dictada por el organismo electoral con base en su competencia reglamentaria para organizar, dirigir y vigilar de manera transparente los procesos electorales, que se encuentra prevista en los numerales 1 y 6 del artículo 219 de la Constitución. De igual manera, estableció que esa medida operativa no implica una transgresión a la característica constitucional del voto secreto, ni a la libertad para expresarlo; y que no puede interpretarse la medida en el sentido de crear un nuevo requisito para ejercer el derecho al voto.
4. Estoy de acuerdo con la sentencia de mayoría en el sentido de que la prohibición no regula el contenido del derecho al voto pues, *prima facie*, parece garantizar y preservar sus características esenciales, particularmente el derecho al voto secreto y libre. El propósito con el que se expide la norma es evitar que la documentación del voto a través de una foto, pueda permitir la compra del voto o la coerción del elector.
5. Al mismo tiempo, considero que la prohibición de usar dispositivos móviles, electrónicos y/o electrónicos durante el acto del sufragio no le impide a la persona

expresar sus preferencias políticas. La medida parece estar destinada a procurar la integridad del voto y la transparencia del proceso electoral. Entonces parecería ser que la norma en análisis atiende a una dimensión individual del derecho al sufragio: que el voto sea secreto y sin coerción, lo que implica la obligación del Estado de garantizar la libre expresión de la voluntad de los electores.¹ Además, atiende una dimensión colectiva y estructural: preservar la transparencia del proceso electoral, lo cual es esencial para el correcto funcionamiento de la democracia en tanto esta se fundamenta sobre elecciones libres.²

6. Ahora bien, mi principal disidencia con el voto de mayoría es respecto de la forma de cumplimiento de esa prohibición. Un argumento del accionante es que la prohibición establecida en la resolución resulta desproporcionada no solo en su alcance, sino específicamente en la sanción aplicable. En su juicio, la resolución vulnera el principio de proporcionalidad al imponer una consecuencia tan grave como negar un derecho fundamental por una conducta no tipificada como infracción electoral. En su criterio, esta desproporción sancionadora, sumada a la ausencia de reserva de ley, configura una restricción arbitraria al derecho al voto y al derecho de libertad.
7. La sentencia de mayoría omite pronunciarse sobre las consecuencias de inobservar la prohibición, así como si la conducta es o no sancionable y si aquello implicaría una transgresión a la reserva de ley. El silencio de la decisión de mayoría en este punto no se subsana con decir que se trata de: i) una norma meramente operativa; ii) que no crea ningún requisito adicional para votar; y iii) que tampoco limita el derecho al sufragio ni a la libertad de expresión.
8. Sobre el punto iii) la decisión de mayoría señala que no se limita el derecho al sufragio porque, de su contenido, no se desprende un derecho “a tomar fotos y difundirla” y tampoco vulnera el derecho a la libertad de expresión porque jurídicamente, incluso, el artículo 207 numeral 5 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador (“LOEOP”) ya establece el silencio electoral, en virtud del cual por 48 horas no es posible “la difusión de cualquier tipo de información dispuesta por las instituciones públicas, así como la difusión de publicidad electoral, opiniones o imágenes en [...] medios de comunicación [...], que induzcan a los electores sobre una posición o preferencia electoral [...]”.

¹ Comité de Derechos Humanos, Observación General 25: “20. (...) Los Estados deben tomar medidas para garantizar el carácter secreto del voto durante la votación (...) Esto comporta la necesidad de que los votantes estén protegidos contra toda forma de coacción para revelar cómo van a votar o cómo han votado, y contra toda injerencia ilícita en el proceso electoral. La renuncia de estos derechos es incompatible con las disposiciones del artículo 25 del Pacto [Internacional de Derechos Civiles y Políticos]”.

² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Yatama Vs. Nicaragua, “198. (...) Los ciudadanos tienen el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos. El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos ejercen el derecho a la participación política”.

