



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

TEMA: El proceso de presentación de candidaturas según la
normativa de la Constitución de la República y el Código de la
Democracia

AUTOR: Jaime Francisco Morán Paredes

DIRECTOR: Dr. Marco Proaño Durán

Marzo, 2011

QUITO – ECUADOR

ABSTRACT

A raíz de la aprobación de la Constitución de la República mediante referendo el 28 de Septiembre de 2008, se produjeron varias reformas al ordenamiento jurídico nacional; precisamente una de estas reformas fue a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, “Código de la Democracia”.

Tanto en la Constitución, como en la Ley se introdujeron varias innovaciones referentes al proceso electoral y representación política; las que más llaman la atención, y consecuentemente son objeto de esta investigación, son las que conciernen al proceso de presentación de candidaturas y a la participación de una persona como candidato a una dignidad de elección popular.

Las reformas a la normativa en materia electoral al parecer generarían varios problemas al momento de su aplicación; algunos aspectos no se encuentran desarrollados de una manera que permita un real y efectivo cumplimiento de lo pretendía el legislativo con estas reformas. Lo que se procura con este trabajo es identificar los aspectos de la Constitución y la Ley que generarían conflicto en su cuanto a su aplicación, y buscar alternativas de solución con respecto de estos conflictos.

En la investigación se realiza un análisis histórico de la normativa electoral en contraposición con la normativa vigente, se busca evidenciar la evolución y en ocasiones el retroceso que ha tenido nuestro país con respecto de esta normativa. Como consecuencia de este análisis, se determinan los aspectos favorables así como unas propuestas para una posible reforma o una efectiva aplicación de la normativa vigente.

TABLA DE CONTENIDOS

Introducción.....	5
Capítulo I ANÁLISIS HISTÓRICO Y ACTUAL DE LA NORMATIVA.....	7
1. Breve reseña histórica de la representación política en nuestro país.....	7
1.1 Primera Constituyente.....	7
1.2 La Constitución de 1843.....	12
1.3 La Constitución de 1861.....	14
1.4 La Constitución de 1869.....	14
1.5 La Constitución de 1929.....	15
1.5.1 Voto Femenino.....	15
1.5.2 Representación Funcional.....	17
1.6 Constituciones de 1945, 1946 y 1967.....	18
1.7 Constitución de 1978-79.....	21
1.8 Reformas Contemporáneas.....	23
2. Evolución normativa en lo que respecta a requisitos, inhabilidades y prohibiciones para ser candidato a las distintas dignidades de elección popular.....	27
2.1 Requisitos.....	28
a) Requisito de ciudadanía.....	29
b) Requisito con relación al ejercicio y goce de los derechos de ciudadanía.....	30
c) Capacidad económica.....	32
d) Requisito de edad.....	32
e) Duración del mandato y reelección.....	34
2.2 Inhabilidades.....	32
2.3 Prohibiciones.....	37
3. Análisis de la normativa actual.....	42
a) Con respecto al voto.....	43
b) Con respecto a la representación.....	45
c) Con respecto a la promoción y propaganda electoral.....	47
d) Con respecto a otras reformas electorales importantes.....	48

Capítulo II	51
1. Análisis de los requisitos para las distintas dignidades de elección popular	51
1.1 Requisitos Constitucionales.....	52
1.2 Requisitos Legales.....	62
1.2.1 Procedimiento de presentación y calificación de candidaturas.....	65
2. Análisis de las causales por las cuales una persona no podrá ser candidato para las distintas dignidades de elección popular	68
3. Análisis de las garantías y demás regulaciones en materia de representación política	73
3.1 Elecciones primarias u otros mecanismos de democracia interna de las Organizaciones Políticas.....	73
3.2 Conformación paritaria, equitativa, alternada y secuencial de las listas pluripersonales entre hombre y mujer.....	78
3.3 Campaña electoral. Reformas respecto al acceso a los medios de comunicación.....	83
 Capítulo III	 95
Conclusiones	95
Recomendaciones	98
Bibliografía	102
Fuente	103
 CUADROS	
Cuadro 1.....	26
Cuadro 2.....	33
Cuadro 3.....	34
Cuadro 4.....	36
Cuadro 5.....	37
Cuadro 6.....	67
Cuadro 7.....	88
Cuadro 8.....	89
Cuadro 9.....	91
Cuadro 10.....	93
Cuadro 11.....	94

INTRODUCCIÓN

Cuando hablamos de la representación política, analizamos un tema que es y ha sido fundamental en muchos aspectos de la historia de nuestro país. Son alrededor de ciento ochenta años de existencia del Ecuador como República, y a lo largo de ese siglo y medio nuestro país ha vivido sinnúmero de cambios, evolución y en ciertos casos retroceso en materia electoral.

En los dos últimos decenios el Ecuador ha vivido crisis extremadamente difíciles con respecto a la fragilidad de la duración del periodo de Gobierno Presidencial, porque quienes han llegado a ocupar esta dignidad han sido personas que no han cumplido con las expectativas de los votantes o no han desempeñado con eficiencia sus funciones. Una de las razones por las que esto se produce, para no entrar a razones económicas, sociológicas ni culturales, es por la imperfección de las normas, esto es, debido a que la normativa en materia electoral no ha sido lo suficientemente clara, adecuada a nuestra realidad y profunda en su contenido.

Con la Constitución vigente, aprobada mediante referendo el 28 de Septiembre de 2008, se produjeron algunas reformas normativas, y precisamente, una de ellas fue la de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, "Código de la Democracia".

Tanto en la Constitución, como en la Ley se introdujeron varias innovaciones referentes al proceso electoral, las que más llaman la atención, y consecuentemente son objeto de esta investigación, son las que conciernen al proceso de presentación de candidaturas; por ejemplo, se redujeron los requisitos para poder ser sujeto del sufragio pasivo dando lugar a mucha crítica y debate; de igual manera, en cuanto a impedimentos, la actual Ley prescribe que una persona no puede ser candidato a dignidad de elección popular si tiene sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos sancionados con reclusión, o por cohecho, enriquecimiento ilícito o peculado; en la Ley anterior estaba previsto como impedimento, el solo hecho de haber sido llamado a juicio en los mismos casos. Recordemos que en el procedimiento penal, para que una persona sea llamada a juicio tienen que existir indicios suficientes de culpabilidad de esa persona sobre el cometimiento de ese hecho, por lo que evidentemente se ha reducido el impedimento obedeciendo tal vez al derecho que tenemos todos de elegir y ser elegido, pero ocasionando una serie de conflictos jurídicos, y en general que la calidad de la representación decaiga considerablemente.

De igual manera en la Constitución y la Ley, se implemento la posibilidad de que una persona pueda ser candidato desde el exterior, respondiendo posiblemente a que actualmente alrededor del 2% de la población ecuatoriana ha emigrado a varios países en todo el mundo, en su mayoría a Norteamérica y Europa.

Si relacionamos los dos puntos mencionados anteriormente, un ecuatoriano que tiene un juicio por asesinato en el país, que no tenga sentencia condenatoria ejecutoriada, y vive en España puede ser candidato sin ningún reproche.

La problemática en materia electoral es sumamente amplia por lo que se debe aclarar que con esta investigación no se pretende analizar ni profundizar en temas como el conflictos de competencias de los organismos electorales (Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Juntas Provinciales Electorales, etc.) tampoco profundizar o detallar las funciones de éstos, ni ir más allá de la participación de una persona como candidato a un cargo de elección popular; es decir, desde el momento en que esa persona realizar la inscripción de su candidatura (obviamente observando los requisitos, prohibiciones e inhabilidades), pasando por la campaña electoral, específicamente en el tema del acceso a los medios de comunicación, sin analizar el gasto electoral de manera detallada, únicamente se analizará la distribución de los recursos estatales para dicho efecto; y el cumplimiento o incumplimiento de las respectivas normas, sin llegar a analizar el proceso de votaciones, ni los mecanismos de adjudicación de escaños.

CAPÍTULO I: ANÁLISIS HISTÓRICO Y ACTUAL DE LA NORMATIVA

1. BREVE RESEÑA HISTÓRICA DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN NUESTRO PAÍS.

La normativa ecuatoriana ha sido objeto de constantes modificaciones, tanto por parte del Órgano Legislativo, como por parte de quienes han estado a la cabeza del Poder Ejecutivo, así como por obra de varias Asambleas Constituyentes.

La reforma política – jurídica, constitucional, de procedimientos – se ha utilizado como una herramienta de solución de los conflictos políticos. Aún en los pequeños problemas, los que constituyen las prácticas habituales de los actores políticos, y deben manejarse en términos políticos, desembocan en cuestiones concernientes al marco institucional y normativo, que queda, de tal modo, sometido a una modificación constante... Los aspectos básicos del sistema electoral han sufrido una alteración permanente: la fórmula representacional, el calendario electoral, el tamaño de las circunscripciones y la manera de votar... El cambio constante ha hecho imposible que dos elecciones consecutivas se realizaran bajo el amparo de un mismo conjunto de normas, y ni los votantes ni los partidos políticos han tenido certidumbre con respecto a las reglas de juego.¹

Es así que para empezar este análisis vamos a señalar las reformas que ha sufrido el marco normativo ecuatoriano, a partir del estudio de varias de las Constituciones Políticas, aquellas que considero produjeron cambios relevantes en materia electoral; empezando por la primera de todas, la Constitución de 1830.

1.1. Primera Constituyente.

¹ PACHANO Simón; “Ecuador: la provincialización de la representación”, págs. 169-170; en Scott Mainwaring, Ana María Bejarano, Eduardo Pizarro (Comp.); “LA CRISIS DE LA REPRESENTACIÓN DEMOCRÁTICA EN LOS PAÍSES ANDINOS”, Grupo Editorial Norma, 1ª Edición, Bogotá 2008

En el año de 1830, específicamente un 12 de mayo, encontrándose prácticamente disuelta la Gran Colombia, el Procurador General de Quito, Ramón Miño manifestó al Prefecto General Juan José Flores que era necesario proceder a la organización de un gobierno independiente, igual petición la hizo el Cabildo de Quito al militar venezolano. El General Flores accedió a estas peticiones y al día siguiente se reunió una Junta de Notables que constituyó el Estado del Ecuador en Colombia; otros autores señalan a este nuevo Estado como el Estado del Sur de Colombia, a la final quedó claro que el nombre de “Reino de Quito” que se mantuvo con los próceres de 1811 y con 300 años de existencia quedó postergado; y se encomendó el Gobierno interino al mismo General Flores.

La ciudad de Riobamba fue elegida como sede de la primera Asamblea Constituyente, reunida el 14 de agosto de 1830, la cual elaboró nuestra primera Constitución, primera como República independiente ya que recordemos que el 15 de febrero de 1812 apareció la llamada Constitución Quiteña, compuesta por cincuenta y cuatro artículos y que nunca entró en vigencia. En la Asamblea de Riobamba se dictaron leyes para la reorganización política de nuestro país y se eligió por unanimidad, a nuestro primer Presidente Constitucional el General Juan José Flores.²

Pero, ¿Cómo fue elegido el General Flores?

Como ya señalamos en párrafos anteriores, en primer lugar al General Juan José Flores se le encargó el Gobierno interino del Distrito del Sur luego de que se anunciara su separación definitiva de la Gran Colombia, esto porque el General Flores había sido Jefe Supremo del Distrito del Sur hasta esos momentos.

Asumió interinamente el poder civil y militar, prescindió de todo cuerpo ministerial colaborador y nombro únicamente un Secretario General, el Doctor Esteban Febres Cordero, venezolano como él.

Ambos hicieron un Reglamento Electoral, que establecía que cada uno de los tres Departamentos que iban a conformar el nuevo Estado (Quito, Guayaquil y Cuenca) contaría

² MUÑOZ Borrero Eduardo; “En el Palacio de Carondelet, Gobernantes Ecuatorianos del Presidente Flores al Presidente Febres Cordero”, pág. 5, Editorial Artes Gráficas Señal, 2ª Edición. 1985

con la representación de 7 diputados cada uno. El mismo Reglamento había fijado la ciudad de Riobamba y la fecha del 14 de Agosto para la inauguración de dicha Asamblea Constituyente.³

Trabajaron cuarenta y cinco días consecutivos, con sus noches, expidieron la Carta Fundamental y 15 leyes orgánicas, aprobaron 22 decretos importantes y expidieron varias resoluciones. Expedida la Carta Fundamental, tocaba a la Asamblea la elección del Presidente Constitucional del Ecuador, en la cual mediante votación individualizada, por unanimidad se eligió al General Flores como Presidente y a José Joaquín de Olmedo como Vicepresidente Constitucional del Ecuador.⁴

El Reglamento Electoral dictado por Flores y Febres Cordero es el primer documento oficial en materia electoral dictado en nuestro país, el cual como señalamos con anterioridad no contenía mayor cosa que el número de representantes a intervenir en la Asamblea Constituyente y la forma de designación del Presidente; que sería de manera directa, individual y a viva voz, no estaban incluidos los requisitos para poder ser diputado, pero a la época únicamente quienes tenían preparación académica, habían participado en gestas libertarias o poseían riquezas eran los que accedían a este tipo de cargos.

Ya en la primera Carta Fundamental se plasman por escrito los Derechos Políticos y los requisitos para ser dignatario de elección popular, que simplemente fue dejar constancia en papel lo que se venía haciendo consuetudinariamente.

Así, en la Constitución Política de 1830, con respecto a derechos políticos, se señalaba lo siguiente:

“Art. 12. Para entrar en goce de los derechos de ciudadanía, se requiere:

- 1. Ser casado o mayor de veinte y dos años.*
- 2. Tener una propiedad raíz, valor libre de 300 pesos o ejercer alguna profesión o industria útil, sin sujeción a otro como sirviente domestico o jornalero.*
- 3. Saber leer y escribir.*

³ REYES Oscar Efrén; “Breve Historia General del Ecuador” Tomos II y III, pág. 83, Editorial Fray Jodoco Ricke., 9ª Edición.

⁴ ACADEMIA NACIONAL DE HISTORIA DEL ECUADOR, “Documentos para la Historia, Actas del Primer Congreso Constituyente del Ecuador, Edición oficial de 1893, pág. 24”, Quito 1922, vol. I págs. 322 en adelante.

*Art. 13. Los derechos de ciudadanía se pierden por entrar en servicio de una nación enemiga, por naturalizarse en país extranjero y por sentencia infamante. Y se suspenden, por deber a los fondos públicos en plazo cumplido, por causa criminal pendiente, por interdicción judicial, por ser vago declarado, ebrio de costumbre o deudor fallido, y por enajenación mental”.*⁵

En los artículos siguientes se establece el tema de las elecciones, en los cuales se señalan como órganos electorales, unas Asambleas Parroquiales, que son las encargadas de realizar los procesos electorales locales para elegir electores, los cuales participarán de la Asamblea Electoral que se realizará cada 2 años con la asistencia de por lo menos los 2/3 de los electores, esta Asamblea Electoral es la que elegirá a los diputados de la provincia y sus suplentes. Los electores duraban en sus funciones 4 años.

Los diputados de la provincia conformaban el Poder Legislativo, el cual recaía en un Congreso Unicameral conformado por 30 diputados, elegidos por cada uno de los tres Departamentos de Quito, Guayaquil y Azuay. Así el espíritu regionalista que se diseñó en la Colonia que impuso este sistema de representación, de manera provisional ya que, si la representación de los tres Departamentos iba a ser necesaria en el Congreso o si iba a ser con igual representación, debía ser determinado por un árbitro designado según el censo de población. Esto no llegó a definirse sino hasta la Presidencia de Gabriel García Moreno, quien puso en vigencia la representación por el número de electores y el sufragio universal.

Los requisitos para ser Diputado en la Constitución de 1830 eran los siguientes:

“Art. 24. Para ser Diputado se requiere:

- 1. Ser ecuatoriano en ejercicio de la ciudadanía.*
- 2. Tener treinta años de edad*
- 3. Tener una propiedad raíz, valor libre de cuatro mil pesos, o una renta de quinientos pesos, como producto de una profesión científica, de un empleo o de una industria particular”*⁶

⁵ TRABUCCO Federico; “Constituciones de la República del Ecuador” pág. 35, Editorial Universitaria, 2ª Edición. 1975

⁶ Ibídem; pág. 37

En el Ecuador, las condiciones económicas para ser ciudadano desaparecen a partir de la Constitución de 1861, aunque todavía se mantienen para ser Senador o Diputado; solo desde la Constitución de 1883 quedan suprimidas definitivamente.

Con respecto al Poder Ejecutivo, el Presidente de la República estaba a la cabeza de este Poder, y era elegido por el Congreso Nacional por cuatro años sin oportunidad a ser reelegido, únicamente luego de transcurridos dos periodos.

Uno de los requisitos para ser Presidente era el ser ecuatoriano de nacimiento, pero para evitar inconvenientes con respecto de la elección del General Flores como primer mandatario, se estableció una salvedad en el numeral primero del artículo 33 de la Constitución de 1830:

“Art. 33. Para ser Presidente o Vicepresidente se requiere:

- 1. Ser ecuatoriano de nacimiento. **Esta disposición no excluye a los colombianos⁷ que hubieren estado en actual servicio del país al tiempo de declararse en Estado independiente, y que hayan prestado al Ecuador servicios eminentes, y que estén casados con una ecuatoriana de nacimiento, y que tengan una propiedad raíz valor de treinta mil pesos.***
- 2. Tener treinta años de edad.*
- 3. Gozar de reputación general por su buena conducta.⁸*

Es claro que este artículo, se creó en este aspecto con un sentido mucho más amplio; no solo se nacionalizó a todos los colombianos que estuvieran al servicio del Ecuador al momento de su separación de la Gran Colombia, sino a todas las personas de cualquier lugar del mundo en igualdad de circunstancias. Posteriores Asambleas Constituyentes, ya con varias experiencias con respecto a este artículo, irán modificando su contenido.

La Asamblea Constituyente de 1835 eliminó el “colombianismo”; la de 1845 suprimió las generalidades de los requisitos para que los extranjeros puedan ser candidatos a Presidente; la de 1852 declaró la estructuración del Estado a base del territorio y de la realidad histórica de la antigua Presidencia de Quito, rectificando aquello de los “tres departamentos colombianos”; y la

⁷ Por colombiano se entiende a todo aquel que perteneció al territorio de la Gran Colombia, y que al momento de su separación, permanecieron en territorio ecuatoriano

⁸ TRABUCCO Federico; pág. 39

de 1861 eliminó el sistema de representación regionalista para la estructura del Parlamento o Congreso, se establecieron los principios universales, el sufragio libre y la representación de acuerdo al número de electores, de igual manera en esta Constitución se elimina lo que es el sufragio censitario; que quiere decir, poseer una capacidad económica para poder sufragar.⁹

1.2. La Constitución de 1843.

En el año de 1843 se expide nuestra tercera Constitución, denominada también como “**Carta de la Esclavitud**”; conocida de esa forma por cuanto el objeto de su promulgación fue el de perennizar en el poder al General Flores.

Concluido el período presidencial de Vicente Rocafuerte (1835-1839), Juan José flores asumió nuevamente el poder.

Tanto la Constitución de 1830 como la de 1835, no señalaban más que cuatro años para el período presidencial; este segundo período de Flores debía terminar por lo tanto en 1843. Pero, al parecer al General no le gustó el tema de la “alternabilidad” y decidió eliminarlo. Llamó a una nueva Asamblea Constituyente (ad-hoc), conformada por gente de su entera confianza y se obtuvo como resultado una nueva Carta Fundamental, la cual determinaba, entre varias otras particularidades:

La Bicameralidad del Legislativo, una cámara de senadores que duraban doce años en sus funciones, y otra de diputados que duraban ocho años, pudiendo ser reelegidos indefinidamente, los primeros de elección directa y los segundos por Asambleas Electorales de Provincia, se reunían solo cada cuatro años, expedían leyes, decretos y reglamentos; y, elegían Presidente y Vicepresidente de la República.¹⁰

El Presidente y Vicepresidente duraban en sus funciones ocho años y podían ser reelegidos transcurrido un período, *indefinidamente*, además se volvió a establecer la apertura de la elección presidencial en persona extranjera, citaremos como ejemplo la disposición a aplicarse a favor de

⁹ REYES Oscar Efrén; pág. 63

¹⁰ TRABUCCO Federico; págs. 76-78

Juan José Flores: “Art. 59... 3. ...casado con ecuatoriana de nacimiento; y, 4.... Tener una propiedad raíz libre de 30.000 pesos”¹¹.

Es por estas disposiciones que se denominó, como ya mencionamos, a esta Constitución Carta de la Esclavitud, de esclavitud al General Flores.

En el libro del Doctor Oscar Efrén Reyes, Breve Historia General del Ecuador, podemos encontrar un hecho bastante curioso con respecto a las reacciones populares que se empezaron a generar, entre otras varias razones, a raíz de la aprobación de esta Constitución:

Una vez un estudiante propuso ante sus asombrados compañeros, de la Facultad de Derecho, el único remedio que le parecía de inmediata eficacia para terminar con la dominación de Flores; el asesinato del Presidente.

Y como la idea, aunque no rebatida con el mismo calor, tampoco fuera aceptada con todo el entusiasmo, preconizó que en medio de tanta cobardía, solo él estaba en condiciones para matarlo, personalmente, en nombre de la libertad y de la Patria... Una casualidad hizo que Flores eludiese el camino donde se encontraba apostado el implacable enemigo, armado como un salteador.

Aquel estudiante se llamaba Gabriel García Moreno, futuro Presidente de la República.¹²

El sentimiento de repudio era bastante alto en contra de Flores, varios grupos sociales empezaron a unirse y a apoyar a figuras como Vicente Ramón Roca y José Joaquín de Olmedo, esto no tanto por compaginar con la figura de estos personajes, sino que se consideraron defraudados y rechazaban la ambición desmedida de Flores. Incluso la iglesia se declaró también en las filas “antifloreanas”.

La Carta de la Esclavitud no solo fue una muestra de autoritarismo, egoísmo y codicia desmedida por parte del General venezolano, sino que también esa Constitución fue y es una referencia no solo como una época oscura de nuestra historia, sino también como una clara violación de los principios universales del Derecho Electoral, como lo es primordialmente tener elecciones

¹¹ TRABUCCO Federico, pág. 85

¹² REYES Oscar Efrén; pág. 83

periódicas con el objeto de limitar el poder en el tiempo, garantizando la alternabilidad y la participación de todos los ciudadanos. Esto concordando con las cinco funciones que doctrinariamente debe cumplir el sistema electoral de las elecciones.¹³

1.3. La Constitución de 1861.

Otra de las Constituciones más importantes, refiriéndonos a materia electoral, fue la de 1861; tanto en su estructura como en su contenido podemos decir que fue una Constitución avanzada a su tiempo, la cual introdujo grandes avances en esta materia.

Con la expedición de esta Carta Fundamental, empieza a existir la representación proporcional, de acuerdo al número de habitantes de cada circunscripción, para la elección de diputados, la elección de los senadores seguía siendo paritaria, (con lo antedicho se sobreentiende que se establecía un Congreso bicameral)¹⁴; aquí fue la primera vez que se implementó el sufragio directo para Presidente y Vicepresidente de la República (Jerónimo Carrión es el primer Presidente electo por sufragio directo en nuestro país en 1965) , eliminando así el sufragio indirecto de nuestro sistema electoral; recordemos que el sufragio directo para legisladores se implementó con la Constitución de 1852.

1.4. La Constitución de 1869.

Otra Carta Fundamental en la que me parece importante profundizar es la de 1869, expedida en la presidencia de Gabriel García Moreno. Esta Constitución coincidió medularmente con la que el

¹³ La Doctora argentina María Gilda Pedicone De Valls en su obra “Derecho Electoral” (2001), establece que las elecciones deben cumplir con cinco funciones: 1) Garantizar jurídica y procedimentalmente la representación política, 2) Producir Gobiernos para que los ciudadanos establezcan o cambien Gobiernos pacíficamente, 3) Lograr la participación de mayorías y minorías, garantizando también que la oposición tenga un porcentaje representativo en los órganos de gobierno, 4) Confinar el poder en el tiempo a través de elecciones periódicas; y, 5) Legitimar al Gobierno que resulte ganador en la elección.

¹⁴ El tema de la existencia de Cámaras únicas o dos Cámaras en el Congreso es y ha sido una cuestión de constante análisis y discusión. Personalmente, y para no ahondar ni desviarnos en el análisis, no me detendré a examinar cuál de las dos opciones me parece mejor, simplemente como dato señalaré que únicamente el 30% de las Constituciones de nuestro país han establecido el sistema Unicameral y el 70% restante un sistema Bicameral. Personalmente creo que la estabilidad y el progreso de un país depende sustancialmente de la calidad de sus leyes. Si queremos una respuesta de qué sistema es mejor para el Ecuador, invito a analizar no solo cuántas Constituciones han incluido un modelo u otro, sino las repercusiones políticas, sociales, económicas, etc., que tuvo implementar uno u otro sistema. Las Constituciones que contienen un sistema de Congreso Unicameral son las de 1830, 1851, 1945, 1978/79, 1998 y 2008.