9. Desde mi análisis, estas apreciaciones no son suficientes para defender la constitucionalidad condicionada de la norma. Primero, **aunque se trata de una norma operativa, no puede ser sancionatoria y sí lo es. La competencia que tiene el CNE para organizar las elecciones y garantizar el ejercicio al voto no es un cheque en blanco para crear nuevas conductas punibles o infracciones electorales.** Además, el hecho de que la Corte haya tenido que interpretar la norma para condicionarla a la comprensión de que la prohibición no es un requisito ya es un signo alarmante de la imprecisión de la norma cuya infracción daría paso a la imposición de una sanción. Estas razones, como analizaré a continuación, indican en primer lugar que la disposición impugnada vulnera el principio constitucional de reserva de ley. Segundo, la sanción que correspondería ante el incumplimiento de esta nueva conducta es desproporcional. Tercero, el análisis de la infracción electoral del artículo 207 numeral 5 de la LOEOP nada tiene que ver con la prohibición constante en la norma impugnada. Además, dicha infracción está establecida en una ley, como debe ser, cuestión que no se equipara a la conducta establecida en la norma impugnada.
10. A continuación, analizaré cada punto mencionado en esta disidencia.
- 1) La prohibición a los electores y electoras de usar dispositivos móviles, eléctricos y/o electrónicos durante el acto del sufragio transgrede la reserva de ley porque crea una nueva infracción electoral**
11. Esta Corte ha señalado que el principio de reserva de ley está previsto en los artículos 132 y 133 de la Constitución. La reserva de ley alude a aquel conjunto de asuntos y materias que, de manera exclusiva, la Constitución entrega al ámbito de potestades del legislador, excluyendo la intervención y potestad normativa de otras instituciones del Estado.³
12. Más aún, el artículo 133 de la Constitución determina, de forma taxativa, qué asuntos deben ser regulados por medio de leyes de carácter orgánico; entre ellos, cuando se busque “regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales”. El tratamiento de un asunto por medio de ley orgánica presupone que su importancia requiere de mayor deliberación y legitimación democrática, las cuales se alcanzan a través de la deliberación en el órgano legislativo.
13. La decisión de mayoría se enfoca en si la nueva conducta es una restricción del derecho al sufragio y la libertad. Al identificar que no es una limitación concluye que no se vulneró la reserva de ley. Sin embargo, el problema constitucional debió ir más allá,

³ CCE, sentencia 56-09-IN y acumulados/22, 27 de enero de 2022, párr. 88; sentencia 33-20-IN/21, 5 de mayo de 2021, párr. 62; sentencia 51-23-IN/23, 9 de noviembre de 2023, párr. 110.

para centrarse en identificar si la norma impugnada creaba una nueva conducta, si esa conducta al ser sancionable constituía una infracción electoral y si, en virtud del principio de reserva de ley en materia sancionatoria, esa infracción debía constar en una ley. Ese era uno de los cargos del accionante: que la resolución crea una nueva conducta que es sancionable.

14. Al respecto, el artículo 132 numeral de 2 de la Constitución dispone que “(...) Se requerirá de ley en los siguientes casos (...) 2. Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes”. Sobre este punto, este Organismo ya ha señalado que “la reserva de ley [...] es de carácter formal y constituye una garantía relacionada con el rango necesario que deben tener las normas que tipifican y sancionan infracciones”.⁴
15. Desde mi punto de vista, era imperativo abordar la problemática desde esta perspectiva porque la justicia constitucional no puede ignorar el contexto más amplio del debate sobre la prohibición que se impugna. En varias declaraciones de la presidenta del Consejo Nacional Electoral y otros consejeros, respecto a cuál es la consecuencia de la inobservancia de la resolución que contiene la disposición normativa impugnada, han señalado que “quien incumpla con la resolución será sancionado conforme al Código de la Democracia”⁵ y que “el incumplimiento de una resolución del Consejo Nacional Electoral, sea cual fuere, se configura en una infracción electoral muy grave”.⁶ Las infracciones electorales muy graves se sancionan con una multa de \$9.200 a \$32.000 (de veintiún salarios básicos unificados a setenta salarios básicos unificados), destitución y/o suspensión de derechos de participación, de acuerdo con el artículo 279 de la LOEOP.⁷
16. Ahora bien, concuerdo con la sentencia de mayoría sobre que el CNE tiene una competencia constitucional para garantizar las cualidades esenciales del voto y la transparencia del proceso electoral; y que la Constitución y la ley le han reconocido una potestad normativa para el efecto. En ese marco, la sentencia de mayoría señala