Las Constituciones que contienen un sistema de Congreso Bicameral fueron todas las demás (1835, 1843, 1845, 1852, 1861, 1869, 1878, 1884, 1897, 1906, 1929, 1938, 1946 y 1967); de 20 Constituciones, solamente 6 contando la actual han establecido la Unicameralidad como sistema de estructura y funcionamiento de la Función Legislativa.

floreanismo aprobara y expidiera en 1843; tal vez por eso ambas son conocidas también por sus sobrenombres, que por cierto no son muy halagadores.

Es así que a esta Constitución se la conoce también como **Carta Negra**, por hechos de establecer como requisito para ser ciudadano, en primer lugar, “ser católico”, requisito que fue eliminado por acción de la Ley de Elecciones de 1884, la que vino acompañada de reformas al Código Penal en la que se buscó criminalizar toda actuación atentatoria contra el ejercicio del derecho al sufragio; se aumentó la duración del período presidencial de cuatro a seis años, con la posibilidad de reelección inmediata, por tercera vez luego de un período, luego de ésta inmediatamente y así volviendo con el ciclo; entre otras disposiciones más.

Detractada por muchos, alabada por otros tantos; lo cierto es que siendo objetivos, la Constitución de 1869 siguió con la consigna de evolución y progreso que impuso la anterior, siendo ésta, la única Constitución aprobada por referéndum popular en el siglo XIX, sin haberse incluido aún esta institución dentro de nuestro sistema electoral, ni en disposición Constitucional alguna, no sino hasta casi cien años después con la Constitución de 1946.

1.5. La Constitución de 1929.

Quizás, la Constitución más avanzada e importante de la era contemporánea de nuestro país es la de 1929; ya que a partir de esta Constitución se empezaron a dar avances trascendentales en materia constitucional.

De lo que se puede destacar en esta Constitución es, por ejemplo, el reconocimiento del derecho del hábeas corpus; el reconocimiento de derechos para los hijos concebidos fuera del matrimonio, estableciendo a su vez para efectos legales la investigación de la paternidad; la libertad y la protección del trabajo; se establece por primera vez un impedimento para ser elegido: parentesco con el Presidente. Aparecieron otras innovaciones, que por su relevancia y novedad considero pertinente detallar con mayor detenimiento; por ejemplo:

1.5.1. Voto Femenino

En esta Constitución, por primera vez, se concedió el derecho al voto de la mujer, siendo ésta la primera en consagrar el voto femenino en América Latina.

Como ya mencionamos, la Carta Fundamental de 1929 consagró el voto femenino, pero únicamente se dejó constancia de manera expresa el reconocimiento de este derecho; ya que para las elecciones del año de 1924 ocurrió un acontecimiento que marcó el precedente para que esto ocurra.

En el año de 1924, se acercaba el término del período Presidencial del Doctor José Luis Tamayo; para sucederle figuraban varios candidatos: Jacinto Jijón y Caamaño, Juan Manuel Lasso y Gonzalo S. Córdova y Federico Intriago.

De todos ellos, los que contaban con mayores probabilidades de triunfo eran Juan Manuel Lasso y Jacinto Jijón y Caamaño; pero, tras la suscripción de un “pacto” con el Presidente saliente, el candidato Gonzalo Córdova resultó triunfante con cerca de 180.000 votos sobre unos 9.000 votos que alcanzó el más popular de todos, Juan Manuel Lasso.

Suceso que provocó el descontento de toda la oposición y una serie de levantamientos, los que desembocaron en la denominada “Revolución Juliana” del 9 de Julio de 1925.¹⁵

Sucedo que, para los comicios electorales en los que resultó electo Gonzalo Córdova, la Doctora Matilde Hidalgo de Prócel realizó su inscripción para ejercer su derecho al sufragio¹⁶, ya que a partir de la Constitución de 1897 se elimina el requisito para ser ciudadano de “ser varón” y las mujeres automáticamente empezaban a gozar de todos los derechos de ciudadanía.

Tendrían que pasar 27 años para que una mujer, la Dra. Hidalgo, ejerciera el derecho al voto.

Al principio esto no le resultó fácil, ya que al momento de inscribirse para las elecciones, el Concejo Cantonal de Machala le negó este derecho, inmediatamente a esto Matilde apeló ante Ministro de Gobierno, el cual a través de su titular, Dr. Francisco Ochoa Ortiz, emitió una

¹⁵ REYES Oscar Efrén; págs. 261-262

¹⁶ A partir de la Constitución de 1878 se consagran las Garantías de los Ciudadanos; una de ellas era la garantía de la libertad del sufragio. Expresamente a partir de esa fecha el sufragio era voluntario, por lo que si un ciudadano ecuatoriano quería participar de un proceso eleccionario, tenía que inscribirse previamente en el órgano electoral respectivo.

resolución favorable, pero el Concejo Cantonal acudió a su vez al Concejo de Estado y este reiteró el fallo favorable del Ministerio de Gobierno, y pudo sufragar en las elecciones de Junio de 1924, convirtiéndose en la primera mujer en la historia de nuestro país, y de toda Sudamérica, que ejerció el derecho al sufragio. Incluso participó como candidata para diputada en las elecciones de 1941, integrando la lista del Partido Liberal de Loja. Pudo llegar a ser la primera diputada mujer; pero, a pesar de su triunfo en las elecciones, su curul le fue quitado por parte de sus co idearios hombres y quedó relegada como diputada suplente. No muy tarde, en 1945, Nela Martínez del Partido Comunista, se convertiría en la primera mujer Diputada de nuestro país¹⁷.

“Desde luego, el voto de la mujer, que se presumió una exigencia de avanzada política, resultó de efectos contrarios a los anhelos de dicho avacismo, pues facilitó más bien el triunfo de las tendencias conservadoras”¹⁸

1.5.2. Representación Funcional

En esta Constitución, además de las de 1938 que no fue publicada, 1945, 1946 y 1967, se estableció la representación funcional.

La Cámara del Senado en los Congresos Bicamerales de 1929 y 1967, y la Cámara única del Congreso de 1945, estaban conformadas por una composición mixta; es decir, de representación proporcional y de representación **funcional**.

Esta representación funcional significaba que había representantes de la prensa, del sector docente escolar, secundario y universitario, de las academias, de la agricultura, de las industrias (Costa y sierra de forma separada), de los obreros, etc., es decir, ciertos gremios o grupos sociales estaban representados en el Congreso, en el caso de 1929 y 1967 el Senado estaba conformado por un Senador por cada provincia y quince de representación funcional; en 1945, el número diputados de representación funcional era el mismo, el resto de diputados estaba conformado de acuerdo a la población de cada provincia.

¹⁷ <http://www.voltairenet.org/auteur120501.html?lang=es>, 20 de Marzo de 2010, 19h14 p.m.

¹⁸ REYES Oscar Efrén; pág. 274

Así como existieron varios aspectos por los que se considera a esta Constitución una de las más avanzadas en materia constitucional, de igual manera existieron algunas razones por las que es duramente criticada; unos no tan significantes como el de establecer al español como idioma nacional exclusivamente; y otros más relevantes como por ejemplo, el poder legislativo tenía como facultad la de, en el momento que quisiera, llamar a un interrogatorio a los Ministros de Estado, solicitar su censura o el “voto de desconfianza”, el cual podía extenderse en una sola sesión a todo el Gabinete Ministerial y entonces el Presidente de la República no tendría más que renunciar o confrontar momentos de suprema dificultad.

Otro aspecto censurable de esta Constitución es el de la disposición de subrogación del Presidente por el Ministro de Gobierno en caso de renuncia o muerte de aquél, lo que presupone un paradójico derecho del Presidente a nombrar su sucesor.¹⁹

1.6. Constituciones de 1945, 1946 y 1967.

Las Constituciones de 1945 y 1946; si bien hay quienes señalan que tienen diferencias radicales en doctrinas y principios políticos por responder a tendencias opuestas, la primera a tendencias de izquierda y la segunda a tendencias de derecha, considero que en el aspecto orgánico coinciden sustancialmente, al igual que no pasa del año el tiempo de vigencia una de otra, por lo que tomaré como referencia a ambas como si fuera una sola.

Como consecuencia de estas dos Constituciones aparece por primera vez un organismo electoral autónomo para la organización de todo el proceso electoral; es así que se crea el Tribunal Supremo Electoral para el control del sufragio; esta autonomía no se reflejó en la integración del organismo, ya que estuvo conformado por representantes de la Corte Suprema, del Tribunal de Garantías Constitucionales, del Congreso y de un ciudadano por cada tendencia política: derecha, centro e izquierda.²⁰

Se establecen como únicos requisitos para ser ciudadano el ser mayor de dieciocho años y saber leer y escribir, en la Constitución de 1946 se añade también el texto “...y, en consecuencia puede

¹⁹ MUÑOZ Borrero Eduardo; pág. 254

²⁰ <http://www.tce.gov.ec/jml/bajar/evolucionelectoral.pdf> , 27 de junio de 2010, 13:24 pm

*elegir y ser elegido o nombrado funcionario público*²¹. A partir de ese mismo año se instituye de igual manera el voto obligatorio para los varones, y se establece que los miembros de la “*Fuerza Pública garantizan la pureza de la función electoral. No tienen derecho al voto en sufragio universal. Su representación será funcional*”²².

Se instaura también la representación proporcional de las minorías de manera expresa. Esto queda plasmado en el artículo 21 de la Constitución de 1946, el cual establecía lo siguiente: “*Art. 21.- Se garantiza la representación de las minorías en elecciones directas, cuando se trate de elegir más de dos personas en el mismo acto...*”²³.

La Constitución de 1967 fue la primera en desarrollar de una manera más detallada el tema de los derechos y garantías Constitucionales, asignando capítulos especiales para asuntos como: derechos de la persona, de la familia, de la educación, de la propiedad, del trabajo y de la seguridad social, etc.

Asimismo, con esta Constitución se crean Los Tribunales Provinciales Electorales y las Juntas Electorales Parroquiales, o Juntas Receptoras del Voto, con el objeto de ser un apoyo a la labor del Tribunal Supremo Electoral, además de ser los organismos de jurisdicción local en las distintas ciudades y provincias de todo el país. Se entabla también una relación con la Dirección General del Registro Civil para el otorgamiento de cédulas, certificados y elaboración del registro correspondiente para conformar el padrón electoral.

Se estableció también el voto obligatorio para hombres y mujeres, pero todavía se mantenía la restricción para los analfabetos y para los miembros de la Fuerza Pública.

Tal vez uno de los mayores avances, en materia electoral, que trajo consigo esta Constitución es que estableció la Consulta Popular y el Plebiscito dentro de los Derechos Políticos.

Según María Gilda Pedicone De Valls, existen tres tipos de Democracia: a) *Democracia Directa*, que es el tipo de Democracia que se basa en el principio del autogobierno, en el que el pueblo se reúne en Asambleas y toma sus propias decisiones; b) *Democracia Indirecta o Representativa*, que se basa en el principio de la soberanía popular, la separación de poderes y la teoría de la

²¹ TRABUCCO Federico; pág. 408

²² *Ibídem*; pág. 409

²³ *Ibídem*

representación; en la que el pueblo elige a representantes para que éstos tomen las decisiones, y se da a través del sufragio; y, c) *Democracia Semidirecta*, que consiste en una combinación que se hace entre la directa y la indirecta para posibilitar al pueblo la intervención en el proceso de toma de decisiones a través de instituciones. Las instituciones con las que se ejerce la Democracia Semidirecta son: la Consulta Popular, Referéndum y Plebiscito; la Revocatoria del Mandato; la Iniciativa Popular; y, la Revocatoria de sentencias.²⁴

Hoy en día, al Plebiscito se lo enmarca como una forma de Consulta Popular, y se lo emplea como mecanismo de consulta a la población sobre una iniciativa normativa o, en virtud de experiencias históricas (Napoleón Bonaparte, Adolf Hitler, Benito Mussolini), como un mecanismo para “comprobar la popularidad del régimen”, a través de preguntas concretas acerca del ejercicio gubernamental, con el objeto de reafirmar su poder político.²⁵

Para el año de 1967, el plebiscito fue establecido con el objeto de ser empleada, tanto como para consultar al pueblo sobre diversos temas de interés general, como para aprobar o negar reformas Constitucionales, tal y como lo expresa el artículo 184 numeral 10 de la Constitución de 1967:

“Art. 184.- Al Presidente de la República corresponden los siguientes deberes y atribuciones:

²⁴ PEDICONE De Valls María Gilda; “Derecho Electoral”, págs. 40, 43; Ediciones La Rocca, 2ª Edición, 2001

²⁵ Las otras maneras de ejercicio de democracia semidirecta que existen ahora en nuestro país son:

- El Referéndum, que es otra forma de Consulta Popular, que se lo emplea exclusivamente para que la población apruebe o impruebe un texto en concreto, ya sea en el orden constitucional, como en el orden legislativo o administrativo;
- La Revocatoria del Mandato que es la institución que permite a los votantes solicitar la destitución de sus cargos a ciertas dignidades a los cuales eligieron. Para que opere esta revocatoria tienen que producirse varias causales y se tiene que cumplir con un procedimiento establecido en la Constitución y en la Ley;
- La iniciativa popular, que es la posibilidad que se otorga a la población para presentar proyectos de Ley o propuestas de reforma constitucional; y,
- La acción de inconstitucionalidad, incluida en nuestro ordenamiento jurídico con la Constitución del 2008, que consiste en que el pueblo puede presentar acciones de inconstitucionalidad ante la mal aplicación, violación o incumplimiento de normas constitucionales, por parte de los órganos autoridades del Estado.

En los Estados Unidos, esta institución de la acción de inconstitucionalidad se la denomina Recall, aunque es poco utilizada, se ha previsto como medio de control popular para vigilar que las leyes no contradigan el espíritu de la Constitución. (María Pedicone de Valls, 2001).

10°.- Convocar a plebiscito, como procedimiento de consulta de la voluntad de los ciudadanos en los casos de:

- a) Reformas a la Constitución, propuestas por la Función Ejecutiva y rechazadas total o parcialmente por la Legislativa;
- b) Reformas a la Constitución, en el caso del inciso tercero del art. 258*;
- c) Proyectos de Ley de importancia fundamental para el progreso del país o para el cumplimiento de los fines de justicia social previstos en la Constitución; siempre que tales proyectos no fueren considerados en dos períodos seguidos de sesiones, o que fueren negados por el Congreso o por la Comisión Legislativa Permanente, en lo fundamental;
- d) Decisiones de trascendental importancia para los intereses de la Nación.

Con excepción del caso del literal b), en todo lo demás, la convocatoria a plebiscito requerirá dictamen favorable del Tribunal de Garantías Constitucionales. El resultado del plebiscito será publicado en el Registro Oficial, dentro de los quince días de terminado el escrutinio y proclamados los resultados por el Tribunal Supremo Electoral; y, desde ese momento la decisión popular será obligatoria para gobernantes y gobernados.

*El artículo 258 establece que el Congreso Ordinario discutirá los proyectos de reforma a la Constitución, luego de aprobado este proyecto por ambas Cámaras Legislativas se lo remitirá al Presidente para que lo publique en el caso de ser favorable su opinión; el inciso tercero de este artículo señala la cómo se debe proceder cuando la opinión del Presidente fuere total o parcialmente desfavorable, ahí se aplica este literal.²⁶

1.7. Constitución de 1978-79

Un 16 de Febrero en el año de 1972 el Jefe del Ejército, General Guillermo Rodríguez Lara, derribaba mediante golpe de estado a José María Velasco Ibarra, quién se encontraba en su

²⁶ TRABUCCO, Federico; págs. 494-495, 513

quinta y última presidencia. A partir de entonces, el país caería en un régimen dictatorial que duraría siete años, primero con Rodríguez Lara desde el 15 de Febrero de 1972, hasta el 10 de Enero de 1976; y luego con un Consejo Supremo de Gobierno, conformado por: el Almirante Alfredo Poveda Burbano, el General de División Luis Guillermo Durán y el Teniente Brigadier Luis Leoro Franco; desde el 12 de Enero de 1976, al 10 de Agosto de 1979. Los miembros de este Consejo Supremo de Gobierno, con el objeto de definir un plan de retorno al orden constitucional, encomendaron a su Ministro de Gobierno a que determine la manera de hacerlo. Este consideró que era indispensable reunirse con los dirigentes de los distintos sectores políticos, y con representantes de distintas organizaciones sociales, laborales, estudiantiles, etc. Luego de varios meses de diálogo y de trabajo, el Ministro elaboró un plan que, con algunos cambios, fue aprobado para que entre en ejecución. Este plan eliminaba la reunión de una Asamblea Constituyente; y planteaba la designación de tres comisiones: una para elaborar un proyecto de nueva Constitución, otra para reformar la Constitución de 1945, y la tercera para presentar proyectos de la Ley de Elecciones y de la Ley de Partidos. Luego de varios meses, los ciudadanos fueron convocados para un referéndum y por mayoría aprobaron la nueva Constitución.²⁷

Esta Constitución trajo consigo las instituciones que de una u otra manera han permanecido vigentes (con algún cambio más en la forma que en el fondo) hasta hoy:

Con esta Carta Magna se instituyó el sufragio universal, ya que se elimina la prohibición de los analfabetos para sufragar; el voto pasa a ser facultativo para ellos.

Por primera vez se instituye y garantiza el régimen de partidos. En un principio, se estableció la disposición de que para ser candidato a una dignidad de elección popular, los postulantes tenían que ser miembros de un partido legalmente reconocido. Posteriormente, luego de reformas que sufrió esta Constitución, se estableció la posibilidad de la participación de candidatos independientes con el auspicio de un partido político, o con un porcentaje de firmas del padrón electoral nacional o de la circunscripción, según corresponda.

De igual manera, se establecen los requisitos e impedimentos para ser candidato²⁸. También en ese año, y por única vez, los diputados fueron elegidos en segunda vuelta electoral.

²⁷ MUÑOZ Borrero Eduardo; págs. 606-607, 623, 632-633

²⁸ Para ser candidato a Presidente de la República se estableció el requisito de ser hijo de padre y madre ecuatoriana; según cuenta la historia, supuestamente para impedir que Assad Bucaram sea candidato.

El Tribunal Supremo Electoral estuvo conformado por siete vocales designados por el Congreso Nacional de la siguiente manera: tres de fuera de su seno; dos, de ternas enviadas por el Presidente de la República; y, dos de ternas enviadas por la Corte Suprema de Justicia, siempre que los integrantes de la terna no ejercieren funciones jurisdiccionales. Los suplentes serían elegidos de idéntica forma.²⁹

Un avance importante de esta Constitución, fue el de que por primera vez se regula la propaganda electoral; ya que se producía un abuso en la utilización de los espacios mediáticos y públicos para publicitar a los candidatos con mayor poder económico; lo que producía, por una parte una contaminación tanto ambiental como visual debido a la excesiva propaganda, como una evidente desigualdad de oportunidades entre uno y otro candidato.

Lo que surgió como una gran iniciativa para frenar estos problemas en las campañas electorales, lastimosamente, como el tiempo nos ha demostrado y como suele suceder en nuestro país, la falta de rigurosidad en su aplicación por parte de los organismos competentes, como también, la desobediencia por parte de los actores políticos, ha ocasionado que esta norma sea poco o nada eficaz.

Otra de las disposiciones que, con algún cambio, se mantiene hasta el día de hoy es la de que no se podrá reformar la normativa electoral antes de la convocatoria a elecciones³⁰; esto para impedir que se cambien las “reglas de juego” justo antes de la realización de las elecciones, para evitar que una organización política o un candidato pueda tener ventaja o desventaja con respecto a los demás debido a esta reformas.

1.8. Reformas Contemporáneas.

Aún cuando la Constitución de 1978-79 y la Ley Electoral y de Partidos de 1979 tenían algunos defectos adquiridos por herencia de las normas antecesoras, con el paso de los años no han

²⁹ <http://www.tce.gov.ec/jml/bajar/evolucionelectoral.pdf> , 27 de junio de 2010, 13:29 pm

³⁰ Actualmente el artículo 117 de la Constitución Política establece que se prohíbe realizar reformas legales en materia electoral durante el año anterior a la celebración de las elecciones

hecho sino empeorar, sobre todo debido a los cambios sucesivos motivados por intereses particularistas y por la necesidad de responder a situaciones específicas. Aunque los principales objetivos del retorno a la democracia consistían en fortalecer los partidos, atenuar el carácter personalista de la política ecuatoriana e impedir la fragmentación del sistema de partidos; las nuevas reglas institucionales tuvieron el efecto contrario. La dispersión de la representación ha tenido un pronunciado incremento en el Congreso: más partidos obtienen bancas con un pequeño número de votos.³¹

A continuación vamos introducir un cuadro, el cual contiene de manera sucinta las reformas que se han realizado en materia político-electoral en nuestro país a partir del año de 1983 hasta el año de 2003. (Cuadro tomado del ensayo “Ecuador: la provincialización de la representación” realizado por el Doctor Simón Pachano en el libro “LA CRISIS DE LA REPRESENTACIÓN DEMOCRÁTICA EN LOS PAÍSES ANDINOS”, de Scott Mainwaring, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro, página 171).

Ecuador: principales reformas político electorales, 1983 – 2003

Año *Principales reformas*

1983

- Reducción de los mandatos presidencial y legislativo (de cinco a cuatro años)
- Introducción de las elecciones intermedias (cada dos años) para diputados provinciales
- La legislatura, antes Cámara Nacional de Representantes, para a llamarse Congreso Nacional
- Se simplifica el mecanismo para la sanción del presupuesto
- Se conceden poderes especiales al Ejecutivo para proponer leyes en situaciones de emergencia economía

1985

³¹ PACHANO Simón; pág. 170

- El sistema de mayoría reemplaza el sistema de representación proporcional
- Eliminación del umbral electoral como requisito para el mantenimiento de la personería de los partidos.

1986

- Retorno a la representación proporcional (con el método Hare)

1984

- Se aprueba la reelección inmediata para todos los cargos electivos, con la excepción del presidente

1996

- Se elimina la prohibición de concertar alianzas

1997

- Introducción del sistema de voto personalizado con listas abiertas
- Las bancas se asignan de acuerdo con los votos individuales por mayoría simple, con prescindencia de los sufragios totales obtenidos por cada lista; se elimina la fórmula proporcional.

1998

- Se eliminan los diputados nacionales
- Se aumenta la cantidad de diputados provinciales (con un mínimo de dos por provincia, en vez de uno, como sucedía antes)
- Las elecciones presidenciales y legislativas se separan de las elecciones locales y provinciales (diversificación del calendario electoral)
- Retorno a la representación proporcional (método D`Hondt)
- El Congreso pierde su facultad de promover un voto de desconfianza contra los integrantes del gabinete de ministros
- Se sancionan mecanismos para la designación de las autoridades legislativas (el presidente y dos vicepresidentes son designados de acuerdo con la cantidad de bancas de cada partido, pero con el voto de todo el órgano legislativo)
- Cambio en la relaciones entre el poder ejecutivo y el Poder Legislativo (cercenamiento de las facultades del Congreso en aspectos como la aprobación del

	<p>presupuesto y la designación de autoridades responsables, entre otros)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nuevas condiciones para la obtención de la presidencia en la primera vuelta electoral: mayoría absoluta o un mínimo del 40% de los votos más diez puntos de ventaja con respecto al segundo.
2000	<ul style="list-style-type: none"> • Retorno a la distribución de bancas por listas (método D´Hondt), con mantenimiento del sistema de voto personalizado
2003	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminación del método D´Hondt (enero) • Establecimiento del sistema Imperiali (septiembre)

Cuadro 1: Fuente: Simón Pachano, "Ecuador: la provincialización de la representación"
Elaboración: Autor

El 28 de Septiembre de 2008, mediante referéndum, fue aprobada una nueva Constitución Política, vigente desde su publicación en el Registro Oficial del 31 de Diciembre de 2008.

Esta Constitución fue elaborada bajo la concepción de una nueva doctrina constitucional denominada: Neoconstitucionalismo, la cual adopta principios como el de establecer al Estado como un "Estado Constitucional de Derechos y Justicia Social" dando mayor relevancia a los Derechos Colectivos, denominados como los Derechos de cuarta generación.

Doctrinariamente (Montesquieu, Locke) se ha concebido que los poderes de un Estado se dividen en tres: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; sin embargo con esta nueva doctrina neoconstitucional se incluyen nuevos Poderes o Funciones dentro de la organización política del Estado; estos son; la Función Electoral y la de Participación Ciudadana y Control Social.

Las principales reformas electorales que trajo consigo esta Constitución serán analizadas más adelante en este mismo capítulo en el punto correspondiente.

Como pudimos observar, no resultó ser tan breve esta reseña histórica, pero creo que el detenimiento que ameritaban ciertos casos nos sirvió bastante para entender y conocer de

mejor manera cómo se ha tratado el tema de la representación política en la República del Ecuador, desde que somos tal. Nuestro país ha tenido numerosas reformas relacionada a este tema; reformas que en ocasiones se han ajustado al normal proceso evolutivo social, cultural, ideológico que sufren todos los pueblos, y que otras veces se han producido por conveniencias de uno u otro grupo político que ha ostentado el poder. Lo cierto es que con contrariedades, procesos corrompidos por intereses, reformas fugaces, avances y retrocesos, llegamos a una legislación electoral que a mi opinión es bastante buena, pero de todas formas perfectible.

2. EVOLUCIÓN NORMATIVA EN LO QUE RESPECTA A REQUISITOS, INHABILIDADES Y PROHIBICIONES PARA SER CANDIDATO A LAS DISTINTAS DIGNIDADES DE ELECCIÓN POPULAR.

Con anterioridad hemos visto brevemente algunos requisitos, inhabilidades y prohibiciones contenidas en varias Constituciones de nuestro país, requisitos que hoy en día podríamos catalogar como discriminatorios o excluyentes, pero que posiblemente respondían a la realidad de la época en que se encontraban vigentes. A medida que pasa el tiempo, se ha hecho más fácil poder comunicarnos a grandes distancias en el menor tiempo, conocer las realidades que viven no solo los pueblos y las culturas cercanas y semejantes a la nuestra, sino también realidades lejanas y completamente distintas, lo que ha hecho que las concepciones sobre uno u otro aspecto cambien e inclusive que el modo de vida y las se modifiquen.

Es así que veremos cómo la normativa que regula los requisitos, prohibiciones e inhabilidades para ser candidato a una dignidad de elección popular ha variado conforme nuestra sociedad ha ido avanzando.

En lo que respecta a requisitos y prohibiciones para ser dignatario de elección popular, se ha prescrito especialmente en la Constitución ya que las Leyes Electorales han contenido fundamentalmente la regulación del proceso electoral como tal, las funciones de los órganos electorales, recursos, votación, escrutinios, etc.

2.1. Requisitos.

Como hemos dicho anteriormente, debido a factores como el crecimiento poblacional y una amplia extensión territorial, la toma de decisiones de manera directa se fue haciendo cada vez más y más difícil, por lo que surgió la necesidad de buscar alternativas para hacer efectivo el ejercicio de la actividad política del pueblo. Es así que surge la teoría de la representación; en la que la toma de decisiones deja de ser de manera directa y pasa a ser por medio de representantes designados por los ciudadanos; existiendo un vínculo directo y recíproco entre el pueblo y sus representantes.

Desde que se empezó a concebir a la democracia representativa como mecanismo de gobierno, los pueblos han buscado perfeccionar la forma de designación de sus representantes para lograr que efectivamente estos actúen de acuerdo con los mejores intereses en beneficio de todos. Es por esto que en todos los países, de diferente manera, se establecieron el cumplimiento de ciertas cualidades o requisitos para poder ser un representante popular.

En nuestro país, la posibilidad de participar como candidato a una dignidad de elección popular resultaba algo casi imposible, debido a que por mucho tiempo el sufragio tenía un carácter elitista y censitario, complementándose con exigencias de edad sumamente altas, que en primer lugar era altamente discriminatorio ya que solo un grupo muy reducido podía participar en las elecciones, y por otra parte no respondían a la realidad social ya que desde siempre hemos tenido la costumbre de adoptar normativas de otros países, y por aquellas épocas el modelo a seguir eran España o Francia por ejemplo, obviamente con un contexto extremadamente opuesto al nuestro.

Durante 48 años, desde 1830 hasta 1878, las Constituciones de nuestro país establecieron requisitos bastante rigurosos; tal vez no tanto en el sentido de exigencia en conocimiento académico o de experiencia, sino que preveían requisitos que tenían que ver mayormente con la capacidad económica de las personas, sus propiedades o sus rentas. Esto respondía posiblemente a que para la época quienes contaban con una preparación académica adecuada o quienes supuestamente estaban capacitados para ocupar un cargo, eran aquellos que tenían poder económico.

A partir de la Constitución de 1884, que se elimina el sufragio censitario, es cuando se empieza un largo camino para que se produzca una verdadera participación de la mayoría de la población como candidatos a una dignidad elección popular, obviamente con residuos de disposiciones segregacionistas como por ejemplo el requisito de ser varón, eliminado recién en la Constitución de 1929; o el requisito de saber leer y escribir, que a partir de la Carta Magna de 1978 se lo suprimió como tal, pero que hasta el momento no se ha producido una participación como candidato de un analfabeto. Actualmente no existen mayores requisitos que la condición de ciudadanía (ecuatorianos de nacimiento) y la edad mínima de dieciocho años (treinta y cinco años para ser Presidente o Vicepresidente).

A breves rasgos detallaremos un poco los requisitos que se han establecido a lo largo de los años en nuestro país:

a) Requisito de ciudadanía.

En todas las Constituciones se ha establecido que para ocupar un cargo de representación popular una persona tiene que ser **“Ecuatoriano por nacimiento o de nacimiento”**, concepción que en las distintas Constituciones se le ha otorgado distintas posibilidades; por ejemplo, la mayoría coinciden en reconocer a una persona como ecuatoriano de nacimiento, a quienes hayan nacido en el territorio ecuatoriano o a quienes hayan nacido en el extranjero de padre o madre ecuatorianos, este último con algunas variantes; por ejemplo, en varias constituciones a quienes hayan *nacido en el extranjero de padre o madre ecuatorianos* se establecen condiciones como: - *siempre y cuando vinieren a domiciliarse o residir en el Ecuador*, - *que expresaren su voluntad de serlo*, - *hallándose sus padres en servicio oficial o exiliado por causas políticas*, - *domiciliados en territorio extranjero que al cumplir los dieciocho años de edad no manifiesten su voluntad contraria*; entre otras.

La Constitución de 1906 por ejemplo, es la única que establece claramente que para ser Presidente o Vicepresidente de la República, Senador o Diputado se necesita haber nacido en el territorio del Ecuador. En cierta forma la Constitución de 1897 contiene una disposición similar, por cuanto establece que se requiere ser ecuatoriano de nacimiento y en esta misma Constitución no se determina una distinción entre quienes son ecuatorianos por nacimiento o

por naturalización, simplemente se determina una serie de casos por los que se considera a una persona como ecuatoriana, dentro de los cuales consta la disposición que dice que “*son ecuatorianos, los nacidos en el territorio del Ecuador*”.³² Si hacemos una interpretación de este requisito conjuntamente con la disposición de la nacionalidad, creemos que igualmente el sentido sería el de que exclusivamente quienes hayan nacido en el territorio del Ecuador pueden ser candidatos a las distintas dignidades de elección popular

Con respecto a este requisito, han existido Constituciones que de manera muy particular han contenido disposiciones con el propósito de permitir o impedir que en cierto momento una persona sea candidato a ocupar el máximo cargo de representación.

Las Constituciones de 1830 y de 1843, contenían la disposición de que para ser Presidente o Vicepresidente se requería ser ecuatoriano de nacimiento, pero establecían una salvedad que era la de que no se excluía a los colombianos que hubieren estado en servicio del Ecuador al tiempo de declararse como Estado independiente, que hayan prestado servicios inminentes o que estén casados con una ecuatoriana de nacimiento; esto, como señalamos con anterioridad, con el propósito de que el General Juan José Flores, nacido en Puerto Cabello, Venezuela, sea Presidente.

De igual manera en la primera de las tres reformas (1984, 1993, 1997) que sufrió la Constitución de 1978-79 se estableció que para ser Presidente o Vicepresidente de la República se debía ser hijo de padre y madre ecuatorianos, esto para impedir que Assad Bucarám sea candidato.

b) Requisito con relación al ejercicio y goce de los derechos de ciudadanía.

Durante casi un siglo, noventa y nueve años exactamente, se mantuvo como requisito para ejercer los derechos de ciudadanía el de **ser varón**, mientras que tuvieron que pasar ciento cuarenta y ocho años para que el requisito de **saber leer y escribir** sea igualmente eliminado como cualidad para ser ciudadano.

³² TRABUCCO, Federico; págs. 296 y 308

Debemos precisar dos cosas: la primera sería determinar quiénes gozan de los derechos de ciudadanía, que tomando como ejemplo la Constitución actual serían todos los ecuatorianos y las ecuatorianas sea por nacimiento o por naturalización, y los extranjeros según sea posible; y por otra parte, qué se entiende por derechos de ciudadanía, ya que esa expresión hoy en día abarca un criterio bastante amplio, por cuanto los derechos de ciudadanía se pueden entender como todos aquellos previstos en la Constitución referentes a distintos aspectos de las personas que no necesariamente estarían vinculados con la participación o representación política, por lo que el término apropiado en el aspecto de representación sería el de **derechos políticos** o como en la Constitución actual se los denomina: **derechos de participación**.

Entonces, si realizamos un nuevo análisis entenderíamos que ya no todos los ecuatorianos y las ecuatorianas sea por nacimiento o por naturalización, y los extranjeros según sea posible, ejercen los derechos de participación, sino que las aptitudes se reducen únicamente a quienes, según sea el caso cumplan con otros requisitos “complementarios”; como por ejemplo, la edad o no encontrarse inmerso en alguna de las prohibiciones e inhabilidades previstas en la Constitución.

Por otra parte, hay que entender que este requisito no abarca exclusivamente al hecho de cumplir con ciertas aptitudes para que los derechos de participación sean reconocidos, sino que dadas ciertas circunstancias estos pueden ser objeto de suspensión por lo que una persona quedaría inhabilitada para ejercerlos.

Por ejemplo el artículo 14 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia establece tres causales para la suspensión de los derechos políticos o de participación, las que son:

“1. Interdicción judicial, mientras ésta subsista, salvo en caso de insolvencia o quiebra que no haya sido declarada fraudulenta.

2. Sentencia ejecutoriada que sancione con pena privativa de libertad, mientras ésta subsista; y,

3. Cuando el Tribunal contencioso Electoral haya declarado en sentencia ejecutoriada la responsabilidad por el cometimiento de alguna infracción de las tipificadas en la Ley Orgánica Electoral con esa sanción³³

c) Capacidad económica.

Al inicio, cuando empezamos a discutir acerca de los requisitos para ser candidato a las distintas dignidades de elección popular, señalamos que durante los primeros años de nuestra vida republicana, cincuenta y cuatro específicamente, se establecieron requisitos con respecto a la capacidad económica que debían cumplir los candidatos.

Las Constituciones más drásticas quizá con respecto a estos requisitos son las que el floreanismo expidiera (1830 y 1843), en las que se establece que para ser candidato a Presidente y Vicepresidente se debía tener una propiedad raíz con un valor de treinta mil pesos; y para ser Diputado (Congreso Unicameral) una propiedad raíz con un valor de cuatro mil pesos, lo que restringía de excesivamente la posibilidad de contender para estas dignidades. Las menos drásticas son las de 1861 y 1868 que contenían únicamente el requisito de tener una renta anual de mínimo quinientos pesos provenientes de una profesión científica o industrial, para quienes pretendían contender por los cargos de Presidente y Vicepresidente, o Senador.

Cuando el Órgano Legislativo estaba compuesto por dos cámaras se elegían a Senadores y a Diputados, generalmente los requisitos para ser Presidente y Vicepresidente, o Senadores eran los mismos, pero para los Diputados eran menos drásticos, por cuanto las funciones que estos últimos debían cumplir, supuestamente eran menos trascendentes.

d) Requisito de edad.

³³ Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, pág. 5, 2009 (lo subrayado me pertenece).

Establecer una edad mínima para ocupar los distintos cargos de representación popular se ha debido a distintos factores, generalmente a aquellos que tienen que ver con la experiencia, la preparación y el conocimiento. Como resulta obvio, el requisito de edad para la máxima dignidad de elección popular ha sido más exigente. La mayoría de Constituciones establecieron que la edad mínima para ocupar el cargo de Presidente o Vicepresidente sería de treinta y cinco o cuarenta años, y únicamente dos establecieron una edad mínima de treinta años:

Presidente y Vicepresidente		
40 años	35 años	30 años
1843	1835	1830
1845	1852	1878
1850	1861	
1906	1869	
1929	1884	
1946	1897	
1967	1946	
	1978	
	1998	
	2008	

Cuadro 2: Fuente: TRABUCCO Federico; "Constituciones de la República del Ecuador"
 Constitución Política de la República del Ecuador de 1978
 Constitución Política de la República del Ecuador de 1998
 Constitución de la República del Ecuador de 2008
 Elaborado por: Autor

Para las dignidades de la Legislatura el requisito varía a lo largo de los años; en las Constituciones con una Función Legislativa bicameral, el requisito de los Senadores era mayor que el requisito de los Diputados, y en los que la Función Legislativa era unicameral, considerando también la Constitución que se encuentra vigente el requisito de edad varió en cada caso:

Función Legislativa Bicameral			Función Legislativa Unicameral		
Constitución	Senadores	Diputados	Constitución	Diputados	
1835	35 años	30 años	1830	30 años	
1843	40 años	25 años	1850	30 años	

1845	40 años	30 años	1945	25 años	
1852	30 años	25 años	1978	30 años	
1861	35 años	25 años	1998	25 años	
1869	35 años	25 años	2008	18 años	
1878	30 años	25 años			
1884	35 años	21 años			
1897	35 años	25 años			
1906	30 años	21 años			
1946	35 años	24 años			
1967	35 años	25 años			

Cuadro 3: Fuente: TRABUCCO Federico; "Constituciones de la República del Ecuador"
 Constitución Política de la República del Ecuador de 1978
 Constitución Política de la República del Ecuador de 1998
 Constitución de la República del Ecuador de 2008
 Elaborado por: Autor

*Si bien es cierto en los cuadros anteriores ejemplificamos exclusivamente los requisitos de las dignidades de Presidente y Vicepresidente y Legisladores; desde los inicios de la vida republicana de nuestro país se establecieron regímenes seccionales, denominados en sus inicios como Administrativos del Interior, los cuales contaban también con representantes, algunos designados directamente por el Presidente de la República, como lo eran los Gobernadores, Jefes Políticos y Tenientes; y otros designados por elección directa y democrática como lo eran los miembros de los Concejos Provinciales, de los Concejos Municipales, Alcaldes y ahora Juntas Parroquiales Rurales; las Leyes determinaban sus requisitos y funciones.

e) Duración del mandato y reelección.

María G. Pedicone de Valls en su obra "Derecho Electoral" señala que la elección cumple con una función primordial que es la de servir de medio para formalizar la representación política; a razón de esto cumple con otras funciones de importancia básica, dentro de las cuales está la función de *limitar el poder en el tiempo*. Con respecto a esto Pedicone de Valls señala que no se puede concebir el sufragio democrático si no es ejercitable periódicamente, es decir si la

representación no está limitada por un período determinado. Señala también que unas elecciones libres equivalen, entre otras cosas, a elecciones periódicas.³⁴

De esta manera es que, en las Constituciones de cualquier país que se considere democrático, se establece una duración al período de mandato de los representantes en los distintos niveles de Gobierno. En nuestro país, al igual que en la mayoría de países del mundo, el período de duración de los distintos representantes populares ha sido mayoritariamente de cuatro años, con algunas excepciones que veremos más adelante en algunos cuadros.

El tema de la reelección se ha manejado de una manera bastante discrecional y aleatoria a lo largo de los años. Es difícil identificar los criterios bajo los cuales se establecieron la posibilidad de reelección, salvo casos particulares en los que se modificaba esta disposición para satisfacer la conveniencia de quienes se encontraban en el poder. De todas maneras este tema de la reelección responde también al principio que señalaba Pedicone de Valls con respecto a limitar el poder en el tiempo para que exista alternabilidad para gobernar.

A continuación vamos a observar unos cuadros que reflejan cómo se ha establecido a lo largo de la historia el tema de la duración del poder y la reelección:

Presidente y Vicepresidente			
8 años	6 años	4 años	Reelección
		1830	Pasado 2 períodos
		1835	Pasado 1 período
1843			Pasado 1 período
		1845	Pasado 1 período
		1850	Pasado 1 período
		1852	Pasado 1 período
		1861	Pasado 1 período
	1869		Reelección inmediata pero a la 3era vez luego de 1 período
		1878	Reelección inmediata
		1884	Pasado 2 períodos
		1897	Pasado 2 períodos
		1906	Pasado 2 períodos

³⁴ PEDICONE De Valls María Gilda, pág. 92

		1929	Pasado 2 períodos
		1945	Pasado 1 período
		1946	Pasado 1 período
		1967	Pasado 1 período
		1978	Pasado 1 período
		1998	No habla de reelección
		2008	Inmediata por 1 sola vez

Cuadro 4: Fuente: TRABUCCO Federico; "Constituciones de la República del Ecuador"
 Constitución Política de la República del Ecuador de 1978
 Constitución Política de la República del Ecuador de 1998
 Constitución de la República del Ecuador de 2008
 Elaborado por: Autor

Función Legislativa Bicameral			
Constitución	Senadores	Diputados	Dato
1835	4 años	4 años	Posibilidad de reelección, pero no se habla cada cuanto procederá
1843	12 años	8 años	Senadores: Renovables por terceras partes cada 4 años Representantes: Renovables por mitad cada 4 años
1845	4 años	4 años	Posibilidad de reelección, ambas cámaras debían renovarse por mitad cada 2 años, esto se hace por sorteo
1852	4 años	4 años	Posibilidad de reelección, ambas cámaras debían renovarse por mitad cada 2 años, esto se hace por sorteo
1861	4 años	4 años	Posibilidad de reelección, debe renovarse por mitad cada 2 años, esto se hace por sorteo
1869	6 años	6 años	Senadores: Renovables por terceras partes cada 3 años Representantes: Renovables por mitad cada 3 años. Se decide por sorteo quién cesa en sus funciones.
1878	4 años	2 años	Reelección indefinida, ambas cámaras debían renovarse por mitad cada 2 años, esto se hace por sorteo
1884	4 años	2 años	Reelección indefinida, la cámara de Senadores debía renovarse por mitad cada 2 años, esto se hace por sorteo
1897	4 años	2 años	Reelección indefinida, la cámara de Senadores debía renovarse por mitad cada 2 años, esto se hace por sorteo
1906	4 años	2 años	Reelección indefinida

1946	4 años	2 años	Reelección indefinida
1967	4 años	2 años	No habla de reelección
Función Legislativa Unicameral			
Constitución	Diputados	Dato	
1830	4 años	Renovación cada 2 años por mitad	
1850	4 años	Reelección indefinida	
1945	2 años	No habla de reelección	
1978	4 - 2 años	Diputados Nacionales: 4 años Diputados Provinciales: 2 años En ambos casos podrán ser reelegidos de manera indefinida	
1998	4 años	No habla de reelección	
2008	4 años	Reelección consecutiva o no por una sola vez	

Cuadro 5: Fuente: TRABUCCO Federico; "Constituciones de la República del Ecuador"
 Constitución Política de la República del Ecuador de 1978
 Constitución Política de la República del Ecuador de 1998
 Constitución de la República del Ecuador de 2008
 Elaborado por: Autor

2.2 Inhabilidades.

Cuando hablamos de inhabilidades nos referimos a las condiciones que impiden a una persona la posibilidad de ser candidato a una dignidad de elección popular por cuanto no ha alcanzado a cumplir los requisitos necesarios o tienen ciertas cualidades que no lo permiten. Hay a quienes les produce cierta confusión el tema de las inhabilidades con el aspecto de las prohibiciones para ser candidato a una dignidad de elección popular, ya que por ejemplo, una persona que se encuentra inmersa dentro de las prohibiciones para ser candidato podría considerarse como inhábil para serlo. Pero, con respecto a esto, existen también otras consideraciones para catalogar a una persona inhabilitada para ser candidato, como lo son no cumplir con alguno de los requisitos, por ejemplo estar suspenso de los derechos de ciudadanía, por ocupar algún cargo o ejercer cierta función o profesión que por su naturaleza sea "incompatible" con el cargo de elección popular al cual se está postulando. Por lo que si bien hay legislaciones como la argentina o peruana que los toman como sinónimos, considero que el término "inhabilidad" es mucho más amplio a diferencia de "prohibición" que es más específico; como sucede en nuestra Constitución que las prohibiciones para ser candidatos están expresamente tipificadas como tal y las inhabilidades no.

2.3 Prohibiciones

Conforme pasaban los años, debido a acontecimientos que se iban originando, los legisladores notaron que con solo establecer requisitos para que una persona pueda ser candidato a una dignidad de elección popular no era suficiente para garantizar un proceso electoral que cumpla con los requerimientos y las expectativas que la sociedad demandaba y también evitar que se produzcan otros tipos de situaciones propias del mal uso y del abuso del poder; por lo que se vio imperiosa la necesidad de normar también prohibiciones para rigidizar la participación de una persona en una contienda electoral como candidato.

En nuestra primera Constitución, no se establecía disposición que contenga prohibición alguna para ocupar cargo de representación popular, pero cinco años más tarde, en la Constitución de 1835 aparece ya los primeros indicios de disposiciones que contenían prohibiciones. El artículo cuarenta y dos de la Carta Magna de 1835 disponía que:

“Art. 42.- Están excluidos de ser Senadores y Representantes: El Presidente y Vicepresidente de la República, los Secretarios de Estado, los individuos del Concejo de Gobierno, los Magistrados de las Cortes de la Justicia, y toda persona que tenga mando, jurisdicción o autoridad sobre toda la provincia que lo elija”³⁵

Aunque expresamente esta disposición no lo diga podemos interpretar que es una norma que contenía una prohibición ya que todas las personas que ocuparen las dignidades mencionadas no podían ser Senadores ni Representantes; sin embargo esta norma es la única que existe en esta Constitución, dejando las puertas abiertas para el caso contrario; es decir, un Senador o Representante sí podía ocupar cualquiera de estos cargos ya que no había norma expresa que lo impida, lo cual parece un poco ilógico y hasta risible. Esta misma disposición se repetirá, con sus modificaciones, en todas las Constituciones hasta la de, inclusive con la misma observación que se hizo con anterioridad en este mismo párrafo.

En la Constitución de 1843 se establece una disposición similar salvo ciertas modificaciones que no diferencian mayormente de la disposición de la Constitución que le antecedió, lo único

³⁵ TRABUCCO, Federico; pág. 56

que valdría la pena rescatar es que se aumenta la frase “...durante su período...”³⁶ para las dignidades que no podían ocupar el cargo de Senador ni de Representante; de igual manera, se aumenta dentro de este grupo a los ministros del culto.

En la Constitución de 1845 se establece una disposición exacta a la de la Constitución de 1835 pero se aumenta “... y toda persona que tenga mando, jurisdicción o autoridad eclesiástica, política, civil o militar sobre toda la provincia que lo elija.”³⁷

Para la Constitución de 1850 ya no se establece disposición alguna que contenga prohibiciones o algo similar.

En la Constitución de 1852 se establece una disposición dentro del artículo treinta y cinco, la cual dice: “...Por regla general el cargo de Senador o Representante es incompatible con cualquier empleo de los que confiere el Poder Ejecutivo.”, lo que establece una prohibición tácita de que los miembros de la Función Legislativa no podrán ocupar cargos o empleos conferidos por el Poder Ejecutivo.³⁸

En el año de 1861 se establece, una disposición similar a la de 1852 sobre el empleo concedido por el Ejecutivo pero además se establece también una disposición que se aplica de manera contraria y que podemos decir que es la primera prohibición expresa para ocupar un cargo de representación y es la siguiente: “... Los empleados de libre nombramiento y remoción del Ejecutivo **no podrán ser** miembros del Poder Legislativo.”³⁹; más adelante, en 1883 se aumentará en una disposición similar la posibilidad de que puedan ser candidatos siempre y cuando hayan renunciado tres meses antes de las elecciones.

En la Constitución de 1878 se mantiene la prohibición señalada en el párrafo anterior y establece una excepción acerca de los cargos concedidos por el Ejecutivo; esto es: “Se exceptúan... los Secretarios de Estado, Agentes Diplomáticos y Jefes Militares; pero la admisión de estos empleos deja vacante el puesto en la respectiva Cámara”⁴⁰.

³⁶ TRABUCCO, Federico; pág. 79

³⁷ *Ibidem*; pág. 103

³⁸ No siendo esta una disposición que contenga prohibiciones para ser candidato me pareció pertinente citarlo por cuánto más adelante veremos cómo esta disposición se la incluye dentro de las prohibiciones para ser candidatos, aunque en un sentido un poco diferente.