⁴ CCE, sentencia 34-17-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 31.i.

⁵ Ver: DNEWS: Entrevista con Consejero del CNE José Cabrera:

<https://www.youtube.com/watch?v=Jxune8XyyGQ>

⁶ Ver: Revista Vistazo: <https://www.vistazo.com/politica/elecciones-ecuador-2025/2025-03-17-diana-atamaint-aclara-multas-elecciones-generales-celular-FN8971531>; El Universo:

<https://www.eluniverso.com/noticias/politica/fotografia-voto-secreto-elecciones-generales-2025-ecuador-diana-atamaint-juan-pablo-pozo-nota/> “Diana Atamaint aclaró que la multa que se aplicará a quienes no acaten la disposición se definió con base en la LOEP, el cual establece que el incumplimiento de las resoluciones del CNE se considerará como una infracción electoral “muy grave” que se sanciona con multas que van de \$ 9.200 a \$ 32.000 y que podrían acarrear la pérdida del ejercicio de los derechos políticos”. Rueda de prensa de las Elecciones Generales 2025 (Segunda Vuelta): <https://www.youtube.com/watch?v=CFD1kBquemU&t=17s>

⁷ Según el numeral 12 del artículo 279 de la LOEOP son infracciones muy graves el incumplir las resoluciones del Consejo Nacional Electoral o las sentencias del Tribunal Contencioso Electoral.

que la norma impugnada está dentro de las competencias del CNE porque se trataría de una norma netamente *operativa*.

17. Este es mi punto central de desacuerdo. **La norma impugnada no es netamente operativa porque la prohibición que se impugna tipifica una conducta susceptible de ser sancionada.** Así, aunque el artículo 279.12 de la LOEOP establece una infracción grave por la inobservancia de las resoluciones del CNE, aquello no implica que el CNE puede crear infracciones electorales porque aquella competencia es privativa de la Asamblea Nacional; es decir, tiene reserva de ley. La autorización normativa que la Constitución, en su artículo 219, reconoce en favor del CNE no incluye la tipificación de infracciones electorales.
18. Este Organismo ya ha señalado previamente que la ley debe determinar con precisión la conducta prohibida y su sanción,⁸ más todavía cuando se tratan de derechos políticos.⁹ En esa medida, cabe precisar que no se trata de cuestionar la constitucionalidad del artículo 279 de la LOEOP. El problema está en el uso de las facultades reglamentarias del CNE que *so pretexto* de organizar el proceso electoral termina creando, por vía indirecta, una nueva conducta prohibida (usar dispositivos móviles, eléctricos y/o electrónicos durante el acto del sufragio) con efecto sancionatorio (infracción muy grave por remisión al art. 279.12 de la LOEOP) sin ninguna base legal. Esto, desde mi punto de vista, vulnera el principio constitucional de reserva de ley.
19. Por eso, insisto: i) el CNE tiene potestad reglamentaria que se basa en la función constitucional de organizar, dirigir y vigilar los procesos electorales, lo cual incluye la capacidad de dictar normas de logística u organizativa; ii) esta potestad no reconoce una competencia al CNE para crear nuevas conductas que configuren infracciones electorales; iii) el artículo 279 de la LOEOP, no autoriza al CNE a generar nuevas infracciones, sino que sanciona la inobservancia de disposiciones válidas dentro de su competencia organizativa.
20. Ahora bien, es posible preguntarse: si cualquier inobservancia a una resolución del CNE puede ser sancionada, ¿no implicaría que todas las resoluciones del CNE crean directamente infracciones y entonces todas estarían sujetas a la reserva de ley? Aquello tendría una consecuencia indeseable porque imposibilitaría el ejercicio efectivo de la potestad reglamentaria del CNE, reconocida en la Constitución y en la ley.
21. Por eso me parece necesario distinguir entre la capacidad que tiene el CNE para emitir normas de carácter organizativo y la facultad, que no tiene el CNE, para emitir normas