³⁹ TRABUCCO, Federico; pág. 189

⁴⁰ TRABUCCO, Federico; pág. 242

Por primera vez aparece una prohibición expresa con respecto a la dignidad del Presidente y/o Vicepresidente de la República, esto es lo que la Constitución de 1883 en su artículo ochenta y siete disponía:

“Art. 87.- Ningún pariente, en segundo grado de consanguinidad o primero de afinidad del que se halle ejerciendo el Poder Ejecutivo, será elegido para reemplazarle”⁴¹

Más adelante, en 1906 esta norma será mucho más clara ya que el sentido del articulado anterior podría entenderse que tal vez se lo empleaba con motivos de una subrogación, pero en esta Constitución el artículo manifestaba que: *“Art. 77.- No podrá ser **elegido** Presidente de la República ningún pariente en segundo grado de consanguinidad o primero de afinidad del que se halle actualmente ejerciendo el Poder Ejecutivo.”⁴²*

Para el año de 1945 ya se establecen articulados con prohibiciones para cada dignidad de elección popular, situación que se la mantiene hasta el día de hoy, con sus variables; para las dignidades de la Función Legislativa, en el artículo veinte y seis se establecían seis prohibiciones dentro de las cuales estaban por ejemplo los empleados públicos que no hubieren renunciado seis meses antes de las elecciones, los miembros de la Función Ejecutiva, etc. En cuanto a la Función Ejecutiva esta disposición era mucho más sucinta, es más únicamente establecía que quienes al tiempo de la elección ejercían cargos en la Función Ejecutiva, ni quienes tenían parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad con miembros de la Función Ejecutiva pueden ser candidatos.

Para la Constitución de 1946 ya se aumentan otras prohibiciones para ser candidato a Presidente de la República, como los son, el Vicepresidente de la República, los Ministros de Estado ni sus parientes, etc.

Para el año de 1967 se incrementan estas prohibiciones bastante similares tanto para las dignidades del Poder Legislativo, como para la máxima autoridad del Poder Ejecutivo; nueve y siete en total respectivamente; lo mismo sucedió con las Constituciones Políticas de 1978-79 y

⁴¹ Ibídem; 276

⁴² Ibídem; pág. 336

1998; es más, la mayoría de estas prohibiciones se encuentran contempladas hasta el día de hoy, y otras se encontraban vigentes hasta el 2008, antes de la entrada en validez de la nueva Constitución de ese mismo año.

Precisamente en nuestra Constitución actual tenemos ocho disposiciones que se encuentran establecidas como prohibiciones para ocupar cargos de representación popular, estos impedimentos son aplicables para cualquier dignidad; estos son:

“Art. 113.- No podrán ser candidatas o candidatos de elección popular:

- 1. Quienes al inscribir su candidatura tengan contrato con el Estado, como personas naturales o como representantes o apoderados de personas jurídicas, siempre que el contrato se haya celebrado para la ejecución de obra pública, prestación de servicio público o explotación de recursos naturales.*
- 2. Quienes hayan recibido sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos sancionados con reclusión, o por cohecho, enriquecimiento ilícito o peculado.*
- 3. Quienes adeuden pensiones alimenticias.*
- 4. Las juezas y jueces de la Función Judicial, del Tribunal Contencioso Electoral, y los miembros de la Corte Constitucional y del Consejo Nacional Electoral, salvo que hayan renunciado a sus funciones seis meses antes de la fecha señalada para la elección.*
- 5. Los miembros del servicio exterior que cumplan funciones fuera del país no podrán ser candidatas ni candidatos en representación de las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior, salvo que hayan renunciado a sus funciones seis meses antes de la fecha señalada para la elección.*
- 6. Las servidoras y servidores públicos de libre nombramiento y remoción y los de periodo fijo, salvo que hayan renunciado con anterioridad a la fecha de la inscripción de su candidatura. Las demás servidoras o servidores públicos y los docentes, podrán candidatizarse y gozarán de licencia sin sueldo desde la fecha de inscripción de sus candidaturas hasta el día siguiente de las elecciones, y de ser elegidos, mientras ejerzan sus funciones. El ejercicio del cargo de quienes sean elegidos para integrar las juntas parroquiales no será*

- incompatible con el desempeño de sus funciones como servidoras o servidores públicos, o docentes.*
7. *Quienes hayan ejercido autoridad ejecutiva en gobiernos de facto.*
 8. *Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en servicio activo.*⁴³

Con respecto de algunas prohibiciones existen aspectos a analizar; por ejemplo, el numeral segundo establece que no podrán ser candidatos quienes tengan “sentencia condenatoria ejecutoriada para delitos sancionados con reclusión...”, anteriormente la prohibición establecía: “quienes hayan sido llamados a etapa plenaria” lo que actualmente se conoce como “auto de llamamiento a juicio”, de lo que entenderíamos que una persona privada de su libertad, que no haya recibido sentencia condenatoria ejecutoriada, tranquilamente podría ser candidato, generando un sinnúmero de problemas: ¿Cómo esta persona podría tener acceso a los medios de comunicación, si es una garantía constitucional la promoción electoral a través de estos medios? ¿Existiría cercanía del candidato con sus electores? ¿Qué pasaría si el candidato gana las elecciones y luego recibe sentencia condenatoria? ¿Podría decirse que esta persona contienda en igualdad de condiciones y oportunidades con los demás candidatos? Más adelante en la investigación responderemos estas inquietudes y de ser el caso desarrollaremos una alternativa de reforma a esta disposición antes de que se produzca algún inconveniente con respecto a la aplicación de esta norma.

3. ANÁLISIS DE LA NORMATIVA ACTUAL.

Nuestro país, con el régimen actual del Eco. Rafael Correa, está viviendo un proceso de transformación en toda la estructura del ordenamiento jurídico, y la normativa en materia electoral no fue excepción. Empezando por la nueva Constitución y luego con la nueva Ley Electoral, también llamado como “Código de la Democracia”, los ámbitos, electoral y de representación política, sufrieron una serie de innovaciones que generó un cambio radical en la política y los actores políticos; ahora habrá que ver si en la práctica y con el tiempo, este cambio y estas transformaciones fueron efectivamente una solución a nuestro sistema político

⁴³ Constitución de la República del Ecuador 2008, págs. 73, 74.

o simplemente quedará como una estadística más para las tantas reformas electorales que ha tenido nuestro país.

Vamos a tomar los puntos más trascendentales que trajo consigo esta reforma político-electoral:

a) Con respecto al voto⁴⁴:

- Se establece la obligatoriedad del voto para todas las personas mayores de dieciocho años, y de igual manera, las personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada.

Con respecto a la última parte del párrafo anterior, personalmente considero que una persona que se encuentre privada de su libertad, inmediatamente debería quedar suspensa de ejercer sus derechos políticos; ya que, si una persona está privada de su libertad, generalmente es por ser imputada del cometimiento de un delito y existen claros indicios de su culpabilidad.

Se establece que el voto será facultativo para las personas entre los dieciséis y dieciocho años de edad, para los mayores de sesenta y cinco años, para los y las ecuatorianos que habitan en el exterior, para los integrantes de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, para las personas con discapacidad, para las personas extranjeras residentes en el Ecuador siempre y cuando hayan residido legalmente en el país al menos cinco años y para los analfabetos.

De lo que respecta a esta disposición, si bien su naturaleza es la de incluir a más sectores de la sociedad para que participen activamente en el ejercicio del sufragio, considero que estos grupos sociales pueden ser objeto de manipulación en determinado momento.

A los adolescentes por ejemplo, se ha evidenciado a lo largo de la historia cómo sectores políticos los han utilizado para ejercer presión a los regímenes de turno, para

⁴⁴ Si bien al empezar este análisis dijimos que nos enfocaríamos únicamente en la participación de una persona en el sufragio pasivo, mas no en el sufragio activo, sin embargo se pretende presentar una reforma a la legislación electoral vigente, por lo que considero pertinente señalar ciertos puntos que creo merecen reforma o por lo menos discusión.

que salgan a las calles a protestar por cualquier razón que cause inconformidad a estos grupos de poder; todo esto porque cuando se está pasando por esa edad, la mayoría de los adolescentes, no tienen el criterio suficiente para distinguir los motivos por los cuales protestan, simplemente son felices con el hecho de no estar recibiendo clases. Si antes los adolescentes eran objeto de manipulación por parte de estos grupos políticos, ahora que se les otorga la facultad de poder tomar una decisión creo yo que seguramente la situación va a empeorar generando que más grupos políticos pugnen por conseguir esos votos y aparezcan nuevas astucias para lograrlo.

Según el Foro por la Niñez y Adolescencia, en Ecuador para las elecciones de 2009 había más de 700 000 adolescentes entre 16 y 17 años, pero solo 507 534 estuvieron empadronados; es decir el 72,5%, y de estos alrededor de 500 000 ejercieron su derecho al sufragio, ya que al ser facultativo su voto era necesario que éstos acudan a registrarse. Sin embargo el porcentaje de sufragantes resultó ser alto, ya que el 98,5% del total de empadronados ejerció el voto, lo que evidencia el interés por parte de este grupo así como también la influencia que pueden tener en los resultados de las elecciones.⁴⁵

En cuanto a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía nacional, creo que por una simple razón se ha impedido que un militar o un policía en servicio activo puedan votar, y es el de que ellos deben ser obedientes y no deliberantes. En los últimos años en nuestro país, cuando el pueblo se levanta en contra de un Presidente, generalmente no era derrocado por esa presión social, sino porque las Fuerzas Armadas le quitaban el apoyo o su protección. Tanto es el poder que estos tienen, que su apego o su animadversión a la persona que esté en la Presidencia es determinante en esos momentos de crisis. Por lo que considero que en lo que respecta a esta disposición se debía mantener el impedimento de ejercer el voto a los miembros de las fuerzas armadas y policía nacional.⁴⁶

⁴⁵ http://www.cajpe.org.pe/gep/index.php?option=com_content&view=article&id=187:ecuador-el-voto-adolescente-se-estreno-en-las-elecciones-del-domingo-26&catid=53:jovenes-noticias&Itemid=103 27 de noviembre de 2010, 12:35 pm

⁴⁶ Estando ya por concluir con esta investigación, me veo obligado a regresar a este punto con el objeto de expresar que los lamentables hechos acontecidos en el país el jueves 30 de septiembre de 2010, asevera aún más el comentario de que los miembros de las fuerzas armadas y de la policía nacional deben estar impedidos de ejercer el voto, al estar investidos de cierta autoridad les posibilita interferir y eventualmente hasta influir en los resultados

De lo que respecta a los miembros de la Fuerza Pública, para las elecciones de 2009 se cree que alrededor de 94 567 uniformados acudieron a ejercer su derecho al voto; esto es más de 50 000 militares y unos 42 000 policías.⁴⁷ Como podemos evidenciar el número de votantes en este caso resulta no ser tan alto; no obstante, en cierta forma al estar facultados de ejercer el voto pueden adoptar una postura, lo cual por las consideraciones señaladas con anterioridad resulta bastante conflictivo.

Por último, la facultad de ejercer el voto a los extranjeros que hayan residido al menos cinco años en el país me parece algo que posiblemente no será determinante para los resultados electorales, por ahora⁴⁸, y que responde a que si un extranjero ha residido legalmente al menos cinco años en el territorio nacional tiene la voluntad de radicarse en el país por lo que estaría en la posibilidad de elegir a representantes de elección popular; aunque esto puede ser algo subjetivo ya que no se establece con claridad si este tiempo de residencia será de manera continua o no, algo que efectivamente determinará dicha voluntad del extranjero de erradicarse en el país.

b) Con respecto a la representación:

- Los únicos requisitos que se establecen para ser candidato a una dignidad de elección popular, a excepción de la de Presidente de la República es tener dieciocho años de edad al momento de inscribir su candidatura, y estar en goce de los derechos políticos⁴⁹.

finales de acuerdo a sus conveniencias o intereses; por lo que ambos entes deben ser únicamente los encargados de velar por el normal desarrollo de los procesos electorales.

⁴⁷http://www.ciudadaniainformada.com/noticias-elecciones-ecuador0/noticias-elecciones-ecuador/browse/8/ir_a/elecciones/article//la-campana-electoral-no-motiva-a-militares-y-policias.html 27 de noviembre de 2010 12:50 pm

⁴⁸ Aunque me puedo equivocar. recordemos que el número de personas extranjeras que han ingresado al país en los últimos tres años ha aumentado en un trescientos por ciento (300%) en relación a la inmigración de extranjeros al país en la última década, y coincidentalmente la mayoría de estos extranjeros provienen de un país con un régimen al que el Gobierno de turno intenta emular.

⁴⁹ La Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, que se encuentra vigente por disposición de la propia Ley desde el 14 de junio del 2009, en el numeral segundo del artículo 95 añade también un requisito que es el de *“haber nacido o vivido en la respectiva jurisdicción por lo menos dos años de manera ininterrumpida”*.

En lo que respecta a esta reforma, considero que el requisito de la edad es demasiado bajo ya que a criterio personal, una persona que acaba de cumplir dieciocho años de edad no cuenta con los elementos y cualidades que un dignatario de representación popular demanda. Un Concejal por ejemplo, ni se diga un Asambleísta, debe tener conocimiento en un sinnúmero de temas que implican no solo un conocimiento teórico o académico suficiente, sino también cierta madurez⁵⁰ para poder tomar una decisión de la magnitud que su cargo lo exige.

- Se establece que el Estado promoverá la representación paritaria entre mujeres y hombres tanto en la conformación de las directivas de los partidos y movimientos políticos, como para la nominación o designación de la función pública en instancias de decisión y dirección; y, en la conformación de las listas para elecciones pluripersonales de manera alternada y secuencial. Posteriormente analizaremos ampliamente este tema.
- Se instituye la adopción de medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de sectores discriminados.
- Se establece que exclusivamente los partidos, movimientos o sus alianzas podrán presentar candidatos de elección popular; pero no necesariamente se tiene que estar afiliado a estas organizaciones políticas para serlo; pueden ser candidatos sus miembros y también los simpatizantes, o personas no afiliadas a ellos con su patrocinio o en su representación.
Se establece también que quienes se postulen como candidatos deberán presentar su programa de gobierno o sus propuestas.
- Se implantan los procesos electorales internos o elecciones primarias para la elección de directivas o para la selección de candidatos.

⁵⁰ Emitir una opinión tomando en cuenta la madurez de una persona es apelar a un criterio bastante subjetivo, pero sí considero que se debe haber alcanzado suficiente experiencia y conocimiento en varios asuntos como para poder saber ejercer con suficiencia en un cargo de elección popular.

- Se establecen las circunscripciones electorales del exterior, debido a que si una persona se encuentra radicada en un país diverso al de su nacionalidad, no deja de ser ciudadano de su país de origen, por lo que sigue contando con el derecho de participar en la designación de los representantes al gobierno de su país, por lo que es deber del Estado garantizar las condiciones necesarias para que las personas en estas condiciones puedan ejercer sus derechos. Es así que acogiendo este criterio, nuestra Constitución contempla no solo la posibilidad de la designación de las dignidades de elección popular, sino también la posibilidad de postularse como tal.

Un ecuatoriano residente en el exterior puede participar como candidato; según la Constitución, para el curul de Asambleístas de estas nuevas circunscripciones electorales, inclusive si analizamos de una manera más amplia esta disposición Constitucional, los ecuatorianos residentes en el exterior pueden presentar su candidatura también para las dignidades de Presidente y Vicepresidente de la república, ya que no existe norma expresa que lo impida.

- Se establece que la reelección será por una solo vez de manera inmediata o no, para el mismo cargo de representación, en el caso de que deseen postularse para un cargo diferente deberán renunciar al que desempeñan.

Con respecto a este punto no se establece cuándo deberá renunciar al cargo que desempeña, puede ser al momento de inscribir su candidatura, antes de que empiece campaña, antes de las votaciones, antes de posesionarse en el caso de que sea electo, debe precisarse cuándo efectivamente deberá hacerlo por lo que, como ha sido siempre considerado debe ser al momento de inscribir su candidatura.

c) Con respecto a la promoción y propaganda electoral:

- Se establece que Estado a través de los medios de comunicación garantizará de forma equitativa e igualitaria la propaganda electoral que propicie el debate y la discusión de las propuestas de los candidatos. No se podrá contratar publicidad en los medios de comunicación ni en las vallas publicitarias por cuenta propia. Se dice también que se

prohíbe el uso de recursos y la infraestructura del Estado, también la publicidad del gobierno para la campaña electoral, en todos los niveles de Gobierno.

Esta disposición entiendo que fue creada para evitar la desigualdad de condiciones con las que han venido actuando los candidatos, con respecto a su publicidad en medios de comunicación y vallas publicitarias; para que las y los candidatos puedan tener el mismo espacio y las mismas posibilidades durante la campaña electoral. En las elecciones de 2009, se evidenció lo complejo que resultaría aplicar estas disposiciones; en las elecciones pluripersonales por ejemplo, son varias las dignidades para las cuales se contendió, las candidaturas electas fueron en un número bastante considerable y las listas que participan también; por lo que no hubo cabida para que efectivamente se realice una promoción y propaganda a través de los medios de comunicación de manera equitativa e igualitaria.

Así mismo, existe otro vacío en la norma al no regular la publicidad móvil, por ejemplo la que se realiza a través de medios de transporte público como privado; ni la publicidad que se la pueda realizar a través de medios informáticos como lo es el internet. Se puede dar un uso indiscriminado de estos medios, lo que genera nuevamente desigualdad de oportunidades.

Tratando el asunto de fondo de la creación de esta disposición, considero que esta reforma se la ha hecho de manera acertada para garantizar que efectivamente las personas puedan conocer a todos los candidatos y también a sus propuestas; pero como mencionaba con anterioridad creo que no se midió el alcance que tendrá esta disposición ni los resultados que tendrá en la práctica, ya que ni en la Ley se tratan con mayor profundidad estos aspectos. Más adelante desarrollaremos con mayor detenimiento estas consideraciones.

d) Con respecto a otras reformas electorales importantes:

- Aparecen nuevas funciones del Estado, dentro de las cuales está la Función Electoral la cual se encargará de garantizar el ejercicio de los derechos políticos expresados

mediante el sufragio y también los derechos referentes a la organización política de los ciudadanos.

- Se cambia el nombre del Tribunal Supremo Electoral por el de Consejo Nacional Electoral, y se reduce el número de representantes de este organismo. De siete que conformaban el TSE, representantes de las siete bancadas políticas con mayor representación en el Congreso Nacional, se redujo a cinco Consejeros que serán designados por el Consejo de participación Ciudadana y Control Social mediante un concurso de oposición y méritos que ejercerán sus funciones por seis años y se renovarán parcialmente cada tres años, dos miembros en la primera ocasión, tres en la segunda y así sucesivamente; es decir, esto se va a producir de manera paulatina de la siguiente manera: transcurridos los primeros tres años se renuevan dos miembros, luego de eso, transcurridos tres años más se renuevan los tres restantes que ya estarían los seis años que la Constitución y la Ley señalan, luego inicia nuevamente el ciclo, los dos miembros que ya llevan tres años en sus funciones, en el siguiente período de renovación que sería en tres años más, serían los que se renuevan, y así sucesivamente.

Con esta Constitución se eliminan los Tribunales Provinciales Electorales que funcionaban permanentemente y se los reemplaza por la Juntas Regionales, Distritales, Provinciales Electorales y especiales del Exterior las cuales funcionan mientras se realizan los procesos electorales.

Se crea el Tribunal Contencioso Electoral como el órgano que conocerá y resolverá los recursos electorales contra actos del CNE, Juntas Electorales y Receptoras del Voto, y los litigios de las organizaciones políticas y también sancionar el incumplimiento de normas sobre financiamiento, propaganda y gasto electoral, y demás normas electorales. Su conformación y renovación será la misma de los Consejeros del CNE.

- Se determina la prohibición expresa de realizar reformas legales en materia electoral durante el año anterior a la celebración de las elecciones. En el caso de existir declaratoria de inconstitucionalidad de una disposición que afecte al desarrollo de las elecciones en CNE propondrá a la Asamblea un proyecto de reforma de dicha

disposición para que la considere en el plazo de 30 días, y si no lo hace en ese plazo, la propuesta de reforma entrará en vigencia automáticamente por el ministerio de la ley.

- El Órgano principal de la Función Legislativa pasa a llamarse Asamblea Nacional en vez de Congreso Nacional, lo propio con los principales órganos de la Función Judicial.
- Se establece la revocatoria del mandato para todas las dignidades de elección popular previa al cumplimiento de ciertos requisitos.

CAPÍTULO II: LA PRESENTACIÓN DE CANDIDATURAS Y PARTICIPACIÓN DE LOS CANDIDATOS DENTRO DEL PROCESO ELECTORAL

A lo largo de este capítulo analizaremos las reformas Constitucionales y Legales con respecto a requisitos, prohibiciones e inhabilidades para ser candidato a una dignidad de elección popular, y también las nuevas regulaciones referentes a representación política.

Establecer un estudio con respecto de estas reformas es sumamente importante por cuanto determinaremos las implicaciones y las consecuencias jurídicas que estas pueden tener, ya que al parecer estas reformas fueron propuestas e introducidas desde un punto de vista social más que desde uno jurídico.

1. ANÁLISIS DE LOS REQUISITOS PARA LAS DISTINTAS DIGNIDADES DE ELECCIÓN POPULAR.

En el Ecuador, al parecer, con cada Gobierno de turno se instaura un nuevo modelo político, el que a su vez pretende ajustar las políticas de Estado a sus políticas de Gobierno, lo que genera una inestabilidad política, económica y social sumamente grande ya que no existe un proceso continuado y progresivo de desarrollo.

El Gobierno de turno no ha sido la excepción; es más, con este Gobierno, más que con cualquier otro anterior por lo menos desde que volvimos a la Democracia, el Ecuador empezó a tener una transformación integral de su ordenamiento jurídico; empezando por la Constitución, el Estado asume un rol más paternalista enfocado en la protección y el reconocimiento de derechos de los grupos vulnerables y a la atención de las necesidades básicas de las personas, especialmente de quienes menos tienen, tratando de lograr una mejor redistribución de la riqueza y una disminución de la brecha entre clases sociales.

Es así que dentro de las disposiciones de esta Constitución se establece un espacio de tiempo para que el Órgano Legislativo reforme y apruebe un sinnúmero de normativas medulares del ordenamiento jurídico.

La Ley de Elecciones fue una de las primeras en ser reformadas, de tal manera que con la denominación de “Ley Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia” empezaron las modificaciones, para inmediatamente incluir las innovaciones contenidas en la Carta Magna, como lo son la reducción en los requisitos, el aumento de restricciones o prohibiciones, las nuevas dignidades de elección popular, el nuevo sistema de partidos, el método de asignación de escaños, etc.

Precisamente con respecto a todo lo dicho en los párrafos anteriores, el analista político Doctor Simón Pachano señala que:

“El cambio constante ha hecho imposible que dos elecciones consecutivas se realizaran bajo el amparo de un mismo conjunto de normas, ni los votantes ni los partidos políticos han tenido certidumbre con respecto a las reglas de juego.

Estos problemas se deben no solo a la frecuencia y a la cantidad de reformas, sino también a las contradicciones planteadas entre una reforma y la siguiente. Por ejemplo, algunas de sus características se propusieron con la intención de fortalecer a los partidos. En contraste, el sistema de voto personal introducido en 1998 actuó en detrimento de ellos. Los intereses particulares antagónicos y la presión ejercida por diversos grupos sociales que actúan movidos por una lógica de corto plazo han generado un complejo sistema institucional repleto de contradicciones. Las normas electorales y de partidos no han hecho sino empeorar con el tiempo, sobre todo debido a los cambios sucesivos motivados por intereses particularistas y por la necesidad de responder a situaciones específicas”⁵¹

1.1. Requisitos Constitucionales

Quedaron atrás las Constituciones en las que se establecían requisitos muy rígidos, inclusive discriminatorios que coartaban la posibilidad de que la mayor cantidad de personas contengan

⁵¹ Instituto Nacional Demócrata, “Guía Práctica sobre la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, Estudio Referente a Organizaciones Políticas (Título Quinto)”, pág. 12, Quito, junio 2010

en una lid electoral por una dignidad de representación popular. Hoy en día nuestra Constitución de la República casi no establece mayores requisitos que los de nacionalidad, ciudadanía, y edad; los primeros aplicados para todas las dignidades y el último varía de acuerdo al cargo por el que se pretenda contender.

A parte de estos requisitos, en nuestra Constitución se establecen otras disposiciones que pueden ser interpretadas como requisitos, como lo es por ejemplo en inciso segundo del artículo 112, que establece que: *“Al solicitar la inscripción, quienes postulen sus candidaturas presentarán su programa de gobierno o sus propuestas”*⁵²; es decir que un requisito para poder inscribir una candidatura es el de presentar el plan de gobierno, el contenido de este y las candidaturas obligadas a presentarlo está previsto en el Código de la Democracia.

Nuestra Constitución de la República en sus artículos 6 al 9 establece que los ecuatorianos y ecuatorianas lo son por nacimiento o por naturalización; los ecuatorianos y ecuatorianas son ciudadanos y gozan de los mismos derechos dentro de los cuales en el artículo 61 numeral 1 de la Carta Magna se reconoce el derecho a elegir y ser elegido, con las restricciones que establezca la Ley

En el artículo 64 de la Constitución de la República se establecen las causales por las que se suspenderá el goce de los derechos políticos, las cuales son:

“1.- Interdicción judicial, mientras esta subsista, salvo en caso de insolvencia o quiebra que no haya sido declarada fraudulenta.

*2.- Sentencia ejecutoriada que condene a pena privativa de libertad, mientras esta subsista.”*⁵³

Entre otras determinadas en la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.

Dentro de la causal segunda para la suspensión de los derechos políticos, con respecto a que debe existir sentencia ejecutoriada que condene a pena privativa de la libertad, mientras

⁵² Constitución de la República del Ecuador 2008, pág. 73

⁵³ *Ibíd*em, pág. 46

subsista; es verdad que existe el principio de la presunción de inocencia mientras no existe una sentencia condenatoria; sin embargo no es menos cierto que la mayoría de los procesos que tienen como sanción una pena privativa de la libertad son procesos que tienen varias etapas dentro de las cuales se realiza una investigación minuciosa (acción penal pública de instancia oficial y acción penal pública de instancia particular) y dentro de estas etapas existen dos pronunciamientos, el dictamen del fiscal y el auto del juez, que a mi criterio son los que ayudan a determinar que existen indicios suficientes como para determinar la responsabilidad de una persona.

Es verdad que mientras no se produzca el pronunciamiento del juez en sentencia y si se quiere, agotando todas las instancias y recursos correspondientes, una persona que está siendo juzgada por un delito sancionado con una pena privativa de libertad se presume inocente y por lo tanto no se le suspende el goce de los derechos políticos; en la práctica pueden suscitarse otros inconvenientes. Por ejemplo, conocemos que el sistema de administración de justicia en nuestro país es todo menos eficiente y ágil, por lo que un proceso de este tipo con todas las instancias y recursos respectivos puede demorar varios años.

Una persona que está siendo procesada por estafa, por poner un ejemplo, esta persona se encuentra bajo prisión preventiva, presenta su candidatura para Asambleísta y esta es calificada, ambos procesos continúan, se producen los escrutinios y eventualmente esta persona es elegida para el cargo que contendía y posteriormente dentro del juicio recibe una sentencia condenatoria. ¿Qué sucede con el cargo si ha ganado las elecciones? Por otra parte, suponiendo que gana las elecciones pero aún no culmina el juicio, esta persona al ostentar un cargo de representación popular; en el ejemplo, Asambleísta, goza de fuero de Corte Nacional de Justicia, ¿Qué juez será quien resuelva el proceso?

Para responder estas inquietudes es necesario remitirnos a la Constitución de la República y a la Ley. El artículo 108 inciso tercero de la Ley Orgánica Electoral y de Organización Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, establece que:

“Art. 108.-

Las candidatas y candidatos no podrán ser privados de la libertad ni procesados penalmente desde el momento de la calificación hasta la proclamación de

*resultados, ni enjuiciados salvo los casos de delito flagrante, delitos sexuales, violencia de género e intrafamiliar. Proclamados los resultados podrán activarse procesos penales contra ellos, pero gozarán con fuero de Corte Nacional o Provincial según corresponda*⁵⁴

De igual manera la Constitución de la República en su artículo 128 establece que:

“Art. 128.- Las assembleístas y los assembleístas gozarán de fuero de Corte Nacional de Justicia durante el ejercicio de sus funciones; no serán civil ni penalmente responsables por las opiniones que emitan, ni por las decisiones o actos que realicen en el ejercicio de sus funciones, dentro y fuera de la Asamblea Nacional.

Para iniciar causa penal en contra de una assembleísta o de un assembleísta se requerirá autorización previa de la Asamblea Nacional, excepto en los casos que no se encuentren relacionados con el ejercicio de sus funciones. Si la solicitud de la jueza o juez competente en la que pide la autorización para el enjuiciamiento no se contesta en el plazo de treinta días, se entenderá concedida. Durante los periodos de receso se suspenderá el decurso del plazo mencionado. Solo se les podrá privar de libertad en caso de delito flagrante o sentencia ejecutoriada.

*Las causas penales que se hayan iniciado con anterioridad a la posesión del cargo continuarán en trámite ante la jueza o juez que avocó el conocimiento de la causa.*⁵⁵

De estas disposiciones entonces podemos concluir que si esta persona gana las elecciones y posteriormente recibe una sentencia condenatoria no podrá ejercer cargo público por lo que cesaría en sus funciones y le subrogará el llamado a hacerlo, con respecto a la prisión preventiva, el suplente le subrogará temporalmente en sus funciones mientras se espera el

⁵⁴ Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia 2009, pág. 35

⁵⁵ Constitución de la República del Ecuador 2008, pág. 79

plazo para la caducidad de esta medida, toda vez que esto suceda y todavía no ha recibido sentencia, asumirá su cargo hasta el pronunciamiento del juez.

Para el caso de determinar quién será el que resuelva la causa, la Constitución es clara cuando señala que será el mismo juez o jueza que avocó conocimiento de la causa quien absolverá el proceso. Esto solo evidencia aún más los problemas que se generan por esta disposición ya que al momento de esta persona ostentar una dignidad de representación popular goza de cierta autoridad que puede influir en la decisión definitiva del juez.

Igualmente con anterioridad nos planteamos la inquietud de que si podría decirse que esta persona contienda en igualdad de condiciones y oportunidades con los demás candidatos; es obvio que tendría una enorme desventaja, primero porque es muy difícil que la gente deposite su confianza en esta persona observando que está en prisión, ya que como hemos dicho, si bien esta se presume inocente, intervienen otro tipo de factores que hacen que la gente cree un perjuicio sobre esa persona; y segundo esta persona tendría grandes dificultades de poder acceder a los electores lo cual es primordial en una lid electoral, por lo que las probabilidades de esta persona para obtener un cargo de representación popular son casi nulas.

Por todo lo manifestado, considero conveniente y adecuado que no se debe permitir la participación de una persona como candidato desde que exista un auto de llamamiento a juicio, tal como lo establecía el numeral primero del artículo 101 de la Constitución de 1998 acerca de las prohibiciones para ser candidato, ya que se presume que existen los indicios de culpabilidad suficientes de esa persona sobre el cometimiento del delito, esto evitaría que se produzcan los inconvenientes que hemos mencionado en el ejemplo anterior, a consecuencia de la falta de celeridad de los procesos de esta índole.

Por otra parte, en nuestra normativa electoral se establecen los requisitos de nacionalidad y estar en goce de los derechos políticos (ejercicio de la ciudadanía) como diferentes, sin embargo si bien pueden ser distintos, considero que la ciudadanía y la nacionalidad son términos complementarios ya que la nacionalidad se conoce como el vínculo jurídico-político que tiene una persona con un Estado y a la ciudadanía como la cualidad que le permite a esa persona gozar de los derechos y garantías establecidos en el Ordenamiento Jurídico de ese

Estado. En otras legislaciones como la colombiana y la argentina se les otorga un tratamiento a estos términos como similares.

De lo manifestado en el párrafo anterior, considero que dentro del aspecto exclusivamente electoral, los términos de nacionalidad y ciudadanía se diferencian en la capacidad de una persona para gozar de los derechos políticos o de participación; por ejemplo, según nuestra Constitución todos los que tengan nacionalidad ecuatoriana pueden ser candidatos para cualquiera de las dignidades de elección popular; sin embargo los que se encuentren suspensos del goce de los derechos políticos no podrán serlo; es decir, se suspende la ciudadanía pero no la nacionalidad.

Con respecto al requisito de la edad, el debate se torna a aspectos que tienen que ver el ámbito de la madurez o la capacidad de discernimiento de una persona, lo que resulta bastante subjetivo ya que el tema de la madurez intelectual o psicológica de una persona es un algo bastante complejo y puede variar de individuo a individuo.

Nuestra Constitución establece exclusivamente los requisitos de edad en lo referente a los representantes de la Función Legislativa y Ejecutiva; es decir Asambleístas y Presidente y Vicepresidente de la República, para los demás cargos de representación la Ley determina estos requisitos.

El artículo 119 de la Constitución de la República establece que para ser Asambleísta se requerirá haber cumplido dieciocho años de edad al momento de la inscripción de su candidatura. En la mayoría de países del mundo se considera a una persona sujeto de derechos y obligaciones desde que ha cumplido su mayoría de edad; es decir, dieciocho años, ya que se entiende que ha alcanzado cierta madurez como para poder tomar sus propias decisiones y ejercer ciertas actividades que hasta antes le era posible hacerlo; por ejemplo, en nuestra legislación civil a los menores adultos, que son quienes se encuentran entre los dieciséis y dieciocho años, se les considera incapaces relativos y para poder ejercer ciertas actividades o celebrar ciertos actos necesitan de un representante para que ejerza esas actividades en su representación.

La enciclopedia de Pedagogía y Psicología de la editorial Océano establece un concepto muy interesante de capacidad, que tiene que ver mucho con esa aptitud de una persona de ejercer ciertos derechos y obligaciones y de tomar sus propias decisiones; el texto señala por capacidad a:

El término que designa el saber adquirido, o la habilidad aprendida en contraposición a la aptitud propia del potencial innato. La capacidad es, según Mucchielli, la potencia actual en el sentido de 'aquí y ahora' para acometer una tarea determinada, cuando se dan cita todas las condiciones externas al sujeto. Se habla de capacidad general en referencia a todo tipo de tareas, pero especialmente, a las de orden intelectual o cognitivo. Por capacidad especial cabe entender la posibilidad de llevar a término a ejecución de un cometido específico. En el desarrollo de la capacidad concurren factores básicos como el grado de maduración, el aprendizaje y el ejercicio'⁵⁶

Sin embargo, considero que para ejercer un cargo de representación popular, con excepción del cargo de Presidente o Vicepresidente de la República, este requisito de haber cumplido dieciocho años de edad es bastante bajo, ya que pienso que para ejercer un cargo de elección popular se necesita de preparación, conocimiento de las actividades a realizar y experiencia. Por ejemplo, una persona que ha cumplido dieciocho años posiblemente es una persona que ha culminado sus estudios secundarios o que está iniciando sus estudios universitarios; esa misma persona contienda en unas elecciones y gana (lo cual es bastante difícil pero resulta penoso decirlo pero puede suceder ya que en un país con una cultura electoral y una conciencia política poco crítica y bastante deficiente como la nuestra se ha demostrado que solo se necesita estar en la misma línea de quién ostenta el poder o del grupo político que cuenta con el apoyo popular en ese momento para ganar); entonces esa persona difícilmente cumplirá de manera eficiente con las exigencias que el cargo para el que fue electo demanda.

Desde el otro punto de vista, se supone que establecer requisitos mínimos son medidas para garantizar que la mayoría de personas tengan la oportunidad de acceder a ocupar un cargo de

⁵⁶Enciclopedia de la Psicopedagogía, Pedagogía y Psicología; Tomo I, págs. 755 y 756, Editorial Océano Grupo Editorial, 2004

representación, para que todos o la mayoría de sectores y grupos sociales cuenten con un representante en estos espacios de poder.

Haciendo una ponderación entre estos dos aspectos, considero que prevalece el primero que tiene que ver con los aspectos de la preparación, experiencia y calidad de los representantes, lo que conlleva necesariamente a que el requisito de la edad aumente. Es bastante difícil determinar a qué edad una persona está suficientemente preparada como para que pueda ocupar un cargo de representación popular; no me atrevo a decir una edad exacta porque como he señalado tantas veces esto es algo relativo; sin embargo puedo decir que el requisito debe estar entre los veinte y tres y veinte y cinco años ya que ese es el promedio de edad en que la gente en nuestro país culmina sus estudios superiores; y para la gente que no ha tenido la oportunidad de culminar o siquiera iniciar sus estudios superiores, de igual manera considero que hasta alcanzar ese promedio de edad puede obtener cierta experiencia y algo de conocimiento como para cumplir a cabalidad con las exigencias que demanda ser representante de elección popular.

Cabe aclarar que por preparación no me refiero al aspecto académico exclusivamente ya que el hecho de tener un título de cualquier índole no garantiza la calidad en la representación, además si se establece un requisito de este tipo se coartaría considerablemente la participación ya que el porcentaje de personas que culminan los estudios superiores es de los más bajos de Latinoamérica; según el diagnóstico referente a los niveles educativos en el país que la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, realiza en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013 se señala lo siguiente:

“En el Ecuador el porcentaje del nivel educativo de sus habitantes en relación a acceso-resultados, se puede establecer dos grupos de provincias: unas en mejor situación en lo referente a acceso-resultado como Pichincha, Guayas y El Oro con niveles de matrícula neta superiores al 92% y con tasas de culminación de la educación básica superiores al 50%. El otro grupo de provincias adolecen de bajos niveles de terminación de la educación básica y con mayor dispersión en los niveles netos de matrícula, por debajo del valor nacional (90,8%).

De las personas mayores de catorce años que se encuentran en el quintil uno, el 17% alcanza a terminar la educación básica, mientras que en el segundo quintil, tres de cada diez culminan este nivel de instrucción. Los quintiles cuatro y cinco

son aquellos que se encuentran por encima de los niveles nacionales. La relación acceso-resultados representada según etnia, ubica a los indígenas con tasas de matrícula básica de 86% e instrucción básica completa de 20%. Los afroecuatorianos sostienen tasas de matrícula superiores a los indígenas y, consecuentemente, los niveles de culminación son superiores, alcanzando el 38%. Al 2006 se tiene que tres de cada diez mayores a diecisiete años han culminado la secundaria.

Las disparidades en la culminación de los estudios secundarios según área de residencia presentan un deterioro en la brecha urbano-rural: al 2006 la disparidad asciende a 30 puntos (44% urbano, 13% rural). La sierra presenta los mejores índices de culminación situándose en 35% al 2006, seguido de la costa con 32% y la región amazónica con 23%.

Las provincias de Guayas y Pichincha tienen los mejores niveles de matrícula en el bachillerato (52% Guayas, 56% Pichincha) y culminación de este nivel de instrucción (36% Guayas, 43% Pichincha). Exceptuando a Azuay, Loja, Tungurahua y El Oro, las demás provincias se encuentran por debajo del promedio nacional (matrícula inferior al 45% y de culminación de la secundaria por debajo del 33%).

De los mayores de diecisiete años del quintil uno, el 7% culmina la secundaria, mientras que en el quintil dos, el 14% termina este nivel de instrucción. Los quintiles cuatro y cinco son aquellos que se encuentran por encima de los niveles nacionales con niveles cercanos al 80% de acceso al bachillerato y cercanos al 70% de culminación de la secundaria.

Según etnia se ubica a los indígenas con tasas de bachillerato de 28% y secundaria completa de 11%. Por otro lado, los afroecuatorianos (35%) sostienen tasas de matrícula superiores a los indígenas y, consecuentemente, los niveles de culminación son superiores, alcanzando el 24%. Los mestizos y blancos se encuentran por encima de los niveles nacionales con tasas de bachillerato alrededor del 51% y de secundaria completa cercanas al 38%.

Al 2006 el número de matriculados en la instrucción superior se duplicó, llegando a niveles de 18% aproximadamente.

En cuanto al porcentaje de personas mayores a 24 años que han egresado de sus carreras universitarias o han alcanzado un título superior universitario o no universitario, al 2006 se tiene que 1 de cada 10 mayores a 25 años culminan sus estudios superiores (12%).

En las zonas urbanas el porcentaje de personas que ha completado el nivel superior se estima en 16%. Las zonas rurales comprenden un valor cercano al 3%.

Según quintil de consumo, el único grupo que se encuentra por encima del nivel país es aquel de mayores recursos (quintil 5) con tasas de matrícula superior por encima del 45% y de culminación cercanas al 35%. El 40% de la población con menores recursos no supera el 6% de matrícula superior ni alcanza el 2% de culminación de sus estudios en este nivel.

5 de cada 100 indígenas entre 18 y 24 años se encuentran matriculados en el nivel de instrucción superior, mientras que 3 de cada 100 de 25 y más años han egresado y/o obtenido un título superior. La situación de los afroecuatorianos es mejor, pero sus resultados no son alentadores: mientras que 10 de cada 100, entre 18 y 24 años, están matriculados en el nivel superior, 5 de cada 100 mayores a 24 años culminan sus estudios. Los mestizos y blancos se encuentran por encima de los niveles nacionales: 18% de matrícula superior y 12% de educación superior completa.⁵⁷

Para concluir, podemos decir que si bien no es lo óptimo establecer demasiados requisitos debido a que se coarta la posibilidad de participación y en lugar de evolucionar regresaríamos en el tiempo donde exclusivamente la élite de la sociedad podía acceder a cargos de

⁵⁷ SENPLADES, Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013: *Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*”, versión resumida, págs. 93-95, 2009

representación; debemos entender que son los mismos requisitos los que nos permiten tener una representación de calidad por lo que debemos encontrar un punto mediante el cual logremos un equilibrio donde la participación se restrinja lo mínimo y también dónde las personas que contiendan en una lid electoral sean quienes realmente garanticen una representación de calidad; y así evitar que se llegue a los extremos que hemos señalado con anterioridad.

1.2. Requisitos Legales

Con anterioridad hemos visto los requisitos que se establecen en la Constitución de la República para los representantes a las Funciones Ejecutiva y Legislativa, debido a que la Constitución regula primordialmente la organización política del Estado a través de sus poderes además que la norma suprema no puede ser demasiado específica ni reglamentaria. Es así que en la Ley es donde se establecen a detalle los requisitos para todas las dignidades de elección popular.

El artículo 95 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, establece los requisitos para las distintas dignidades de elección popular, estos son:

“Art. 95.- Los requisitos para inscribir candidaturas para cargos de elección popular son:

- 1. Para Presidenta o Presidente y Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, se requiere ser ecuatoriano por nacimiento, haber cumplido treinta y cinco años de edad a la fecha de inscripción de su candidatura, estar en goce de los derechos políticos y no encontrarse incurso en ninguna de las inhabilidades o prohibiciones establecidas en la Constitución; y,*
- 2. Para ser Asambleísta, representante ante los Parlamentos Andino y Latinoamericano, Gobernadora o Gobernador Regional, Concejera o*

Concejero Regional, Prefecta o Prefecto Provincial, Viceprefecta o Viceprefecto, Alcaldesa o Alcalde Distritales y Municipales, Concejalas o Concejales Distritales y Municipales o Vocales de las Juntas Parroquiales se requiere haber cumplido dieciocho años de edad al momento de inscribir su candidatura; estar en goce de los derechos políticos; haber nacido o vivido en la respectiva jurisdicción por lo menos durante dos años de forma ininterrumpida; y no encontrarse incurso en ninguna de las inhabilidades o prohibiciones establecidas en la Constitución. Las y los representantes antes los Parlamentos Andino y Latinoamericano además deben cumplir las leyes o convenios internacionales que rijan la materia⁵⁸

Con respecto a los requisitos para Presidente/a y Vicepresidente/a de la República se establece en primer lugar que se tiene que ser ecuatoriano por nacimiento; es decir según nuestra Constitución: haber nacido en territorio ecuatoriano, habiendo nacido en el extranjero que su padre o madre hayan nacido en territorio ecuatoriano; y sus descendientes hasta el tercer grado de consanguinidad; y, si pertenece a una nacionalidad, pueblo o comunidad reconocidas por el Ecuador que se encuentren en las zonas de frontera. Se restringe la posibilidad de un ecuatoriano por naturalización a contender para estos cargos, lo que no sucede para el resto de dignidades de elección popular, desde Asambleísta hasta Vocal de Junta Parroquial, que un ecuatoriano por naturalización puede contender para estas dignidades, cumpliendo obviamente los demás requisitos de edad y de haber vivido en la respectiva jurisdicción por lo menos dos años de manera ininterrumpida.

Sin embargo, con respecto de este último requisito establecido en la Ley de “haber vivido en la respectiva jurisdicción por lo menos dos años de manera ininterrumpida”; considero que para las dignidades de Asambleístas no sería aplicable, ya que se estaría adicionando un requisito a lo establecido en la Constitución de la República (edad, nacionalidad y estar en goce de los derechos políticos). En nuestra propia Constitución de la República se acoge el principio del Derecho de la “Supremacía de la Constitución” que consiste no solo en reconocer a la carta magna como la norma de mayor jerarquía en un Ordenamiento Jurídico y que el resto de la

⁵⁸ Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia 2009, pág. 30

normativa guarde conformidad con lo que esta establece; sino que también se deben implementar instrumentos que lo hagan efectivo. Entonces de acuerdo a este principio, si la Constitución establece ya los requisitos, la Ley no podrá disponer más allá de lo que lo hace la Constitución, por lo tanto este requisito adicional debería ser declarado inconstitucional.

Si la Constitución es condición de validez y unidad del ordenamiento jurídico, como dice Kelsen, si la Constitución es fuente primaria y la fuente final de todo el poder público, determinando la organización, estructura y ejercicio de poder del Estado a través de sus instituciones políticas, esta Constitución debe ser suprema.⁵⁹

No obstante lo señalado, esto solo aplica para el cargo de Asambleísta, ya que la Constitución no prevé requisitos para las demás dignidades mencionadas en el segundo numeral del artículo 95 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.

Además de estos requisitos, hay otros que si bien no están establecidos como requisitos propiamente dichos, se deben cumplir caso contrario esa candidatura será desechada; por ejemplo, que esas candidaturas deben provenir de elecciones primarias o procesos democráticos internos dentro de las organizaciones políticas; se debe presentar los datos personales de quien o quienes van a ser responsables del manejo económico de la campaña con su firma de aceptación; en los casos de elecciones pluripersonales, respetar el orden paritario, equitativo, alternado y secuencial entre mujeres y hombres, además de otros requisitos de forma como lo es el de presentar en los formularios que proporcione el Consejo Nacional Electoral junto con una foto, firma de aceptación, etc.

Para las candidaturas de Presidente/a, Gobernador/a, Prefecto/a, Alcalde o Alcaldesa y para las candidaturas de listas pluripersonales se establece el requisito de presentar un plan de trabajo junto con el formulario de inscripción; para los de listas pluripersonales se exige un solo plan para toda la lista. El artículo 97 de la Ley establece que este plan de trabajo deberá contener:

⁵⁹ OYARTE Martínez, Rafael; “Los principios básicos del procedimiento constitucional ecuatoriano” 2005 (Material de clase)

- “1. *Diagnóstico de la situación actual;*
- 2. *Objetivos generales y específicos;*
- 3. *Propuesta de Plan plurianual que incluya las estrategias necesarias para el cumplimiento de los objetivos con el respectivo sustento técnico, financiero; y,*
- 4. *Mecanismos periódicos y públicos de rendición de cuentas de su gestión.*”⁶⁰

1.2.1. Procedimiento.

A continuación en el siguiente cuadro vamos a presentar una síntesis del procedimiento que establece la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia con respecto al proceso electoral hasta la calificación de las candidaturas.

PROCESO DE PRESENTACIÓN Y CALIFICACIÓN DE CANDIDATURAS	
1.- Convocatoria: La realiza el CNE con 90 días antes de la realización de las elecciones	
Esta debe contener:	<ul style="list-style-type: none"> a) El calendario electoral b) Los cargos a elegirse c) La duración del período a quienes fueren electos d) conformación alternada y paritaria entre hombres y mujeres en listas Pluripersonales
<p>Si el CNE no convocare a elecciones la Corte Constitucional lo requerirá para que lo observe y si en 48 horas no lo hiciera, destituirá a las Concejeros/as y llamará a los suplentes, si no concurrieran, la Corte Constitucional nombrará a unos vocales interinos, notificará al Concejo de Participación Ciudadana y Control Social para que se convoque a un concurso de oposición y méritos para nombrar nuevos Concejeros/as dentro del plazo de 30 días.</p>	
2.- Presentación de candidaturas: Las organizaciones políticas, previo a la realización de elecciones internas presentarán las candidaturas, junto con la solicitud de inscripción, el plan de trabajo, etc., hasta las 18H00 del último día previsto en la convocatoria a elecciones, el Consejo Nacional Electoral (CNE) y las Juntas Provinciales Electorales (JPE) se instalarán en sesión permanente para su calificación.	
<ul style="list-style-type: none"> a) Presidente/a y Vicepresidente/a, Asambleístas Nacionales y Representantes al 	

⁶⁰ Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia 2009, pág. 31

Parlamento Andino y Latinoamericano:

Deberán presentar ante el Consejo Nacional Electoral por parte de quien ejerza la Dirección Nacional del Partido o Representante Legal del Movimiento que auspicie la candidatura.

b) Gobernadores/as, Prefectos/as, Concejeros/as, Alcalde o Alcaldesa, Concejales/as, Vocales de las Juntas Parroquiales, Asambleístas Provinciales:

Deberán presentar ante la Junta Provincial Electoral por parte de quien ejerza la Dirección Nacional del Partido o Representante Legal del Movimiento que auspicie la candidatura o un apoderado designado para el efecto.

c) Asambleístas de las circunscripciones electorales del exterior:

Deberán presentar ante el Consejo Nacional Electoral o ante los Consulados del Ecuador por parte de quien ejerza la Dirección Nacional del Partido o Representante Legal del Movimiento que auspicie la candidatura o un apoderado designado para el efecto.