⁸ CCE, sentencia 1364-17-EP/23, 21 de junio de 2023, párr. 32.

⁹ CCE, sentencia 1-19-IN/24, 17 de octubre de 2024, párrs. 32-33.

con efectos sancionatorios. El artículo 1 de la resolución impugnada excede el poder reglamentario reconocido al CNE porque contiene una prohibición que habilita la imposición de sanciones graves, sin que la conducta esté tipificada en la ley electoral.

22. En esta medida, ni la Constitución, ni el artículo 279 de la LOEOP otorgan una facultad al CNE para crear, vía resoluciones, normas cuya inobservancia pueda ser sancionada. No le otorga un poder de crear infracciones electorales. La inobservancia a sus resoluciones puede sancionarse si ellas son válidas y constitucionales. Para que estas resoluciones gocen de esas características deben ser dictadas en el ámbito organizativo del CNE y no pueden crear prohibiciones o mandatos que tengan consecuencias sancionatorias, sin base legal expresa.
23. Desde mi punto de vista, el CNE no puede utilizar el artículo 279 de la LOEOP para sancionar inobservancias a resoluciones que exceden su facultad reglamentaria. De ahí que esa institución tiene la responsabilidad de ejercer sus facultades reglamentarias conforme a los límites del ordenamiento jurídico, sin poner en riesgo principios constitucionales y los derechos de las personas votantes. No pongo en duda la potestad organizativa del CNE, sino el uso de una norma aparentemente organizativa pero que se convierte en fundamento de una sanción severa, sin que la ley haya tipificado y definido previamente la conducta infractora.
24. En la sentencia 34-17-IN/21, la Corte reconoció que el principio de tipicidad tiene un carácter material y constituye una de las garantías que exige la predeterminación normativa de las conductas consideradas ilícitas y sus sanciones. El principio de tipicidad, en este contexto, garantiza la previsibilidad y certeza, a través de normas jurídicas previas, que permitan “predecir con suficiente nivel de certeza las infracciones y su respectiva sanción”.¹⁰ De igual forma, en la sentencia 1364-17-EP/23 se ha señalado que nadie puede ser sancionado por un acto u omisión que no esté tipificado en la ley administrativa, pues el juzgamiento de las infracciones y la aplicación de sanciones solo es legítimo si se realiza conforme a leyes preexistentes al acto impugnado y “si la sanción se encuentra prevista en la Constitución o la ley”.¹¹ Estoy clara que en este caso me refiero a una infracción electoral y que estas están revestidas de una particularidad especial dado el objeto y materia de su regulación. Sin embargo, al constituirse en una infracción que genera sanción no pueden sustraerse de la reserva de ley y estar en poder del CNE.
25. De ahí que, las infracciones de cualquier tipo deben estar claramente definidas en la ley, a excepción de aquellos casos en donde el legislador delimite elementos esenciales del ilícito y establezca una remisión o autorización normativa a favor de la

¹⁰ CCE, sentencia 34-17-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 31.