En el caso de alianzas se suscribirá un documento único firmado por todos los aliados

3.- Calificación de las candidaturas:

- a) Previo a la calificación de las candidaturas el CNE y las JPE notificarán con la nómina de las candidaturas a los sujetos políticos dentro del plazo de un día; estos a su vez en el plazo de cuarenta y ocho horas podrán presentar sus objeciones, en el plazo de un día se correrá traslado al candidato objetado para que en el plazo de un día conteste la objeción; con la contestación o en rebeldía se resolverá en el plazo de dos días y se notificará en el plazo de un día. Las objeciones a candidaturas nacionales se las hará ante el CNE y las regionales se las hará ante la JPE.

De las Resoluciones de la JPE se podrá impugnar en el plazo de un día ante el CNE, la JPE en el plazo de dos días enviará a la Secretaría del CNE el expediente y esta en el plazo de tres días emitirá su Resolución la cual será comunicada en el plazo de un día a la JPE para que a su vez esta en el mismo plazo notifique a las partes.

De las Resoluciones del CNE se podrá apelar ante el Tribunal Contencioso Electoral (TCE), en el plazo de dos días luego de haber sido notificado con la Resolución; en el mismo plazo el CNE organizará el expediente y enviará al TCE el cual tendrá un plazo máximo de 5 días para resolver y esta Resolución será notificada al CNE. Si el TCE no se pronuncia sobre esta apelación se entenderá por aceptada la candidatura y el CNE la inscribirá de oficio.

- b) El Órgano Electoral correspondiente revisará que las candidaturas cumplan los requisitos y no incurran en las prohibiciones e inhabilidades establecidos en la Constitución y en la .

Si uno a ovarios candidatos estuviere inmerso dentro de estas causales o no cumpliere con los requisitos, la autoridad electoral rechazará la candidatura o la lista.

Superadas las causas por las cuales fueron rechazadas, en el plazo veinte y cuatro horas se presentará nuevamente la candidatura o la lista, para el caso de esta última, solo podrá ser cambiada la candidatura que fue rechazada y si se comprobara que los nuevos candidatos tuvieren inhabilidad se desechará la lista de manera definitiva.

Estas Resoluciones podrán ser objeto de recurso contencioso ante el TCE luego de los dos días en los que fue notificada la Resolución; el TCE contará con el plazo de cinco días para pronunciarse sobre este recurso.

En el caso de que se recurra ante el TCE el rechazo de toda una lista, su Resolución será final y aceptará o rechazará de forma definitiva la calificación de dicha lista.

Las organizaciones políticas a quienes fueron rechazadas varias candidaturas, sea porque la resolución administrativa causó estado o porque el TCE emitió su fallo desechando la o las candidaturas, podrán presentar nuevamente la lista reemplazando solo los candidatos que fueron rechazados. De la presentación de esta nueva lista se puede recurrir ante el TCE, que de rechazar nuevamente su calificación, ordenará al CNE o a la JPE que rechace de forma definitiva toda la lista.

- c) El CNE o la JPE podrán negar la inscripción de las candidaturas en los siguientes casos:
- 1 Cuando las candidaturas no provengan de elecciones primarias o procesos electorales internos según lo establecido en la Ley,
Que las listas no mantengan equidad, paridad, alternabilidad y
 - 2 secuencialidad
entre hombres y mujeres; y,
 - 3 Que las candidaturas no cumplan con los requisitos establecidos en la Ley y en la Constitución, salvo que se subsanen cuarenta y ocho horas antes de la notificación del incumplimiento existente.

Si el CNE o la JPE negare la inscripción de la candidatura, se podrá recurrir esta negativa ante el TCE dentro de los dos días de producida esta negativa, y el TCE resolverá en cinco días a partir de receptado el expediente, de no pronunciarse se entenderá concedido el recurso.

- d) Las JPE notificarán al CNE las listas que han sido calificadas dentro de las veinte y cuatro horas de haber sido realizada dicha calificación.
- e) Las candidaturas una vez inscritas y calificadas son irrenunciables⁶¹

Cuadro 6: Fuente: Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia 2009, arts.84 -108
Elaboración: Autor

⁶¹ Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia 2009, págs. 29-35

Como podemos observar en el procedimiento de presentación y calificación de candidaturas confluyen varias instancias dependiendo de la naturaleza de la candidatura, así como también de la naturaleza de los recursos correspondientes; a pesar de esto, no deja de ser un procedimiento ágil ya que por ejemplo para conocer cada recurso se determinan plazos y no términos y estos plazos son bastante cortos, además que se cuenta con organismos específicos y exclusivos para conocimiento de todos estos recursos.

2. ANÁLISIS DE LAS CAUSALES POR LAS CUALES UNA PERSONA NO PODRÁ SER CANDIDATO PARA LAS DISTINTAS DIGNIDADES DE ELECCIÓN POPULAR.

Como señalamos con anterioridad con respecto a que hoy en día existen requisitos mínimos para ser candidato a una dignidad de elección popular, en lo que atañe a las prohibiciones e inhabilidades ha sucedido a la inversa, recién a partir de la Constitución de 1967 es que se empezó a contemplar de manera específica las prohibiciones para ser candidato a una dignidad de elección popular. Hasta el año de 1998 se establecían distintas prohibiciones o inhabilidades dependiendo de la dignidad, por ejemplo para Presidente y Vicepresidente eran distintas que para las dignidades de Diputado o Alcalde. En la Constitución actual, en el artículo 113, y en la Ley Electoral en su artículo 96 se establecen las causales por las que no se podrá ser candidato a una dignidad de elección popular; se establecen ocho causales para cualquier dignidad; estas son:

“Art. 113.- No podrán ser candidatas o candidatos de elección popular:

- 1. Quienes al inscribir su candidatura tengan contrato con el Estado, como personas naturales o como representantes o apoderados de personas jurídicas, siempre que el contrato se haya celebrado para la ejecución de obra pública, prestación de servicio público o explotación de recursos naturales.*

2. *Quienes hayan recibido sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos sancionados con reclusión, o por cohecho, enriquecimiento ilícito o peculado.*
 3. *Quienes adeuden pensiones alimenticias.*
 4. *Las juezas y jueces de la Función Judicial, del Tribunal Contencioso Electoral, y los miembros de la Corte Constitucional y del Consejo Nacional Electoral, salvo que hayan renunciado a sus funciones seis meses antes de la fecha señalada para la elección.*
 5. *Los miembros del servicio exterior que cumplan funciones fuera del país no podrán ser candidatas ni candidatos en representación de las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior, salvo que hayan renunciado a sus funciones seis meses antes de la fecha señalada para la elección.*
 6. *Las servidoras y servidores públicos de libre nombramiento y remoción y los de periodo fijo, salvo que hayan renunciado con anterioridad a la fecha de la inscripción de su candidatura. Las demás servidoras o servidores públicos y los docentes, podrán candidatizarse y gozarán de licencia sin sueldo desde la fecha de inscripción de sus candidaturas hasta el día siguiente de las elecciones, y de ser elegidos, mientras ejerzan sus funciones. El ejercicio del cargo de quienes sean elegidos para integrar las juntas parroquiales no será incompatible con el desempeño de sus funciones como servidoras o servidores públicos, o docentes.*
 7. *Quienes hayan ejercido autoridad ejecutiva en gobiernos de facto.*
 8. *Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en servicio activo.*⁶²
-
- El primer numeral se refiere a todos quienes tengan un contrato con el Estado para la ejecución de obra pública, prestación de servicio público o explotación de recursos naturales; esto se debe a que se pretende evitar que exista un conflicto de intereses debido a la posición que pueda llegar a ocupar esta persona, pudiendo beneficiarle en las actividades que esta realiza.

 - Con respecto al segundo numeral, se ha discutido de manera profunda las implicaciones

⁶² Constitución de la República del Ecuador, 2008; págs. 73,74

que tendría esperar hasta que se produzca una sentencia en un juicio penal sancionado con reclusión, cohecho, enriquecimiento ilícito o peculado; por lo que considero que es suficiente un auto de llamamiento a juicio para que esa persona esté impedida de ser candidato.

- El tercer numeral es igual de controvertido, considero innecesaria esta prohibición debido a que no me parece una causa tan grave como para impedir a una persona que sea candidato a una dignidad de elección popular; además aquí entraríamos en otro conflicto. Supongamos que una persona, sea padre o madre emigra al exterior y deja de cumplir con sus obligaciones para con sus hijos menores de edad; según las últimas reformas al Código de la Niñez y Adolescencia se establece que en el caso de que el cónyuge que adeuda alimentos no pueda cumplir con su obligación, serán responsables solidarios los parientes hasta el segundo grado de consanguinidad y todos los ascendientes, por esto el cónyuge con el que viven sus hijos demanda un juicio de alimentos a los padres o hermanos del cónyuge que emigró. Éste desde el exterior decide postular su candidatura para Asambleísta de las circunscripciones especiales del exterior. ¿Está o no habilitado para postular su candidatura?

Personalmente considero que el responsable directo de cumplir con la obligación es el cónyuge que no vive con sus hijos por lo que no se debería aceptar la inscripción de esa candidatura; para el caso de que los padres o hermanos de este quieran ser candidatos, lo pueden ser siempre y cuando no exista un pronunciamiento del juez a cumplir con las obligaciones de alimentos, caso contrario de igual manera no se debería aceptar la inscripción de esa candidatura.

Por lo último señalado en el párrafo anterior, considero que esta prohibición no debe ser incluida dentro de las causales para que una persona no pueda ser candidato ya que me parece injustificable que a todos quienes son responsables solidarios con las obligaciones de alimentos, en el caso de que llegara a configurarse estos casos, se les coarte la posibilidad de contender para una dignidad de elección popular.

- Con respecto al cuarto numeral, se establece esta prohibición ya que al ser funcionarios embestidos de cierta autoridad, el ejercicio de sus funciones puede influir en obtener un resultado favorable en las elecciones; por eso se establece la salvedad de que hayan renunciado seis meses antes de la inscripción de su candidatura.
- Lo mismo sucede con el numeral quinto, con respecto a quienes cumplan funciones fuera del país para ejercer representación de los ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior, se establece la misma salvedad de renunciar con seis meses antes de la inscripción de su candidatura.
- En el numeral sexto se establece que los servidores públicos de periodo fijo y de libre nombramiento y remoción deberán renunciar con anterioridad a la fecha de inscripción de su candidatura; pero no se establece con cuánto tiempo de anticipación, puede ser un mes, dos o inclusive un día, esto se debe a que supuestamente el ejercicio de sus cargos no tendrá injerencia en el resultado de las elecciones, aunque estos es bastante relativo por lo considero que se genera una situación de desigualdad con quienes están inmersos dentro de los numerales cuarto y quinto. En este mismo punto se establece que todos los servidores públicos que no son de periodo fijo ni de libre nombramiento y remoción, y los docentes gozarán de licencia sin sueldo desde la inscripción de sus candidaturas hasta el día siguiente de las elecciones, y si ganan, mientras ejerzan sus funciones. Para los que sean elegidos como miembros de las Juntas Parroquiales estos cargos o la docencia no serán incompatibles con el ejercicio de sus funciones.
- En el séptimo numeral se establece que quienes hayan ejercido autoridad ejecutiva en gobiernos de facto no podrán ser candidatos a una dignidad de elección popular. En un Estado Democrático como se supone que es en el que vivimos se busca precautelar y mantener precisamente el respeto a la Democracia y condenar todo acto que pretenda desestabilizarla, es por eso que se establece esta prohibición.
- Por último en el octavo numeral, esta prohibición tiene relación con la naturaleza de las funciones que estos entes ejercen, ya que tanto los miembros de las Fuerzas Armadas como los de la Policía Nacional son los encargados de velar por la seguridad del Estado

y de los ciudadanos, por lo que como he repetido con anterioridad, estos organismos deben ser obedientes y no deliberantes.

Al igual como sucedía con los requisitos, existen otras prohibiciones establecidas en la Constitución y en la Ley que no están contempladas específicamente como tal pero se pueden interpretar como si lo fueran, por ejemplo, el artículo 114 de la Constitución y el inciso segundo del artículo 93 de la Ley Electoral señalan que una persona puede ser reelegida por una sola vez, consecutiva o no, para el mismo cargo de elección popular; es decir que una persona que quiere ostentar más de dos veces para el mismo cargo de elección popular no puede presentar su candidatura. De igual manera el artículo 108 de la Ley Electoral establece que: *“Ninguna persona podrá ser candidato o candidata para más de una dignidad de elección popular, y si de hecho, esto se produjere en una o distintas circunscripciones, quedan anuladas ambas candidaturas. En consecuencia, nadie puede ostentar, menos desempeñar, más de una representación de elección popular.”*⁶³

Sobre las candidaturas que estén inmersas dentro de alguna de estas prohibiciones cabe objetar dicha candidatura ante la autoridad electoral correspondiente; por las únicas causas en los que la autoridad electoral puede negar la inscripción de una candidatura son en las tres establecidas en el artículo 105 de la Ley Orgánica Electoral: que no provengan de procesos primarios o electorales internos, que no se observe el orden alternado, paritario y secuencial entre hombre y mujer en listas pluripersonales; y, cuando no cumplan con los requisitos establecidos en la Constitución y la Ley.

Entonces si es que una persona está inmersa dentro de las prohibiciones establecidas en la Constitución y en la Ley, para que se deseche dicha candidatura los sujetos políticos o quien considere que han sido afectados sus derechos deberán objetar dicha candidatura presentando todos los documentos que prueben que el candidato se encuentra inmerso en alguna prohibición.

⁶³ Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia 2009, pág. 35

3. ANÁLISIS DE LAS GARANTÍAS Y DEMÁS REGULACIONES EN MATERIA DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA.

Como hemos venido señalando, las reformas de la normativa en nuestro país en los últimos años han producido una transformación casi total del sistema electoral y de representación política, por supuesto no todas estas reformas en la práctica han tenido el resultado esperado; y otras todavía no se han llegado a aplicar.

De todas estas reformas vamos a enfocarnos en tres principalmente que son las que considero las más innovadoras e importantes, dos de las cuales están relacionadas con el momento previo a la presentación de las candidaturas, y una tercera con el aspecto de la campaña electoral.

Estas reformas son: las elecciones primarias o mecanismos de democracia interna de las organizaciones políticas, el cupo femenino, y el acceso a los medios de comunicación en campaña electoral.

3.1 Elecciones Primarias u otros Mecanismos de Democracia Interna de las Organizaciones Políticas.

Los orígenes de estos mecanismos de Democracia interna en las organizaciones políticas se remontan al movimiento progresista de los Estados Unidos, que es el país donde precisamente se aplica estos instrumentos para designar el o los candidatos que van a representar a la organización política en una contienda electoral. A través de estos mecanismos se pretende restringir el número de candidatos participantes a través de una pre selección interna.

Es importante señalar que se deben estipular con transparencia y antelación las reglas claras sobre los mecanismos de participación en la democracia interna de una organización; es por eso que en la normativa de cada partido o movimiento político se debe establecer con claridad estos mecanismos para que todos quienes deseen participar como pre candidatos a una

dignidad de elección popular sepan si podrán o no ser elegibles participar de estos procesos democráticos internos; se debe especificar, no solo quienes van a participar en estos procesos, sino también las reglas del proceso como tal, es decir, como será el proceso de selección, quiénes podrán participar del sufragio activo, etc. Todo esto deberá estar regulado y controlado por un órgano electoral, nuestra legislación así lo ha recogido como veremos más adelante, el cual deberá estar establecido en la normativa interna de la organización, y que será el encargado de realizar el proceso electoral de principio a fin; esto obviamente con la asistencia de la autoridad electoral competente para evitar cualquier tipo de irregularidad en el proceso.

Dentro de los procesos electorales internos de las organizaciones políticas también pueden suscitarse conflictos, ya que puede ocurrir como en todo proceso de selección, que existan conflictos de intereses y existan pretensiones contrapuestas entre militantes de la misma organización; puede suceder que mientras unos quieran la participación de el mayor número de personas en los procesos electorales, otros por su parte deseen mecanismos más “íntimos” y ágiles; mientras los unos buscan la inclusión de diversos grupos de electores sin importar si son o no miembros del partido o comparten su ideología, los otros pretenden proteger la identidad ideológica y la unidad de la organización. Debido a esto es bastante complicado determinar un mecanismo óptimo y adecuado para establecer estos procesos internos; es más sucede que muchos de estos mecanismos generalmente responden a presiones de uno u otro grupo referido anteriormente; sin embargo, con el objetivo primordial de buscar métodos que eviten controversias internas y lograr la legitimidad de quienes vayan a representar a la organización en una contienda electoral, los partidos y movimientos políticos deben buscar desde un inicio establecer las reglas claras sobre estos procesos democráticos internos.

Existen varios tipos de democracia interna dentro de las organizaciones políticas, según Pedro Pablo Vanegas Gil, hay varios mecanismos que se pueden adoptar:

- i) La nominación directa hecha por las autoridades de la organización política, realizada sin la participación de los afiliados o adherentes. Si bien es cierto este no es un proceso democrático es un mecanismo de designación del candidato que representará a la organización en una contienda electoral. A esto se le conoce también como “delfinato”, el líder designa a su sucesor.

- ii) La realización de elecciones primarias, esto es a través de mecanismos democráticos de designación de el o los candidatos que van a representar a la organización política en una contienda electoral, esto se va a realizar con los candidatos que surjan de las distintas tendencias internas de los partidos y que se autoproclamen a sí mismos o sean nominados por el partido políticos.

Las elecciones internas se establece que son de dos clases:

ii.i) **Cerradas:** Participan exclusivamente los afiliados o adherentes a la organización política.

ii.ii) **Abiertas:** Participa cualquier persona sin importar si es miembro o no de la organización política.

- iii) Se establece también la posibilidad de realizar una Asamblea General de la Organización en la que se designará por moción de los Directivos o de los asistentes al o los candidatos que van a representar a la organización política.⁶⁴

De lo señalado en el punto ii) del texto de Pedro Pablo Vanegas, nuestra Ley Orgánica Electoral en su artículo 348 establecen modalidades similares; estas son:

“Art. 348.-

- 1. **Primarias Abiertas** participativas con voto universal, libre, igual, voluntarios, directo, secreto, y escrutado públicamente, con la intervención de los afiliados o adherentes y de los sufragantes no afiliados.*
- 2. **Primarias Cerradas** con voto libre, igual, voluntario, directo, secreto y escrutado públicamente, de los afiliados a los partidos políticos o adherentes permanentes a movimientos políticos, según sea el caso.*

⁶⁴ VANEGAS Gil, Pedro Pablo; “Estudios de Derecho Electoral”, págs. 57-58, Editorial Horizontes Impresiones, 2ª Edición, 2004.

3. **Elecciones Representativas** a través de órganos internos, conforme lo disponga el estatuto o el régimen orgánico.

Si las elecciones primarias fueran abiertas... tienen derecho a sufragar... toda persona en goce de los derechos políticos que sea mayor de 16 años. Las personas extranjeras residentes en el Ecuador tienen derecho al voto siempre que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años. El Consejo Nacional Electoral entregará el registro electoral y los padrones.

No podrán votar quienes no consten en los padrones electorales y quienes no presenten cédula de ciudadanía. Los padrones serán publicados cuarenta y cinco días antes de la elección para permitir su verificación y se cierra treinta días antes del proceso electoral.⁶⁵

En nuestra Constitución de la República en el artículo 108 inciso segundo se dispone que: *“la organización, estructura y funcionamiento de las organizaciones políticas será democráticos y garantizarán alternabilidad, rendición de cuentas y conformación paritaria entre hombres y mujeres en sus diferentes directivas. Seleccionarán a sus directivas y candidaturas mediante procesos electorales internos o elecciones primarias⁶⁶*

De igual manera el artículo 94 incisos segundo y tercero de la Ley Orgánica Electoral establece que: *“Las candidatas o candidatos deberán ser seleccionados mediante elecciones primarias o procesos democráticos electorales internos..., así como la igualdad de recursos y oportunidades de candidatas y candidatos.*

El Consejo Nacional Electoral vigilará la transparencia y legalidad de dichos procesos y el cumplimiento de la ley, los reglamentos y estatutos internos de las organizaciones políticas⁶⁷

⁶⁵ Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia 2009, págs. 98, 99

⁶⁶ Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 72; lo subrayado me pertenece.

⁶⁷ Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia 2009, pág. 29

Se establece que las organizaciones políticas contarán con un órgano electoral central quien estará encargado de llevar a cabo todas las etapas del proceso electoral interno; este órgano emitirá Resoluciones que serán sujetas de los recursos establecidos en la Ley Electoral ante el Tribunal Contencioso Electoral.

Se establece también que las organizaciones políticas contarán con la asistencia técnica y el apoyo del Consejo Nacional Electoral, en todas las etapas del proceso electoral; y si es que este órgano no ha participado, se podrá solicitar su asistencia técnica o auditoría.

Cabe señalar que para la postulación en elecciones internas, la Ley Electoral en su artículo 347 establece varios requisitos; estos son:

- “1. Aceptar por escrito la nominación y su participación en el proceso electoral.*
- 2. Entregar una declaración jurada que contenga su hoja de vida y sus propuestas programáticas en caso de llegar al cargo.*
- 3. Establecer por escrito su compromiso de acatar los resultados y su obligación de respaldar las candidaturas triunfadoras del proceso electoral interno.*
- 4. Someterse a las normas internas y agotar los recursos legales para la resolución de conflictos que pudieran surgir en el proceso electoral.*
- 5. Cumplir con los requisitos legales exigidos para el cargo de elección al que se aspira con las normas y disposiciones de la organización política.”*

Los documentos entregados deben ser publicados en la página web de la organización y en la página web del Consejo Nacional Electoral.”⁶⁸

Estos requisitos meras formalidades, salvo el caso del quinto numeral, que se establecen para evitar que se produzcan conflictos dentro de las organizaciones, especialmente cuando existen fusiones o alianzas entre varias organizaciones políticas.

Con respecto a la promoción de las candidaturas de quienes participan en estos procesos electorales internos la Ley Electoral establece que la organización política podrá contratar

⁶⁸ Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia 2009, art. 97

propaganda, siempre y cuando sea en igualdad de condiciones para todas las candidaturas; y se podrá contratar por parte de los propios candidatos, solo si existe un acuerdo unánime entre ellos de tal forma que ninguno de ellos se perjudique.

3.2 Conformación Paritaria, Equitativa, Alternada y Secuencial de las Listas Pluripersonales entre Hombre y Mujer.

La normativa electoral en nuestro país con respecto a la participación de la mujer siempre ha sido de las más vanguardistas en Latinoamérica. Como señalamos con anterioridad, Matilde Hidalgo de Prócel fue la primera mujer en sufragar en los comicios de 1924; y para 1945 Nela Martínez fue la primera mujer en ocupar un cargo de elección popular.

Sin embargo la inequidad social y política entre hombres y mujeres en el Ecuador fue por mucho tiempo una realidad, e incluso hoy en día no podemos decir que se ha erradicado del todo, ya que observamos que en la mayoría de los casos, los órganos de representación y las instancias de toma de decisiones están ocupadas casi en su totalidad por hombres; esto es debido a que estos espacios están relacionados directamente a ámbitos de poder económico y social, lo cual es bastante codiciado y de bastante importancia para cualquier persona, y en una cultura donde tradicionalmente los hombres son los que han ostentado estas calidades, donde el hombre ha sido sinónimo de poder y la mujer sinónimo de sumisión, donde siquiera una sola mujer ha podido llegar a ocupar el cargo Presidencial y en algunos casos solo han servido como catapulta política, no es raro que este mal no haya desaparecido.

Debido a esto, con el paso de los años tras una lucha del género femenino se ha buscado que la normativa electoral logre reivindicar la participación de las mujeres dentro de los procesos electorales, es por eso que se ha tratado de establecer normas de discriminación positiva, como por ejemplo la denominada Ley de Cuotas, que establecía que la conformación de las listas debía ser de modo que exista la misma cantidad de hombres como de mujeres en la lista (50-50), para que garantizar una efectiva participación de las mujeres como candidatas a un cargo de representación popular, sin embargo esto poco o nada se cumplía y no efectivizaba las pretensiones de las mujeres ya que en muchos casos se conformaban las listas con la primera mitad de hombres y el restante de mujeres, ya que no existía disposición que lo impida;

recién en las últimas reformas electorales es que se incluyen los principios de equidad, alternabilidad y secuencialidad en la conformación de las listas para elecciones pluripersonales.

No obstante, estas normas de discriminación positiva han generado discusión, sobre todo en grupos políticos y sociales con posturas extremas sobre este aspecto.

Por una parte, hay quienes señalan que el interés o el involucramiento de una mujer a participar en una contienda electoral deben provenir del deseo personal y de la preparación que esta tenga para cumplir este objetivo, mas no de una norma que obligue a cubrir espacios y que tenga como consecuencia que personas mejores o con mejor preparación pierdan espacio y por ende oportunidad de obtener un resultado positivo en una contienda electoral. Y en el otro extremo están quienes se oponen a esto por cuanto señalan que no es necesario que exista ningún tipo de preferencia o norma que obligue a considerar de manera imperativa a las mujeres en la conformación de las listas debido a que solas las mujeres van ganándose ese espacio y ese derecho sin necesidad de algún tipo de privilegio⁶⁹.

Las organizaciones políticas al ser los entes que agregan los intereses generales, que buscan espacios gubernamentales y son los primeros ámbitos de aprendizaje para los futuros líderes, es de vital importancia que se empiecen a introducir espacios de igualdad para promover la participación política de las mujeres; es desde estas organizaciones donde deben surgir las iniciativas para desarrollar vías que propicien que las mujeres ocupen posiciones de liderazgo no solo dentro de estas organizaciones sino también en las instancias de poder.

En la Constitución de la República, como lo hemos señalada en varias ocasiones, en todos los capítulos que tienen que ver con la representación política se insiste en que se garantizará la conformación paritaria, alternada, equitativa y secuencial, entre hombres y mujeres; tanto para la conformación de las listas en elecciones pluripersonales, observándose lo mismo con respecto a los suplentes; en la conformación de los partidos y movimientos políticos y en sus Directivas:

⁶⁹ Entrevista realizada a Francisca “Paquita” Morejón, Presidenta de la Red de Mujeres Políticas de Ecuador, REMPE, 2010, septiembre 16, 17:29 pm.

“Art. 65.- El Estado promoverá la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos. En las candidaturas a las elecciones pluripersonales se respetará su participación alternada y secuencial.

Art. 108.- De las organizaciones políticas.

Su organización, estructura y funcionamiento será democráticos y garantizarán la alternabilidad, rendición de cuentas y conformación paritaria entre mujeres y hombres en sus directivas.

Art. 116.- Para las elecciones pluripersonales, la ley establecerá un sistema electoral conforme a los principios de proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres; y determinará las circunscripciones electorales dentro y fuera del país.⁷⁰

En la Ley Orgánica Electoral, al igual que en la Constitución, en varios artículos, se establecen disposiciones referentes a la obligatoriedad de conformar listas, directivas y organizaciones políticas, observando los mismos principios de alternabilidad, paridad, etc., entre hombres y mujeres; tanto es así que incluso una de las causales para que la autoridad electoral competente niegue la inscripción de una lista, según el numeral segundo del artículo 105 de la Ley Electoral, es que las listas no mantengan de forma estricta la equidad, paridad, alternabilidad y secuencialidad entre hombres y mujeres.

El artículo 3 de la Ley Orgánica Electoral recoge todas estas disposiciones que hemos señalado con anterioridad, este artículo prescribe lo siguiente:

“Art. 3.- El Estado promueve la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en las instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos. En

⁷⁰ Constitución de la República del Ecuador, 2008, págs. 46, 72, 74.

*las candidaturas para las elecciones pluripersonales será obligatoria su participación alternada y secuencial.*⁷¹

Otra disposición que amerita mencionar es el inciso segundo del artículo 165 del Código de la Democracia que establece una medida de discriminación positiva para las mujeres:

Art. 165.-

“De producirse empate por el último escaño entre candidatos del mismo sexo se procederá a sortear la ganadora o el ganador entre quienes se encuentren en esta situación. Si entre los empatados se encuentra una mujer, tendrá preferencia en la adjudicación en aplicación de las medidas de acción positiva y los principios de equidad y paridad que reconocen la Constitución y la ley, para que ésta ocupe dicho escaño.”

El “Plan de Acción Global” realizado por el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales, con respecto a su programa “Gane con las Mujeres”, establece varios aspectos que deben ser considerados e incorporados en todas las legislaciones con el objeto de alcanzar una mayor participación e inclusión de las mujeres dentro de los espacios protagónicos en las organizaciones políticas para así lograr a su vez lo mismo a nivel Estatal.

El Instituto Nacional Demócrata reunió a un grupo de trabajo internacional compuesto por líderes femeninas de partidos políticos procedentes de veinte y siete países, con el objetivo de identificar la mejor manera para establecer mecanismos dentro de los partidos políticos que ayuden a destacar las oportunidades para las mujeres. Esta reunión tuvo como resultado este “Plan de Acción Global” publicado el 10 de diciembre de 2003, con motivo del día internacional de los derechos humanos, entre los aspectos más importantes que contiene este documento están:

⁷¹ Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia 2009, pág. 3

- “1. Erradicar las restricciones para la participación política de la mujer, incluyendo las restricciones para el voto y la candidatura de las mujeres.*
- 2. Aumentar la cantidad de mujeres elegidas para cargos públicos en los niveles local, provincial y nacional.*
- 3. Asegurar que los partidos políticos incluyan a las mujeres en posiciones de liderazgo –y en cantidades significativas.*
- 4. Promover mayor participación de las mujeres en la toma de decisiones gubernamentales y abogar por legislación que proteja la total igualdad entre hombres y mujeres.*
- 5. Crear mecanismos que apoyen y protejan a las mujeres una vez que logren obtener visibilidad política o un cargo determinado. Proporcionar entrenamiento a las mujeres para que aprendan a responder a los ataques personales en los medios de comunicación y/o a los miembros de su familia. Desarrollar redes para ayudar con respuestas rápidas a tales incidentes.*
- 6. Rechazar todas las restricciones que no se apliquen de manera igualitaria a hombres y mujeres en relación con el voto o con las elecciones, a menos que sean medidas temporales que promuevan una destacada participación política de las mujeres.*
- 7. Incorporar la promoción de mujeres candidatas como política oficial de los partidos políticos. Incentivar a las mujeres a competir por cargos públicos en los niveles local, regional y nacional, a través de la creación de planes estratégicos para reclutar, entrenar y apoyar a candidatas.*
- 8. Generar relaciones sólidas con las organizaciones de la sociedad civil para apoyar las campañas de defensa que promocionan la representación femenina.*
- 9. Desarrollar temas de género en las plataformas y manifiestos partidarios. Trabajar con los líderes de los partidos –tanto hombres como mujeres- para discutir temas que se relacionen con las preocupaciones y prioridades de las votantes de sexo femenino.*
- 10. Desarrollar programas de entrenamiento, incluyendo el desarrollo de liderazgo, para preparar a las mujeres a cumplir sus roles como representantes del gobierno.*

11. Desarrollar y emplear mecanismos de presupuesto a nivel nacional que aseguren que las agencias del gobierno están financiadas adecuadamente para promocionar y asumir las iniciativas centralizadas en las mujeres.

12. Establecer alianzas con las organizaciones no gubernamentales para educar a las líderes y desarrollar coaliciones para iniciativas legislativas.⁷²

La larga lucha por la reivindicación de los derechos de las mujeres en el Ecuador ha logrado que varios de estos aspectos hayan sido recogidos en nuestra normativa electoral, no obstante se deben buscar los mecanismos para su efectivo cumplimiento ya que hasta hoy es de relativo cumplimiento el principio de igualdad de oportunidades, debido a que se encuentra esto como una mera declaración de principios y no se incluyen acciones positivas que hagan efectiva esta equidad en el ejercicio del poder y en la participación política de las mujeres.

3.3 Campaña Electoral. Reformas Respecto al Acceso a los Medios de Comunicación.

Con la publicación de la Constitución de 2008 se instauran en nuestro país disposiciones que restringen la posibilidad de los sujetos políticos de contratar directamente publicidad en los medios de comunicación tales como radio, televisión, prensa escrita y vallas publicitarias; esto no quiere decir que se prohíbe la publicidad electoral a través de estos medios de difusión masivos, sino que el Estado será quien garantice de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral a través de estos medios. Esto para garantizar el principio de igualdad de oportunidades, para que todos los candidatos tengan las mismas posibilidades de acceder a un espacio en un medio de comunicación de difusión masiva, para evitar así que quien tiene más recursos económicos abarque la mayor cantidad de espacios en estos medios; sin embargo esto produce algunos inconvenientes que señalaremos más adelante.

Con respecto a lo señalado en el párrafo anterior, la Constitución de la República en su artículo 115 prescribe que:

⁷² INSTITUTO NACIONAL DEMÓCRATA PARA ASUNTOS INTERNACIONALES, “Plan de Acción Global” 2003, www.winwithwomen.ndi.org. Págs. 5-11.

“Art. 115.- El Estado, a través de los medios de comunicación, garantizar de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate y la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas. Los sujetos políticos no podrán contratar publicidad en los medios de comunicación y vallas publicitarias.”

Se prohíbe el uso de los recursos y la infraestructura estatales, así como la publicidad gubernamental, en todos los niveles de gobierno, para la campaña electoral.”⁷³

De igual manera la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia en sus artículos 202, 203 y 208 prescribe que:

“Art. 202.- El Consejo Nacional Electoral en la convocatoria para elecciones directas determinará la fecha de inicio y culminación de la campaña electoral, que no podrá exceder de cuarenta y cinco días.

Durante este período, el Estado, a través del presupuesto del Consejo Nacional Electoral, garantizará de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate y la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas.

El Financiamiento comprenderá exclusivamente la campaña propagandística en prensa escrita, radio, televisión y vallas publicitarias. El Consejo Nacional Electoral reglamentará el financiamiento según la realidad de cada localidad.

Art. 203.- Durante el período de campaña electoral, conforme la norma Constitucional y Legal, está prohibido que las instituciones del Estado en todos los niveles de Gobierno, realicen propaganda, publicidad y utilicen sus bienes y recursos para estos fines.

⁷³ Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 74.

También se prohíbe la contratación privada de publicidad y propaganda sobre el proceso electoral en prensa escrita, radio, televisión y vallas publicitarias.

Art. 208.- Desde la convocatoria a elecciones, las organizaciones políticas podrán realizar, por su iniciativa, las actividades tendientes a difundir sus principios ideológicos, programas de gobierno, planes de trabajo y candidaturas, siempre que no implique la contratación en prensa escrita, radio, televisión y vallas publicitarias.

Los egresos de estas actividades se imputarán al gasto electoral de cada organización política.”⁷⁴

Tomado como referencia la última parte del segundo inciso del artículo 202 de la Ley Electoral: “El Estado...garantizará de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate y la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas.” En lo que respecta a la aplicación de esta disposición, considero que va a ser casi imposible que el Estado la haga efectiva, debido al gran número de candidaturas que se presentan, ya que la disposición es clara al determinar que será para todas las candidaturas, es decir desde las candidaturas para Presidente/a y Vicepresidente/a hasta los miembros de las Juntas Parroquiales Rurales; y si aplicamos en estricto sentido los principios de equidad e igualdad, si existen dos o más candidatos para una misma dignidad de elección popular, y a unos el Estado les concede espacio en televisión y a otros en vallas publicitarias, no estarían conteniendo en igualdad de condiciones, por varias consideraciones propias de cada uno de estos medios de difusión; incluso si a los segundos también se les concede espacio en televisión, sabemos que no todos los canales de televisión tienen la misma acogida entre la población, de igual manera habría que tomar en cuenta el horario de difusión de la publicidad, ya que no es lo mismo la promoción de un candidato en horario estelar que la de otro en horas de la madrugada.

⁷⁴ Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia 2009, págs. 59,60.

A continuación vamos a presentar unos cuadros con los datos de los candidatos que participaron en las dos últimas elecciones para autoridades tanto seccionales como nacionales, según el Concejo Nacional Electoral; y los datos de los medios de comunicación de radio y televisión registrados en el país, según la Superintendencia de Telecomunicaciones, con el objeto de establecer una relación entre el número de candidatos a quienes el Estado garantizará de manera “equitativa e igualitaria” la promoción de sus candidaturas (tomando como referencia únicamente las 2 últimas elecciones y las Provincias de Pichincha y Guayas que son las dos de mayor población) y los espacios para hacer efectiva esta garantía.

RESÚMEN ESTADÍSTICO DEL NÚMERO DE ESTACIONES DE RADIODIFUSIÓN, TELEVISIÓN Y AUDIO Y VIDEO POR SUSCRIPCIÓN

Provincias	Onda Corta O.C.	Amplitud Modulada	Frecuencia Modulada F.M.			Total Radiodifusión Sonora	Televisión Abierta				Total Televisión Abierta	Total Televisión por Cable	Televisión Codificada Terrestre	Total Estaciones R & TV TV-suscripcion
			Matriz	Repet.	Total FM		VHF	UHF	Matriz	Repet.				
Azuay	0	19	36	36	72	91	18	11	3	26	29	18	1	139
Bolívar	0	6	17	3	20	26	6	3	1	8	9	7	0	42
Cañar	0	8	16	12	28	36	5	11	2	14	16	8	1	61
Carchi	0	2	19	14	33	35	6	11	1	16	17	5	0	57
Chimborazo	0	15	34	25	59	74	11	10	2	19	21	9	2	106
Cotopaxi	1	13	12	1	13	27	5	5	4	6	10	7	0	44
El Oro	0	18	35	21	56	74	9	11	2	18	20	21	0	115
Esmeraldas	0	7	22	18	40	47	7	13	5	15	20	14	0	81
Francisco de Orellana	0	0	10	5	15	15	0	2	0	2	2	4	0	21
Galápagos	0	1	10	5	15	16	13	16	3	26	29	1	2	48
Guayas	0	50	54	10	64	114	10	16	16	10	26	21	6	167
Imbabura	1	15	24	9	33	49	8	8	3	13	16	10	0	75
Loja	3	8	38	31	69	80	20	9	4	25	29	19	1	129
Los Ríos	0	6	22	17	39	45	7	13	4	16	20	16	0	81
Manabí	0	17	49	28	77	94	10	15	4	21	25	19	3	141
Morona Santiago	4	1	15	19	34	39	13	9	2	20	22	10	0	71
Napo	3	2	10	12	22	27	11	8	2	17	19	6	0	52
Pastaza	0	1	11	5	16	17	7	4	1	10	11	3	0	31
Pichincha	3	50	46	8	54	107	10	17	14	13	27	20	7	161
Santa Elena	0	3	19	31	50	53	7	11	2	16	18	2	0	73
Santo Domingo	1	4	20	21	41	46	6	9	5	10	15	4	3	68
Sucumbíos	0	2	20	11	31	33	4	4	2	6	8	11	0	52
Tungurahua	0	19	18	22	40	59	9	10	2	17	19	5	1	84
Zamora Chinchipe	0	0	8	16	24	24	15	4	1	18	19	8	0	51
TOTAL:	16	267	565	380	945	1228	217	230	85	362	447	248	27	1950

Servicio	No. de estaciones
Radiodifusión Sonora	1228
Televisión Abierta	447
Audio y Video Suscripción	275



Cuadro 7: Fuente: Superintendencia de Telecomunicaciones
Elaborado por: Autor

Como podemos observar en el cuadro 7, donde se muestra información hasta septiembre de 2010 de las emisoras de radiodifusión y de las señales de televisión abierta existente en el país, el número de emisoras registradas es de mil doscientos veinte y ocho (1.228), donde mil ochenta y ocho (1.088) son comerciales o privadas, tan solo ciento veinte y dos (122) son públicas o están destinadas al servicio público, y dos (2) son comunitarias; en cuanto a las estaciones de televisión registradas el número es de cuatrocientos cuarenta y siete (447), donde trescientos sesenta y nueve son comerciales o privadas y únicamente setenta y seis de estas (76) son públicas o destinadas al servicio público, no existen estaciones de televisión comunitarias.

NÚMERO DE CANDIDATURAS EN LAS ELECCIONES DE 2006-2009				
	NÚMERO DE CANDIDATOS PARTICIPANTES			
	2006		2009	
DIGNIDADES	Pichincha	Guayas	Pichincha	Guayas
Presidente / Vicepresidente	13		8	
Parlamentarios Andinos	65		40	
Asambleístas Nacionales	X		345	
Asambleístas Provinciales	X		276	340
Diputados	224	324	X	
Concejales Urbanos / Concejales Rurales	X		252	196
			57	10
Alcaldes	10 (Quito)	8 (Guayaquil)	14 (Quito)	5 (Guayaquil)
Prefectos	6	10	10	9
TOTAL	660		1562	

Cuadro 8: Fuente: Consejo Nacional Electoral
Elaborado por: Autor

Como observamos en el cuadro anterior, el número de candidatos participantes en las elecciones del 2006 al 2009 se incrementó en más del doble, esto debido a que de igual manera se incrementaron dignidades tanto para la Función Legislativa, como para autoridades seccionales.

Ahora bien, haciendo un análisis comparativo entre el cuadro 7 y el cuadro 8, con respecto de la nueva normativa sobre el impedimento de contratar de manera directa publicidad en televisión, radio y prensa escrita; y que será el Estado el que garantice la promoción de TODOS los candidatos a través de estos medios de manera equitativa e igualitaria; entonces, en las próximas elecciones para autoridades seccionales que serán en el año 2014, tomado como referencia los candidatos participantes en las elecciones de 2009 en la ciudad de Quito en las que para las dignidades de Concejales Urbanos participaron veinte y un (21) listas con doce (12) candidatos por lista, esto es doscientos cincuenta y dos (252) candidatos para ocupar únicamente doce (12) plazas; sumado a

esto los candidatos a Concejales Rurales donde participaron diecinueve (19) listas con tres (3) candidatos por cada lista, dando un total de cincuenta y siete (57) candidatos para ocupar tres (3) plazas; más los candidatos a Alcalde donde contendieron catorce (14) listas, un candidato por lista, esto es catorce (14) candidatos en total para una sola plaza; y por último los que aspiraban a la dignidad de Prefectos, donde participaron diez (10) listas, un candidato por lista, con su respectivo Viceprefecto/a, esto es diez (10) candidatos para una sola plaza; lo que da en total de que en Quito hicieron campaña un total de trescientos treinta y tres (333) candidatos.

Remitiéndonos al cuadro 7, supongamos también que el número de de estaciones de radiodifusión y televisión no varíe, esto es mil doscientos veinte y ocho (1228) y cuatrocientos cuarenta y siete (447) respectivamente, sin embargo hay que tomar en cuenta que esto es a nivel nacional, para la provincia de Pichincha y la ciudad de Quito específicamente, solo existen cuarenta y nueve (49) radiodifusoras en frecuencia modulada (FM), quince (15) en amplitud modulada (AM), de las cuales seis (6) están destinadas al servicio público ; y veinte (20) estaciones de televisión de las cuales tres (3) son públicas, están bajo el dominio público o destinadas al servicio público.⁷⁵

Entonces, de lo dicho anteriormente, en la Ciudad de Quito el Estado tendrá que garantizar, en cuarenta y cinco (45) días que es el máximo de duración de la campaña electoral según nuestra Ley Electoral, que se promocionen de manera equitativa e igualitaria trescientos treinta y tres (333) candidaturas, para lo cual dispondrá de sesenta y cuatro (64) radiodifusoras y veinte (20) estaciones de televisión.

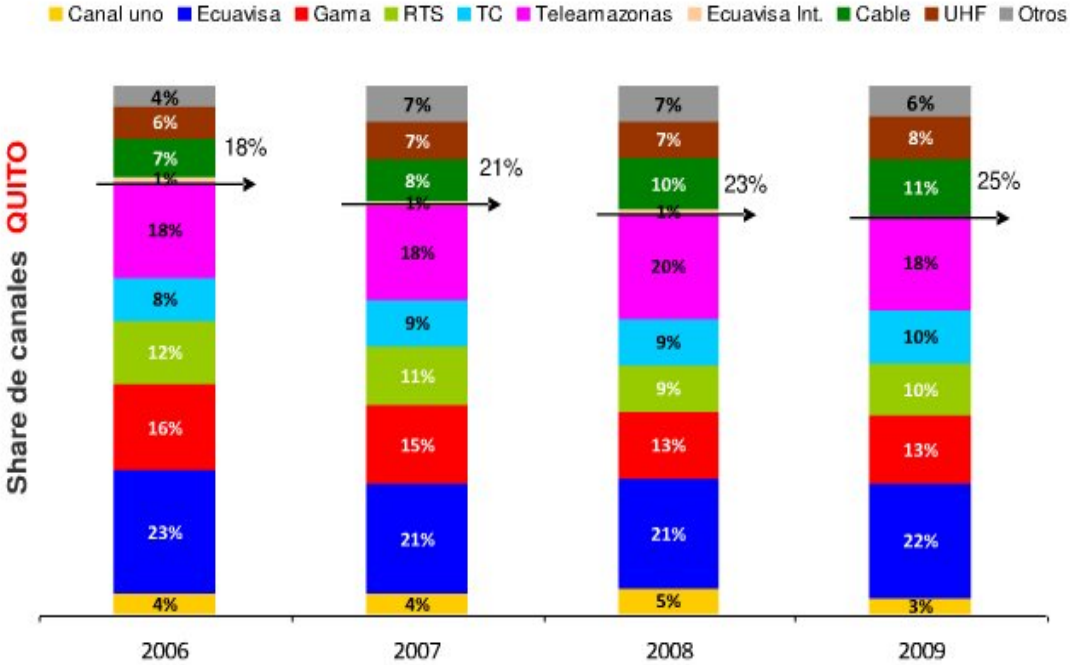
Tomemos ahora para el ejemplo las estaciones de televisión que es el medio de mayor acogida y al que tienen mayor acceso los votantes. De acuerdo a un estudio personal se pudo determinar que la hora límite de transmisión de los canales locales es de las dos (2) de la madrugada y el inicio es a partir de las cinco (5) de la mañana y que el promedio de duración de las pautas publicitarias es de tres con treinta (3,30) minutos cada diez (10) minutos de programación normal; esto quiere decir que al día más o menos una estación de televisión en promedio emite casi siete (7) horas de pautas publicitarias, entonces en

⁷⁵ http://www.supertel.gov.ec/pdf/estadisticas/estaciones_radiodifusion_television.pdf , 30 de octubre de 2010, 19:30 p.m.

los días de campaña en total se cuenta con un espacio de treinta y cuatro punto seis (34,6) horas para emitir la publicidad de cada candidato, esto es seis con dos (6,2) minutos en total, catorce (0,14) segundos diarios para los trescientos treinta y tres (333) candidatos, suponiendo que todas las candidaturas se promocionen en el misma estación, y sin tomar en cuenta que ese espacio sería a un menor si consideramos la publicidad comercial y de cualquier otro tipo que también emiten estos medios de comunicación.

Un estudio realizado por Zenith Optimedia denominado “Ecuador Market Review Enero-Diciembre 2009”, demuestra el nivel de rating desde el año 2006 hasta el año de 2009 que tienen las principales estaciones de televisión que se transmiten en la ciudad de Quito, tal y como lo demuestra el cuadro a continuación:

HOGARES ABC (Quito)



*Otros: Video Juegos, consolas, sistemas de reproducción de video, etc.

Cuadro 9: Fuente: Zenith Optimedia, Ecuador Market Review Enero – Diciembre 2009

Si consideramos estos índices para nuestro análisis y lo aplicamos entonces al principio de equidad e igualdad, entonces no sería lo mismo que una candidatura se promocione en una estación que tiene un promedio de rating de 18% por ciento que en una que tiene un promedio de 10% por ciento, por lo que sería inevitable que todas las candidaturas

sean promocionadas en la misma estación televisiva. Supongamos que esto suceda así, ahora se presentaría otro inconveniente, ya que no es lo mismo la promoción de un candidato a las 19:00 pm, que está dentro de lo que se conoce como “horario estelar” porque supuestamente es el horario con mayor sintonía, que la promoción de otro candidato para el mismo cargo a las 01:00 am, donde seguramente muy poca gente estará mirando sus televisores, lo mismo sucede con los días en los que se pueda realizar esta promoción.

Con respecto a esto surge también otro inconveniente, que tiene que ver con el aspecto económico, ya que la Constitución y la Ley prescriben que esta garantía de promoción de los candidatos se la hará efectiva con el presupuesto del Consejo nacional Electoral, que para las elecciones de 2009 fue de \$93 millones de dólares⁷⁶, sin embargo según un análisis del gasto del Gobierno Nacional en spots publicitarios correspondiente al mes de febrero de 2010 fue de \$ 1 millón 385 mil dólares, correspondientes a 527 minutos, equivalente 1067 spots⁷⁷, por lo que no habría inconveniente con respecto a este punto.