¹¹ CCE, sentencia 1364-17-EP/23, 21 de junio de 2023, párr. 32.

administración.¹² En este caso, no solo la conducta no está en la ley, sino que, además, no está claramente definida. De ahí que la sentencia de mayoría incluso haya tenido que recurrir a una constitucionalidad condicionada de la norma para explicar que la prohibición no debe tratarse como un requisito para poder votar. La descripción de la conducta prohibida en la norma es tan ambigua que existe muchas dudas, incluso, de cómo se va a aplicar. Si la prohibición no es un requisito para votar, entonces no es posible que los miembros de las Juntas Receptoras del Voto lo soliciten antes de que el ciudadano o ciudadana ejerza su derecho al sufragio. Si ese es el caso, entonces los miembros de las Juntas deberán vigilar, de algún modo, que la persona no esté tomando fotos de su voto. La determinación de cómo se configura la conducta es ambigua, y, sin embargo, está sancionada. La norma, en principio operativa, entra en el ámbito del derecho administrativo sancionador en donde, tal como ha dicho la Corte, rigen los principios de tipicidad y reserva de ley.

26. De ahí que la resolución es inconstitucional por la forma no en la medida en la que impone directamente una sanción, sino porque genera una conducta o una prohibición ambigua cuya inobservancia genera una sanción legal. Dicha conducta no está y debería estar previamente definida por la ley en sus elementos esenciales; y, además, la sanción que genera para la conducta específica es desproporcionada.

2) La nueva infracción electoral tiene una sanción que resulta desproporcional

27. Tal como se indicó, el CNE ha dejado claro que el incumplimiento de la prohibición generará la sanción prevista en el artículo 279 de la LOEOP. La propia resolución, en su exposición de motivos, también hace referencia al mencionado artículo. Entiendo que el valor de los preámbulos o de la exposición de motivos de los cuerpos normativos es solo interpretativo¹³ en tanto permite ver cuál es el propósito o espíritu con el que se emite una determinada norma.
28. Aunque considero que el solo establecimiento de una sanción a una conducta creada por una resolución del CNE, sin habilitación legal expresa, ya vulnera la reserva de ley, la sanción que se aplicaría a la conducta establecida en la norma impugnada es, además, desproporcional.
29. El principio de proporcionalidad se encuentra reconocido en el artículo 76 numeral 6 de la Constitución en los siguientes términos: “En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso

¹² CCE, sentencia 34-17-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 37.

¹³ Por ejemplo, en el dictamen 2-10-RC/22, la Corte Constitucional reconoció que el preámbulo de la Constitución contiene elementos trascendentales y de gran valor para el Estado. Estos lineamientos deben estar dotados de eficacia frente a todas las normas que integran el ordenamiento jurídico, y ante todo acto del poder público que se les oponga. Ver, CCE, sentencia 2-10-RC/22, 20 de abril de 2022, párrs. 31-32.

que incluirá las siguientes garantías básicas [...] 6. La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza”.

30. De manera que, este principio constituye una de las garantías del debido proceso que actúa como un límite al poder punitivo al momento de la configuración normativa de las infracciones y sanciones administrativas,¹⁴ y de cualquier índole. Por ello, la proporcionalidad exige que, en el plano normativo, exista una adecuada correspondencia entre la acción administrativa y la conducta o categoría de conductas que se reprochan. De tal manera que la conducta no sea excesiva, atendiendo a la gravedad de la infracción, o innecesaria, para la finalidad de interés general.¹⁵
31. A través de su jurisprudencia, la Corte Constitucional ha reconocido que el principio de proporcionalidad permite la existencia de una “relación adecuada entre los medios de la potestad sancionatoria y las finalidades perseguidas por el Estado, logrando un equilibrio entre los beneficios que su implementación representa y los perjuicios que podría producir”.¹⁶ En esta línea, corresponde a las autoridades públicas competentes tipificar de manera cuidadosa las conductas ilícitas a través de una gradación adecuada de las sanciones frente a posibles afectaciones o lesiones a bienes o intereses jurídicos.¹⁷ Así, en virtud del principio de proporcionalidad, la sanción no debería provocar más lesividad que la propia infracción.¹⁸
32. A lo largo de este voto salvado, he señalado que la conducta de la norma impugnada debió establecerse en la ley, tipificarse de manera cuidadosa y atender a una sanción adecuada. Sin embargo, la prohibición no está establecida en la ley y la conducta es ambigua. Corresponde ahora analizar si la sanción dispuesta en el artículo 279 de la LOEOP es proporcional. Para el efecto, se procederá a examinarla a partir del test de proporcionalidad en sus cuatro elementos señalados en el artículo 3 numeral 2 de la LOGJCC:

1) Fin constitucionalmente válido: la sanción busca evitar que se tomen fotos de los votos para proteger el derecho al voto secreto y libre. Se tratan de fines constitucionalmente válidos, previstos en el artículo 62 de la Constitución.

¹⁴ CCE, sentencia 21-18-IN/24, 11 de julio de 2024, párr. 98.

¹⁵ CCE, sentencia 10-18-IN/21, 29 de septiembre de 2021, párr. 37.

¹⁶ CCE, sentencias 10-18-IN/21, 29 de septiembre de 2021, párr. 38; 025-16-SIN-CC, 6 de abril de 2016, p. 10.

¹⁷ CCE, sentencias 10-18-IN/21, 29 de septiembre de 2021, párr. 38; 025-16-SIN-CC de 6 de abril de 2016, p. 9; y, 3-21-OP/21, 30 de junio de 2021, párr. 32

¹⁸ *Ibid.*

- 2) **Idoneidad:** la sanción para evitar que se tomen fotos del voto puede ser idónea para impedir que se envíe una prueba de la forma de votación a quien está coaccionando al elector o electora.
- 3) **Necesidad:** la sanción es muy gravosa para el fin perseguido. La sanción consiste en una “multa desde veintiún salarios básicos unificados hasta setenta salarios básicos unificados, destitución y/o suspensión de derechos de participación desde dos hasta cuatro años”. Si el objetivo es evitar la coacción y garantizar el secreto del voto y la transparencia del proceso electoral, entonces lo adecuado sería perseguir y sancionar a quien coaccione y no a la víctima de la coacción. En este marco, una medida que es mejor para perseguir y alcanzar el fin es, por ejemplo, establecer mecanismos y protocolos rápidos y accesibles para presentar denuncias por coacción. Al determinar que la medida no es necesaria, no es preciso analizar la proporcionalidad en sentido estricto.
33. Insisto en que, si se comprueba que hubo coacción, la sanción debería imponerse a quien actuó de ese modo. Cuando hay una amenaza concreta al proceso: la sanción debería ser para quien incurrió en esa amenaza, no para quien tomó foto de su voto como prueba o resultado de la coacción. Por eso, quien es víctima de coacción no puede ser sancionada, menos con una medida desproporcional. Por el contrario, el Estado tiene el deber de proteger a las personas electoras en contra de toda forma de coacción encaminada a revelar su votación, a través de la creación de procesos y mecanismos que las resguarde.¹⁹ Por lo que imponer una sanción traslada la obligación del Estado a la responsabilidad del elector o la electora.
34. Por todo esto, considero que la resolución es inconstitucional porque al crear una nueva obligación o conducta vulnera la reserva de ley, cuya inobservancia, además, genera una sanción legal desproporcionada.

3) Relación de la nueva infracción electoral con el artículo 207 numeral 5 de la LOEOP

35. La sentencia de mayoría parece insinuar que la conducta infractora establecida en el artículo 1 de la norma impugnada ya está prevista como sancionable por la ley. Esto porque el artículo 207 numeral 5 de la LOEOP establece:

Cuarenta y ocho horas antes del día de los comicios y hasta las 17h00 del día del sufragio, queda prohibida la difusión de cualquier tipo de información dispuesta por las instituciones públicas, así como la difusión de publicidad electoral, opiniones o imágenes, en todo tipo de medios de comunicación y medios digitales, que induzcan a los electores

¹⁹ Comité de Derechos Humanos, Observación General 25, párr. 20

sobre una posición o preferencia electoral así como la realización de mítines, concentraciones o cualquier otro acto o programa de carácter electoral. El incumplimiento de estas disposiciones constituirá infracción electoral que será sancionada de conformidad con la Ley.