Sin embargo son mayores los cuestionamientos y los aspectos negativos con respecto a esta garantía por lo resultaría casi imposible entonces pretender que el espacio con el que se cuenta en las estaciones de televisión, alcance para promocionar a todos los candidatos de manera equitativa e igualitaria; esto haciendo un análisis en la ciudad de Quito donde existen varias estaciones de televisión, el problema se acrecentará en ciudades donde es número de medios sea reducido; y ni se diga si se quiere emplear exclusivamente los medios públicos ya que durante la época de campaña tendrían que destinar su programación exclusivamente para la promoción de candidaturas.

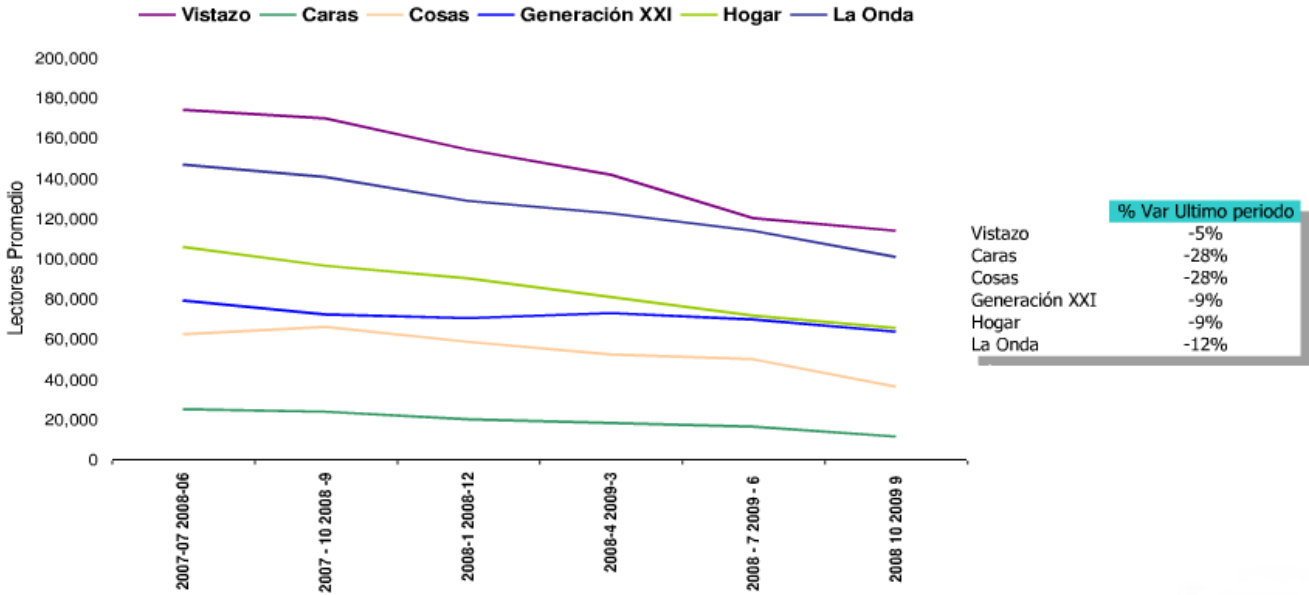
Con respecto a los medios de radiodifusión los inconvenientes se reducen en varios aspectos ya que el número de emisoras es del triple que de estaciones de televisión y los costos de la contratación de publicidad es mucho menor; sin embargo, los problemas persisten con respecto a la acogida del público, el rating o el nicho de mercado de cada emisora, ya que varía de acuerdo a la programación que estas tienen.

⁷⁶ <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/cne-tiene-listo-presupuesto-para-las-elecciones-de-abril-del-2009-327096.html> 30 de octubre de 2010, 19:45 pm

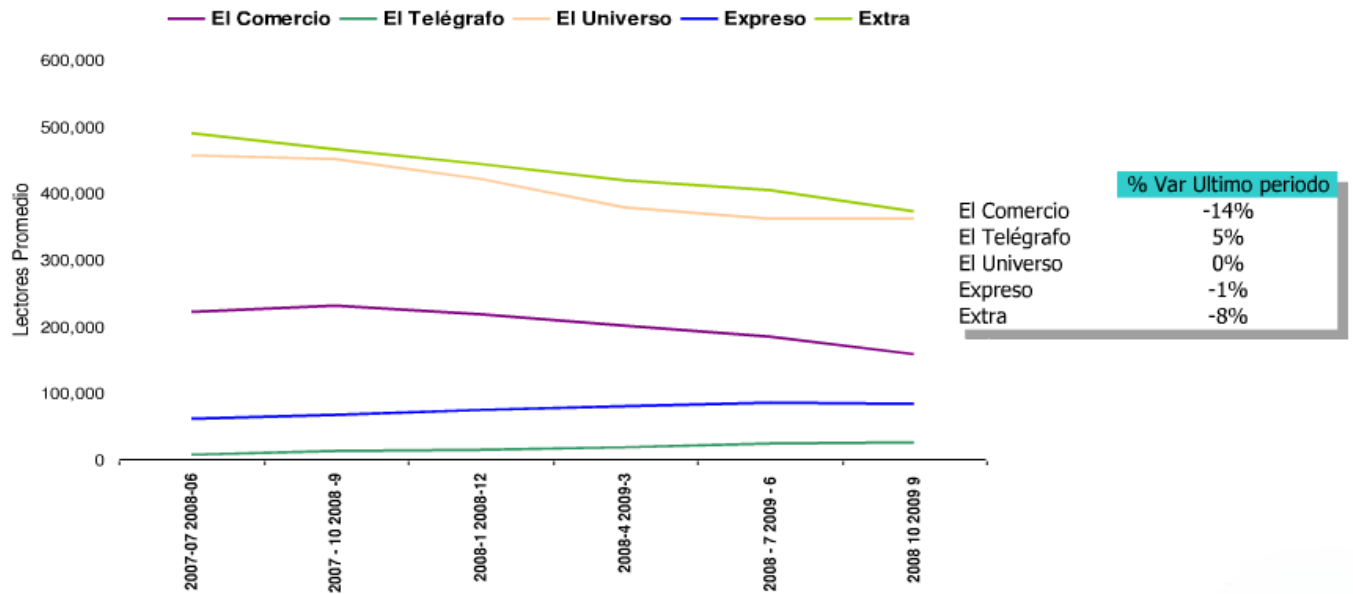
⁷⁷ <http://www.metroecuador.com.ec/archivo-guayaquil/6389-disputa-se-refleja-en-altos-costos-por-publicidad-en-tv.html> 30 de octubre de 2010 19:58 pm

No hemos detallado el análisis con respecto a los medios de prensa escrita, debido a que son los de menor acogida entre la población, esto debido a varios factores que tienen que ver mayormente con aspectos socio-económicos y culturales. Por ejemplo, una familia de clase media baja, prefiere mirar una película antes que leer un libro, lo mismo sucede con la información sobre algún acontecimiento, este grupo de la población prefiere informarse sobre aquel a través de una estación de televisión que leyéndolo en un medio de prensa escrita.

En el estudio “Ecuador Market Review Enero-Diciembre 2009” de Zenith Optimedia se muestra también como el número de lectores promedio de los medios de prensa escrita, ha decrecido con el paso de los años, como lo muestran los siguientes cuadros:



Cuadro 10: Fuente: Zenith Optimedia, Ecuador Market Review Enero – Diciembre 2009



Cuadro 11: Fuente: Zenith Optimedia, Ecuador Market Review Enero – Diciembre 2009

En los cuadros 9, 10 y 11, se toman en cuenta exclusivamente los medios de comunicación comerciales más no los destinados al servicio público.

Las complicaciones que tendrá que solventar del Estado, al asumir este compromiso sobre la contratación de publicidad en los medios de comunicación masiva, como hemos visto son varias, sin embargo la propia Ley Electoral establece que para el efecto se creará un reglamento, que hasta el momento no es una realidad.

CAPÍTULO III

CONCLUSIONES

Después de realizar un análisis bastante minucioso de lo que respecta al proceso de presentación de candidaturas según la normativa de la Constitución de la República del Ecuador y la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, se encontraron varios aspectos que tanto desde el punto de vista jurídico como práctico sería un tanto complejo aplicarlos.

Llevamos casi dos años desde que entró en vigencia el Código de la Democracia, y en el transcurso de este tiempo tuvimos un proceso electoral en el cual pudimos evidenciar cuán complicado resultaría la aplicación de esta normativa, es así que el Concejo Nacional Electoral ha organizado varios debates con los miembros de las organizaciones políticas y de la sociedad civil en general para acoger los criterios y las observaciones que estos puedan tener con respecto a la normativa electoral.

Durante el desarrollo de la investigación pude participar en varias de estas tertulias, en especial las organizadas por Organizaciones No Gubernamentales que en cierta forma buscan instruir y contribuir a que tanto la normativa electoral, como los procesos electorales en sí, guarden conformidad con el sentir de quienes serían los directamente afectados en cuanto al cumplimiento de esta normatividad que son las organizaciones políticas, llámese partido o movimiento político; u otro tipo de organización de la sociedad civil con fines políticos.

En estos diálogos se evidenció la inconformidad con varios aspectos que trae consigo la Ley, especialmente con respecto al capítulo quinto referente a las organizaciones políticas; es decir, requisitos, financiamiento, integración, entre otras regulaciones; por lo que con esto, de manera complementaria a mi investigación puedo decir que la normativa electoral amerita una reforma integral. La máxima autoridad electoral deberá continuar con estas mesas de discusión sobre los aspectos que se deberán reformar en la Ley, y no solo recoger criterios de los miembros de las organizaciones políticas, sino que a través

de los medios de comunicación deberán convocar a toda la ciudadanía para que la reforma sea producto de varias discusiones acogiendo la mayor cantidad de criterios posibles.

Hay que mencionar que existe otro cuerpo normativo que se relaciona con el ámbito electoral, como lo es el Reglamento de Inscripción de Partidos y Movimientos Políticos, que necesariamente tendrá que ser incluido en las discusiones ya que sus disposiciones están estrechamente ligadas a las de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.

Si bien es cierto que a medida que pasan los años la norma electoral se va perfeccionando, por el mismo hecho de que con cada proceso electoral se aprende de los errores y de los problemas que han surgido con estos procesos, hay que pensar que la reforma de esta normativa electoral no responde exclusivamente a enmendar los errores o las deficiencias pasadas, sino que se la modifica, o hasta se la acomoda según los intereses del grupo político que se encuentre en el poder, es por esto que cuando llega un grupo con una ideología o postura distinta al anterior, estas disposiciones les pueden resultar contraproducentes para su gestión y para sus intereses, y es por esto que tanto la Constitución de la República, como la normativa electoral tiene una vigencia promedio de 10 años.

Se debe entender, o mejor dicho, se debe aprender que el objeto de la creación, modificación o reforma de una norma es el de que esta perdure en el tiempo hasta que la realidad propia de la sociedad obligue a que sea modificada y no que sean los intereses personales o de grupos minoritarios lo que lo hagan. La seguridad jurídica se la logra con la estabilidad de las normas, y es a esto a donde debemos llegar.

La realidad actual nos muestra una situación que aparentemente busca solucionar los problemas que han tenido las organizaciones políticas a lo largo de la historia. Se ha evidenciado a raíz de las últimas elecciones que lo que se busca es un fortalecimiento de estas organizaciones a través de mecanismos que permita que cada vez se vayan considerando a grupos que históricamente han sido excluidos, como es el caso de las mujeres, jóvenes, grupos de atención prioritaria, grupos minoritarios, etc.

Al respecto cabe señalar que si bien es cierto la normativa actual es sumamente garantista, hay grupos a los que se les “beneficia” en una mayor amplitud, y a otros no tanto, un ejemplo de esto es el tratamiento que la ley otorga a las mujeres y el tratamiento que tiene sobre los jóvenes. Mientras al primer grupo le confiere preferencias en cuanto a conformación de listas y directivas, por mencionar una situación; a los segundos simplemente se les reconoce espacios de actuación dentro de la organización interna de la organización política. Con esto evidenciamos que este intento por fortalecer la participación de estos grupos ha sido resuelto parcialmente, priorizando unos grupos sobre otros.

Sobre el tema de la facultad del voto a los extranjeros que hayan residido en el país por lo menos 5 años considero que este es un aspecto que debería ser discutido ampliamente y analizado de manera minuciosa ya que según la calidad de la migración podremos decir si efectivamente el criterio que estos tendrán para elegir a un candidato será el adecuado o si estos grupos podrán ser susceptibles de ser influenciados por uno u otro grupo político según sus intereses, por lo que se deberá restringir un poco más esta posibilidad extendiendo el tiempo mínimo de permanencia en el país al doble de lo establecido en la actualidad.

Con relación a varios aspectos referentes al ámbito electoral que se encuentran establecidos en la Constitución de la República y en el Código de la Democracia, que durante el desarrollo de la investigación expresé mi criterio, debemos mencionar que los he presentado oportunamente a las autoridades electorales y que de igual manera se lo hará a varios Asambleístas para que sean consideradas en una posible reforma de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador; esto con el objeto de que no se queden únicamente como criterios personales sino que con la discusión que estas ameritan sean incluidas en dicha reforma, además de que existen casos, como el de la parte final del numeral segundo del artículo 95 del Código de la Democracia en el que deberá pedirse el criterio a la Corte Constitucional sobre si es o no aplicable para al caso mencionado en el análisis. De igual manera, durante el desarrollo de la investigación tuve la oportunidad de colaborar en la elaboración de un texto acerca del Código de la Democracia, el cual fue publicado en el mes de junio de 2010, y se

encuentra anexo a este trabajo en el que se analizan también otros aspectos de la Ley y del Reglamento de Inscripción y Registro de Directivas de las Organizaciones Políticas, que no se lo hace en este documento.

RECOMENDACIONES

La normativa electoral, que a mi criterio es la más importante de todas obviamente por debajo de la Constitución de la República, considero que para su reforma amerita necesariamente un proceso de socialización y participación ciudadana sumamente grande ya que esta es la normativa que regula los procesos mediante los cuales la ciudadanía elige a sus representantes que a su vez son quienes imponen su modelo político y económico lo que deriva casi por obligación a la adecuación del ordenamiento jurídico a esos modelos; por esto se deben fortalecer y más que nada aplicar estos procesos participativos para generar en primer lugar conocimiento de la normativa y posteriormente una conciencia electoral y conciencia política crítica que permita obtener representantes que respondan a necesidades colectivas y no solo a necesidades individuales o de ciertos grupos; además de que estos representantes puedan gozar de una seguridad y estabilidad para gobernar y eso es precisamente lo que ha faltado en el Ecuador.

Generalmente cada cuatro años, o en ocasiones menos, cambiamos de primer mandatario y el que llega al poder cambia completamente el modelo político de gobierno y trata de que la normativa se ajuste a ese modelo lo que nos ha llevado a que con cada mandatario tengamos que reformar la normativa y empezar de cero; una falta de continuidad de procesos ha permitido que nuestro país cada vez se estanque más en varios aspectos en relación con los demás países de la región, ni se diga del mundo. Es por esto que, obedeciendo a lo que hemos venido predicando, considero que por primera vez en mucho tiempo debemos ser tolerantes y respetar los procesos que se vienen dando y buscar otros mecanismos para expresar nuestra inconformidad con las decisiones que tome el Gobierno.

Se debe propender a que el reconocimiento y el fortalecimiento de la participación de grupos como mujeres, jóvenes, grupos minoritarios, etc., sea paritario e igualitario entre todos estos grupos por cuanto, como lo mencionamos en varias oportunidades, la

atención se ha centrado exclusivamente en las mujeres, cuando esto debe responder no solo a cuestiones de reivindicar a grupos que a lo largo de la historia han buscado un involucramiento en los procesos electorales, primero como sujetos activos del derecho al sufragio, y ahora casi logrando un papel protagónico como candidatos a una dignidad de elección popular; sino que también debe adaptarse a la realidad actual de la sociedad ya que por ejemplo personalmente he evidenciado que el mayor número de personas que se involucran en las organizaciones políticas son jóvenes, por lo que se deberá propender a que paulatinamente se logre introducir mayores reconocimientos para este y otros grupos que pretenden participar en contiendas electorales.

Al respecto de la propaganda electoral considero que se debe restringir la posibilidad de que quien ejerza una autoridad obtenida como resultado de una elección popular pueda participar en la promoción electoral de una candidatura, mientras ejerza sus funciones, ya que considero que la figura de esta autoridad puede influenciar en el resultado de la elección.

Debido a que el aspecto de la promoción y propaganda electoral no se encuentra desarrollado mayormente en la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, considero pertinente que se deberá elaborar un Reglamento para el efecto, donde deberá constar esta prohibición expresa sobre la autoridad de elección popular de participar en la promoción de otros candidatos; así como otros aspectos que se detallarán a continuación en cierta manera tratando de formular alternativas de solución para los inconvenientes que surgirían al respecto

- Para el caso de elecciones pluripersonales se establecerá la promoción dentro de una sola pauta comercial a todos los candidatos de la lista, así el tiempo de estos spots será mayor y se podrá conocer en un solo acto a todos los candidatos de la lista.
- El Consejo Nacional Electoral deberá buscar la posibilidad de realizar “micro programas” informativos de una duración moderada una vez al día en un mismo horario, donde se promocionen varias candidaturas, de manera específica y particularizada para cada uno de los cargos que se van a elegir, esto también para no saturar la programación de los medios con publicidad electoral.

- Para el caso de las jurisdicciones que no cuenten con medios de comunicación de transmisión exclusiva para la zona, establecer la promoción a través de la señal de los medios públicos para publicitar a los candidatos.
- Los medios de prensa escrita pertenecientes al Estado, refiriéndome a los de circulación gratuita, deberán ser destinados para la promoción de las candidaturas de los vocales de las Juntas Parroquiales Rurales debido a que tanto el área geográfica como el número de votantes es bastante reducido.
- Las vallas publicitarias para los casos de candidaturas pluripersonales deberán ser impresas con todos los candidatos de la lista y deberán ser ubicadas en las zonas de mayor circulación dentro de la jurisdicción, todas por igual, esto último aplicado también para el caso de las candidaturas unipersonales.
- En el caso de la publicidad móvil, ya sea en medios destinados exclusivamente para este fin, como los colocados en los medios de transporte públicos; en el caso de candidaturas unipersonales se buscará combinar en una misma publicidad varios candidatos de diferentes listas, siempre que sean para la misma dignidad, de igual manera estableciéndose la obligatoriedad de que en el caso de las candidaturas pluripersonales la promoción se hará para todos los integrantes de una lista en la misma publicidad.
- Se deberá prohibir la promoción de las candidaturas a través de cualquier medio en espectáculos público que no sean de la naturaleza misma que la de promocionar la candidatura; así como en el caso de espectáculos deportivos.

Estas prohibiciones no aplicarán para el caso de que las organizaciones políticas organicen mítines, concentraciones, eventos de promoción de candidaturas, o se lo haga a través de banderas, afiches, pancartas, adhesivos o cualquier otro mecanismo de promoción; sin embargo no se podrá entregar dádivas, donaciones o regalos a la ciudadanía, según lo dispuesto en el artículo 204 del Código de la Democracia.

Considero que para lograr un cambio de comportamiento cultural y social con respecto al ámbito electoral se debe propender a una educación permanente y continua a la ciudadanía y no exclusivamente en la época de las elecciones para que así la ciudadanía pueda ser más crítica e incluso generar propuestas o hasta avivar ese interés por la política y que más sectores puedan estar representados. Esta educación permanente debe realizarse por parte de las entidades gubernamentales, por las instituciones que forman parte de la Función Electoral, así como también organismos de la sociedad civil no involucrados con organizaciones políticas para evitar que se tergiverse el sentido de este objetivo.

Finalmente cabe señalar que falta poco más de dos años para que se produzca un proceso electoral en el que se vaya a aplicar esta normativa, es decir que queda todavía tiempo para que los organismos electorales puedan socializarla, recoger la mayor cantidad de observaciones al respecto, y analizar a profundidad sobre si varios de los aspectos a aplicar realmente serán ejecutables o simplemente quedarán escritas en papel como letra muerta, como ya ha sucedido con algunas disposiciones de nuestro Ordenamiento Jurídico.

BIBLIOGRAFÍA

- PACHANO Simón; “Ecuador: la provincialización de la representación”; en Scott Mainwaring, Ana María Bejarano, Eduardo Pizarro (Comp.); “LA CRISIS DE LA REPRESENTACIÓN DEMOCRÁTICA EN LOS PAÍSES ANDINOS”, Grupo Editorial Norma, 1ª Edición, Bogotá 2008.
- MUÑOZ Borrero Eduardo; “En el Palacio de Carondelet, Gobernantes Ecuatorianos del Presidente Flores al Presidente Febres Cordero”, Editorial Artes Gráficas Señal, 2ª Edición. 1985.
- REYES Oscar Efrén; “Breve Historia General del Ecuador” Tomos II y III, Editorial Fray Jodoco Ricke., 9ª Edición.
- ACADEMIA NACIONAL DE HISTORIA DEL ECUADOR, “Documentos para la Historia, Actas del Primer Congreso Constituyente del Ecuador, Edición oficial de 1893, pág. 24”, Quito 1922, vol. I.
- TRABUCCO Federico; “Constituciones de la República del Ecuador”, Editorial Universitaria, 2ª Edición. 1975.
- PEDICONE De Valls María Gilda; “Derecho Electoral”; Ediciones La Rocca, 2ª Edición, 2001.
- VANEGAS Gil, Pedro Pablo; “Estudios de Derecho Electoral”, Editorial Horizontes Impresiones, 2ª Edición, 2004.
- OYARTE Martínez, Rafael; “Los principios básicos del procedimiento constitucional ecuatoriano” 2005.
- Instituto Nacional Demócrata, “Guía Práctica sobre la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, Estudio Referente a Organizaciones Políticas (Título Quinto)”, Quito, junio 2010
- INSTITUTO NACIONAL DEMÓCRATA PARA ASUNTOS INTERNACIONALES, “Plan de Acción Global” 2003.
- Enciclopedia de la Psicopedagogía, Pedagogía y Psicología; Tomo I, págs. 755 y 756, Editorial Océano Grupo Editorial, 2004.
- SENPLADES, Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural” , versión resumida, 2009.
- Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador,

Código de la Democracia, 2009.

- Constitución de la República del Ecuador 2008.

FUENTE

- <http://www.voltairenet.org/auteur120501.html?lang=es>, 20 de Marzo de 2010, 19h14 p.m.
- <http://www.tce.gov.ec/jml/bajar/evolucionelectoral.pdf> , 27 de junio de 2010, 13:24 pm.
- <http://www.tce.gov.ec/jml/bajar/evolucionelectoral.pdf> , 27 de junio de 2010, 13:29 pm.
- http://www.cajpe.org.pe/gep/index.php?option=com_content&view=article&id=187:ecuador-el-voto-adolescente-se-estreno-en-las-elecciones-del-domingo-26&catid=53:jovenes-noticias&Itemid=103 27 de noviembre de 2010, 12:35 pm.
- http://www.ciudadaniainformada.com/noticias-elecciones-ecuador0/noticias-elecciones-ecuador/browse/8/ir_a/elecciones/article//la-campana-electoral-no-motiva-a-militares-y-policias.html 27 de noviembre de 2010 12:50 pm.
- Entrevista realizada a Francisca “Paquita” Morejón, Presidenta de la Red de Mujeres Políticas de Ecuador, REMPE, 2010, septiembre 16, 17:29 pm.
- www.winwithwomen.ndi.org.
- http://www.supertel.gov.ec/pdf/estadisticas/estaciones_radiodifusion_television.pdf, 30 de octubre de 2010, 19:30 p.m.
- <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/cne-tiene-listo-presupuesto-para-las-elecciones-de-abril-del-2009-327096.html> 30 de octubre de 2010, 19:45 pm.
- <http://www.metroecuador.com.ec/archivo-guayaquil/6389-disputa-se-refleja-en-altos-costos-por-publicidad-en-tv.html> 30 de octubre de 2010 19:58 pm

PARA GRADOS ACADÉMICOS DE LICENCIADOS (TERCER NIVEL)

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

DECLARACIÓN y AUTORIZACIÓN

Yo, Jaime Francisco Macías Pareda, C.I. 060387798-6 autor del trabajo de graduación intitulado: El Proceso de Presentación de Candidaturas según la estructura actual, previa a la obtención del grado académico de LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS en la Facultad de JURISPRUDENCIA:

- 1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.
- 2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de Universidad.

Quito, 8 de febrero del 2011-02-08


C.C.# 060387798-6
FIRMA Y CÉDULA