- 36.** Considero que las conductas del artículo 207 numeral 5 de la LOEOP y del artículo 1 de la resolución impugnada no son lo mismo, por lo cual, intentar establecer una conexión entre esas normas resulta incorrecto y descontextualizado. El artículo 207 numeral 5 de la LOEOP se refiere específicamente a la prohibición de difundir información o propaganda electoral en medios de comunicación y digitales durante las 48 horas previas a las elecciones, con el fin de evitar influencias indebidas en los electores. Sin embargo, esto no guarda relación directa con el uso de dispositivos móviles, eléctricos y/o electrónicos por parte de los electores y las electoras durante el acto de la votación, ya que su uso no constituye proselitismo político ni difusión masiva de información. La “medida operativa” impuesta por el CNE no puede justificarse bajo el artículo 207 numeral 5, pues confunde dos ámbitos distintos: i) la restricción a medios de comunicación; y ii) la limitación de un acto individual que, en sí mismo, no implica alterar el silencio electoral, sino impedir el uso de dispositivos electrónicos, sin que aquello tenga que ver con la emisión de mensajes políticos.
- 37.** La asociación de ambas conductas carece de un fundamento jurídico sólido e implicaría una interpretación muy tolerante de la reserva de ley. El efecto es que el silencio electoral se extienda a una prohibición que no está establecida en la ley, y que está determinada en una resolución. Por eso, es necesario distinguir las dos conductas y no subsumir la norma impugnada en el artículo 207 numeral 5 de la LOEOP. La conducta del artículo 207 numeral 5 de la LOEOP establece una infracción electoral (difusión de mensajes de contenido electoral) que, según la misma norma, debe ser sancionada de conformidad con la ley. La conducta está tipificada en la ley y alude a una sanción de la ley. Por el contrario, el artículo 1 de la resolución impugnada establece una infracción electoral (uso de dispositivos móviles, eléctricos y/o tecnológicos durante el acto del sufragio) sancionable a través del artículo 279 de la LOEOP.
- 38.** En ese supuesto, resulta evidente que: i) irrespetar el silencio electoral es una infracción legal, y ii) es objeto de sanción. No obstante, la sentencia de mayoría parte del supuesto de que la prohibición del uso de dispositivos móviles, electrónicos y/o electrónicos sería una medida operativa, pero al mismo tiempo la asocia con el artículo 207 numeral 5 del cuerpo legal indicado. Con lo cual la sentencia de mayoría adolece de una contradicción: si es solamente operativa la conducta no podría ser sancionable, pero si la asocia con el artículo 207 numeral 5 de la LOEOP entonces sí es sancionable. Si ese es el caso, también se vulnera la reserva de ley porque la norma, so pretexto de

una competencia organizativa, extiende el silencio electoral—y su sanción- a otros escenarios no previstos en la ley.

39. Por todas estas razones considero que la norma impugnada vulnera el principio de reserva de ley. No cuestiono la competencia del CNE para organizar los procesos electorales. Tal como establece el voto de mayoría, la prohibición no afecta el derecho al sufragio. La medida tiende a garantizar el voto secreto y, probablemente, prevenir la coacción y proteger que los electores y electoras expresen libremente su voto. Sin embargo, el uso de esa competencia para generar obligaciones cuyo incumplimiento produce sanciones graves, sin habilitación legal expresa; es decir, para crear infracciones electorales, vulnera el principio de reserva de ley y de proporcionalidad de las sanciones.

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 23-25-IN, fue presentado en Secretaría General el 03 de abril de 2025, mediante correo electrónico a las 11:27; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL