PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TITULO DE ABOGADO

Problemas de Constitucionalidad del Sistema Electoral Ecuatoriano.

AUTOR
Diego Mauricio Carrasco Ramos

DIRECTOR
Dr. Marco Proaño Durán

Quito, octubre de 2015

Quito, D.M. 28 de marzo de 2016

Doctor
Wladimir García
DECANO
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
Presente.-

De mi consideración:

Mediante oficio No. 430-SJG-15 de 12 de octubre de 2015 se me remitió un ejemplar de la Disertación de Abogacía intitulada **"PROBLEMAS DE CONSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA ELECTORAL ECUATORIANO"**, elaborada por el señor DIEGO CARRASCO RAMOS.

En consecuencia, he procedido a analizar con detenimiento el antedicho trabajo, arribando a las siguientes conclusiones:

1. El tema planteado es interesante pues contrasta la normativa constitucional vigente con lo que el autor denomina Sistema Electoral Ecuatoriano. El ejercicio indicado, le permite al autor identificar una serie de inconsistencias y problemas que se han evidenciado en la realidad ecuatoriana de los últimos años.

2. En el primer capítulo, se hace referencia en términos generales a lo que es un sistema electoral, con énfasis en las distintas formas de distribuir escaños y establecer circunscripciones electorales. Este es un capítulo preeminentemente descriptivo.

3. En el segundo capítulo encontramos una interesante síntesis de la evolución normativa que ha tenido el sistema electoral ecuatoriano.

4. El tercer capítulo resume la situación actual en la cual se introducen algunas críticas sobre los sistema de asignación de escaños en elecciones pluripersonales.

5. El capítulo cuarto propone algunos problemas puntuales que se han presentado en el Ecuador que nos enfrentarían a determinadas circunstancias, normas y situaciones contrarias a los principios constitucionales.

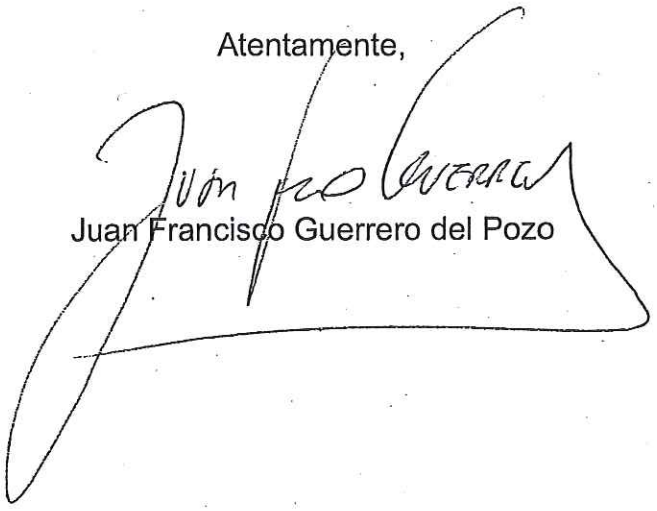
6. Personalmente, considero que el trabajo adolece de un análisis de los mecanismos constitucionales que existen para solucionar los problemas planteados.

7. La bibliografía utilizada es la adecuada y suficiente para tratar un tema de esta naturaleza.

En función de lo señalado, al trabajo realizado le otorgo la nota de **9/10.**

Aprovecho la oportunidad para reiterarle mis sentimientos de consideración y estima.

Atentamente,



Juan Francisco Guerrero del Pozo

Quito, 6 de Mayo del 2016

Doctor
Iñigo Salvador
Decano de la Facultad de Jurisprudencia
P.U.C.E

Por medio del presente indico a usted que he evaluado la tesis de **Diego Mauricio Carrasco Ramos**, titulada **Problemas de Constitucionalidad del Sistema Electoral Ecuatoriano**, la cual constituye requisito previo para la obtención del título de abogado. La evaluación de esta investigación es de 8 (ocho) sobre 10. Entre otras consideraciones que ampliaré en la defensa oral, fundamento la evaluación en lo siguiente:

1) La investigación aporta en un área que en nuestro medio requiere mucho mayor desarrollo doctrinario como es el Derecho Electoral, y lo hace de una forma clara y sistemática, describiendo con precisión técnica varias instituciones y conceptos, relacionándolos además a los mismos de forma idónea, tal es el caso de la representación mayoritaria, el principio de proporcionalidad, las fórmulas electorales, etc.

2) El trabajo incluye un recuento histórico de la evolución del sistema electoral ecuatoriano desde 1945 en que se evidencia los diversos diseños institucionales en esta materia.

3) La investigación desarrolla una clara caracterización del sistema electoral ecuatoriano en base al marco teórico formulado en capítulos previos.

4) En el capítulo cuatro se despliega la parte más analítica de este trabajo, en la cual se examinan específicamente los problemas de constitucionalidad del sistema electoral del país. Se examina especialmente la proporcionalidad, la igualdad de voto y la delimitación de las circunscripciones electorales.

Atentamente

Agustín Grijalva

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA PUCE
RECIBIDO
Fecha 06/5/16 Hora 12:15
No. de Hojas: Por:

TABLA DE CONTENIDOS

CAPITULO 1

Elementos constitutivos del Sistema Electoral.....1

1.1.- Consideraciones Previas.....1

1.2.- Definición de Sistema Electoral.....3

1.3.- Principios de los sistemas electorales.....7

1.3.1.- Representación mayoritaria 11

1.3.2.- Principio de proporcionalidad 13

1.4.- Elementos técnicos que componen los sistemas electorales.....14

1.4.1- Distribución de las circunscripciones electorales.....14

1.4.1.1.- Representación igual o desigual.....15

1.4.1.2.- Gerrymandering.....16

1.4.1.3.- Tamaño de las circunscripciones.....18

1.4.2.- Candidatura electoral.....20

1.4.3.- Procedimiento de votación.....22

1.4.4.- Formulas electorales en los sistemas electorales los métodos de conversión de votos en mandatos.....24

1.4.4.1.- Barreras legales.....25

1.4.4.2.- Fórmulas para convertir votos en escaños.....26

1.4.4.2.1.- Procedimiento de divisor.....27

1.4.4.2.2.- Procedimientos de cociente electoral o cuota.....28

CAPITULO 2

Evolución normativa: 30

2.1.- El sistema electoral ecuatoriano en el período 1945-1979.....31

2.2.- Periodo 1979-1997.....40

2.3.- Periodo 1997-2008.....43

CAPITULO 3

El sistema electoral a partir de la Constitución desde la Constitución de 2008.....54

3.1.- Régimen de transición y elecciones de 2009.....56
3.2.- Tratamiento Constitucional relativo al sistema electoral.....60
3.3.- Caracterización del Sistema Electoral Ecuatoriano.....66
3.3.1.- Distribución de las circunscripciones electorales.....67
3.3.2.- Candidatura Electoral.....73
3.3.3.- Procedimiento de votación.....74
3.3.4.- Fórmula electoral.....75

CAPITULO 4

Problemas de Constitucionalidad del Sistema Electoral ecuatoriano.....78

4.1- La vigencia del principio de proporcionalidad en el Sistema Electoral Ecuatoriano.....83
4.2.- Vigencia del principio de Igualdad del Voto.....88
4.3.- Delimitación de circunscripciones electorales.....91
4.3.1.- Reserva de ley.....92
4.3.2.- Cumplimiento de la norma del artículo 117.....98
4.3.3.- Distrito Metropolitano.....100

Conclusiones:.....105

"ABSTRACT"

En el estudio del derecho electoral, los sistemas electorales ocupan un lugar preponderante, toda vez que éstos permiten la vigencia de un sistema representativo, y garantizan la voluntad popular. La vigencia de los sistemas electorales ha estado garantizada por la propia Constitución, norma en la cual se ha dejado expresa constancia de los principios que los rigen, dejando para la norma secundaria su desarrollo. El objeto de la investigación es determinar si el sistema electoral desarrollado en la norma secundaria se ajusta a los principios fijados por la Constitución, para lo cual se recurre a una investigación doctrinaria que marca un marco teórico y un esquema para la investigación. En este último aspecto se encuentra el objetivo central de la investigación: establecer si la norma constitucional es cumplida por la norma secundaria o si por el contrario aquellas normas se alejan del principio constitucional, vulnerándolo.

El estudio teórico permite determinar los elementos que conforman los sistemas electorales, sus características, sus efectos, beneficios y perjuicios. A través de un análisis histórico de la legislación electoral, se determina cuáles han sido los principios que han regido a los sistemas usados en el Ecuador y su evolución hasta llegar a la situación actual. Estos dos antecedentes, permiten una caracterización del sistema vigente, desagregándolo en sus elementos, para analizarlos uno por uno, para finalmente, determinar si el sistema electoral y sus elementos se ajustan a los principios que establece la Constitución, encontrando vulneraciones a los principios constitucionales.

El estudio de los sistemas electorales se ha circunscrito fundamentalmente a las ramas de la ciencia política, un estudio de éstos desde el Derecho es un aporte necesario, toda vez que las reglas del juego de la política se traducen en normas jurídicas que, en este caso, buscan la plena vigencia del sistema de democracia representativa.

CAPITULO 1

Elementos constitutivos del Sistema Electoral.

1.1.- Consideraciones Previas.

El ámbito de la presente investigación se circunscribe al derecho electoral, como una rama autónoma del Derecho, que tiene reglas y principios técnicos propios y que tiene como objeto final garantizar la democracia, tal como refieren Nohlen y Sabsay al citar a Manuel Aragón: *"El derecho electoral es un instrumento de garantía de la democracia, esto es una técnica jurídica mediante la cual se pretende asegurar la certeza en el otorgamiento de la representación popular"*[1]. El mismo autor, va más allá al referirse al Derecho Electoral al considerarlo, a más de un instrumento de garantía del sistema democrático, un elemento legitimador de ese sistema, cuando dice:

> *[...] el derecho electoral no es sólo una técnica jurídica al servicio de la democracia, un instrumento, de garantía; también desempeña, y ese es su otro carácter, una función legitimadora, ya que la democracia se afianza precisamente gracias al correcto funcionamiento de los procesos electorales.* [2]

En tal sentido, el Derecho Electoral debe garantizar la plena vigencia de los derechos políticos y la existencia de instituciones independientes que garanticen la transparencia de los procesos electorales y que al hacerlo logren un efecto legitimador de la democracia y del estado de derecho.

Dentro de los temas de estudio del Derecho Electoral se encuentran los sistemas electorales. Tomando en cuenta lo propuesto por Nohlen y Sabsay los temas del derecho electoral son los siguientes:

---

[1] NOHLEN, Dieter, ZOVATTO, Daniel, OROZCO, Jesús, THOMPSON, José, (comp.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, segunda edición, 2007, p 33.
[2] Idem

> *(1) Características de las elecciones y de los procesos electorales, (2) Principios y garantías, (3) Delitos e infracciones, (4) Sistemas Electorales, (5) Campañas electorales, (6) Partidos políticos, (7) Financiamiento de elecciones y partidos, (8) Formas de democracia semidirecta, (9) Normas de procedimiento electoral, (10) Exigencia de control y fiscalización de los actos electorales, (11) Autoridad electoral, (12) Normas en materia de observación de procesos electorales, (13) Capítulo correspondiente del derecho internacional de los derechos humanos.* [3]

El estudio de los sistemas electorales como tema de estudio del derecho electoral, es uno de entre varios, pero de suma importancia, pues de él depende que la voluntad del elector expresada en las urnas, se convierta en cargos de representación y como consecuencia la legitimación del proceso democrático.

Como queda evidenciado los sistemas electorales tienen un ámbito restringido dentro del derecho electoral, que, este último, atañe una serie de otros elementos que ya han sido mencionados. Con finalidades de investigación, es necesario remarcar este aspecto, pues como se verá más adelante hay un uso extensivo del concepto que puede llevar a confusión o a ampliar excesivamente su ámbito de estudio.

Los sistemas electorales, en principio se dividen en dos grandes ramas, aquellos sistemas electorales que siguen el principio de representación mayoritaria y aquellos que siguen el principio de representación proporcional.

La definición sobre el principio que debe regir en cada país es una decisión autónoma de cada uno de ellos, normalmente legislativa, y en tal virtud, una decisión política determinada por consideraciones ideológicas vigentes al momento de tal decisión.

En nuestro país el legislador constituyente ha optado por un sistema electoral bajo el principio de proporcionalidad, tal como lo determina el artículo 116 de la Constitución Política del Ecuador:

> *Para las elecciones pluripersonales, la ley establecerá un sistema electoral conforme a los principios de proporcionalidad, igualdad del voto, equidad y alternabilidad entre mujeres y hombres; y determinará, las circunscripciones electorales dentro y fuera del país.*[4]

---

[3] Idem.

[4] *Constitución de la República del Ecuador*, Corporación de estudios y publicaciones, Quito, primera edición, 2013, p 43.

Si bien la norma constitucional establece que el sistema electoral debe regirse por varios principios, entre ellos el de proporcionalidad, para efectos de esta investigación nos centraremos en lo referente al de proporcionalidad, pues es el más importante al momento de hacer un análisis teórico de los sistemas electorales.

La vigencia del principio de proporcionalidad en un sistema electoral, determina, a decir de varios autores, varios efectos sobre el sistema político, sobre el número de partidos, sobre la fragmentación, o la volatilidad de los electorados, por esa razón se justifica esta prioridad en el estudio, y porque el resto de principios han sido superados en el debate histórico, la igualdad del voto, o la equidad son principios generalmente aceptados y una conquista histórica dentro de la evolución normativa. Un principio importante y de debate actual es el de alternabilidad entre mujeres y hombres, sin embargo, no es parte de esta investigación.

Los efectos de implantar un sistema electoral y no otro, es una decisión legislativa de cada nación y busca lograr efectos en la forma de organización y funcionamiento de los sistemas representativos. Teóricamente hay debate sobre los efectos que ejercen los sistemas electorales sobre el sistema político, la representación o la gobernabilidad, algunos autores le dan una importancia central al sistema electoral, mientras que para otros esa importancia es menor y aseguran que la forma de funcionamiento de los sistemas políticos dependen más de otros factores, entre ellos la cultura política.[5]

1.2.- Definición de Sistema Electoral.

Al intentar una definición sobre lo que debemos entender como Sistema Electoral, encontramos definiciones más amplias y otras más acotadas. Para algunos autores la definición debe abarcar todo el proceso electoral, incluso los relativos a los procesos contenciosos electorales y para otros el sistema electoral se circunscribe a los elementos técnicos que hacen parte de los sistemas.

[5] NB. Autores como Sartori o Duverger le dan una importancia central al sistema electoral respecto del sistema de partidos, consideran que las normas del sistema electoral determinan la conformación de aquel sistema. Nohlen es más cauto y aunque reconoce que el sistema electoral determina algunos efectos sobre el sistema de partidos, relativiza esos efectos al asignarle esa capacidad también a otros elementos como el sistema de gobierno o la cultura política

En ese sentido, el autor mexicano Leonardo Valdés dice:

> [...] en *América Latina el concepto de "sistema electoral" se emplea de manera sumamente diferente y confusa. En términos generales, se puede distinguir entre un uso amplio y uno específico. El uso muy amplio es común en el habla cotidiana. Este uso a veces se extiende también al mundo académico e incluso a textos legales y constitucionales. En el uso amplio del concepto de Sistema Electoral, el mismo tiende a confundirse con el concepto mismo del Derecho Electoral, es decir podrían establecerse como sinónimos, pues el Derecho Electoral debe regular todo el proceso electoral desde la presentación de candidaturas, el sufragio y los temas contencioso electorales.*[6]

Entre aquellas definiciones amplias encontramos la establecida por la Constitución peruana de 1993, la que en su artículo 176 se define al sistema electoral del siguiente modo:

> *"El sistema electoral tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos; y que los escrutinios sean el reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa. Tiene por funciones básicas el planeamiento, la organización y la ejecución de los procesos electorales o de referéndum u otras consultas populares; el mantenimiento y la custodia de un registro único de identificación de las personas; y el registro de los actos que modifican el estado civil"*[7]

Esta definición amplia del concepto de sistema electoral, plantea en un primer momento los objetivos, el deber ser del sistema, es decir, la garantía de que las votaciones sean la expresión auténtica, libre; y, espontánea de los ciudadanos; y escrutinios sean transparentes y oportunos. En cuanto a las funciones la definición entra en campos mucho más amplios al referirse a las actividades de planeamiento, organización y ejecución de procesos electorales, es decir, según esta definición, las actividades administrativas de los organismos electorales son parte del sistema electoral. Finalmente, la definición entra en aspectos que en otras legislaciones están encargados a órganos del ejecutivo, como son la custodia del registro de identificación de las personas y el registro de los actos que modifican el estado civil.

Otro ejemplo de una definición de sistemas electorales en sentido amplio, en la que prevalecen los objetivos, es a la que hace referencia Leonardo Valdez:

---

[6] VALDÉS, Leonardo, *sistemas electorales y de partidos,* Instituto Federal Electoral, México, cuarta edición, 2001, p. 9.

[7] PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS, *Constitución Política del Perú*, publicada en www.pcm.gob.ec, p. 56. Acceso: 11 de octubre de 2015, 22h30.

"El sistema electoral es el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos del gobierno o representación política. Las múltiples voluntades que en un momento determinado se expresan mediante la simple marca de cada elector en una boleta forman parte de un complejo proceso político regulado jurídicamente y que tiene como función establecer con claridad el o los triunfadores de la contienda, para conformar los poderes de una nación...De acuerdo con sus objetivos, los sistemas electorales se componen de reglas y procedimientos destinados a regular los siguientes aspectos y etapas del proceso de votación: ¿quiénes pueden votar?; ¿quiénes pueden ser votados?; ¿de cuántos votos dispone cada elector?; ¿cómo pueden y deben desarrollarse las campañas de propaganda y difusión?; ¿cuántos representantes se eligen en cada demarcación electoral?; ¿cómo se determinan y delimitan los distritos y secciones electorales?; ¿quiénes y cómo deben encargarse de organizar los comicios?; ¿cómo deben emitirse y contarse los sufragios?; ¿cuántas vueltas electorales pueden y/o deben realizarse para determinar al triunfador?; ¿quién gana la elección?, y, por último, ¿cómo se resuelven los conflictos que puedan presentarse?"[8]

En sentido amplio, los sistemas electorales hacen referencia a todo el proceso electoral, y en ese caso, el concepto de sistema electoral se equipara al de Derecho Electoral. Esta amplitud en la definición hace necesario delimitar con precisión cuál de ellas se utilizar al hacer un estudio de los sistemas electorales a fin de delimitar el alcance de la investigación.

La alternativa que permite centrar de mejor modo la investigación se encuentra en las ciencias sociales, en ellas se hace un uso restringido y acotado del concepto Sistema Electoral, sobre todo para efectos del estudio de los sistemas electorales comparados. En tal sentido Nohlen establece que:

"*Los sistemas electorales regulan la manera de como el elector puede expresar su preferencia política en votos y como este voto se convierte en decisiones sobre la ocupación (personal) de cargos/escaños y la composición (partidista) de asambleas representativas.*"[9].

En cuanto a la finalidad el mismo autor menciona:

"El sistema electoral tiene por finalidad determinar las reglas según las cuales los electores expresan sus preferencias políticas en votos y según las cuales se pueden convertir votos en escaños parlamentarios (en el caso de elecciones parlamentarias) o en cargos de gobierno (en el caso de elecciones de presidente, gobernador, alcalde, etcétera).[10]

Según el mismo autor, los sistemas electorales contienen los siguientes elementos técnicos que le permiten centrar aún más el ámbito de estudio: (1) prorrateo electoral, o

[8] VALDES, Leonardo op. cit., p. 10
[9] NOHLEN, Dieter, *Diccionario de Ciencia Política,* Editorial Porrua, México, primera edición en español, 2006, p. 1261.
[10] Id

distribución de las circunscripciones electorales, (2) candidatura electoral, (3) procedimiento de votación, y (4) formulas electorales.[11]

Para efectos de la presente investigación el uso del concepto "sistema electoral" es restringido y obliga a utilizarlo e interpretarlo según la conceptualización del área de los sistemas electorales comparados. Para efectos de la investigación se tomará la definición de Dieter Nohlen y lo que denomina como los elementos técnicos que conforman a los sistemas electorales. Del análisis de estos elementos técnicos se puede establecer la caracterización de un sistema electoral, la prevalencia o no de los principios que los rigen y el cumplimiento de los objetivos que supone la utilización de un sistema y no otro.

En la legislación ecuatoriana, el legislador constituyente al hacer referencia al sistema electoral, utiliza la definición restringida de sistema electoral, pues, si bien el artículo que trata sobre el sistema electoral, no lo define, trata de manera exclusiva de las elecciones y a los principios que vinculan a los elementos técnicos a los que se refiere Nohlen, mas no a elementos organizativos de los procesos electorales, y menos a la solución de los conflictos, o comisión de delitos, producto de los procesos de elecciones, estos últimos aspectos son tratados dentro de la Constitución en otros capítulos.[12]

El estudio de los sistemas electorales es fundamental para los autores, quienes le dan un peso crucial como un elemento institucional que determina efectos, positivos o negativos sobre el funcionamiento del sistema de democracia representativa y sobre el sistema de partidos.

Dieter Nohlen, sobre a la importancia de los sistemas electorales menciona:

> *Entre los sistemas institucionales a los cuales se adjudican mayor importancia respecto al funcionamiento, a la gobernabilidad y la consolidación de la democracia, se encuentra el sistema electoral. El sistema electoral determina en buena medida el éxito de los partidos*

[11] Ibid. 1262.
[12] NB. La Constitución trata en el capítulo VI sobre la Función Electoral, a partir del artículo 217, en estos artículos sobre la finalidad y principios de la función electoral, sobre el Consejo Nacional Electoral como órgano administrativo de organización de las elecciones, sobre el Tribunal Contencioso Electoral, como órgano de resolución de conflictos en el ámbito electoral. En el capítulo I se trata sobre la participación en democracia y ahí se trata sobre las normas que rigen a las organizaciones políticas, la participación, entre otras.

políticos en su competencia por el poder, sea por conseguir puestos ejecutivos o por mayor participación en la composición de los parlamentos...el sistema electoral no es sólo una cuestión de diseño institucional que se resuelve de una vez por todas conforme a parámetros de buen gobierno, sino que es una cuestión de intereses partidistas y coyunturales...Es por esto que el sistema electoral siempre parece un objeto de debate cuando se trata de analizar la estructura de la representación política y la forma de hacer política, sea tanto un modo de afirmar la arquitectura institucional vigente, como de criticarla. Los sistemas electorales constituyen el objeto de estudio clave de parte de la ciencia política en el ámbito del derecho electoral.[13]

Para Nohlen el estudio de los sistemas electorales, es de central interés dentro del derecho electoral y le asigna varios efectos no sólo para el sistema representativo sino para el comportamiento de los actores políticos en la disputa del poder. Esta visión institucionalista explica que los comportamientos políticos están determinados por las normas que organizan el sistema electoral. Un cambio en las reglas del juego electoral, también supone un cambio en los comportamientos políticos de las organizaciones, los políticos y finalmente del propio elector. Bajo este argumento el estudio y determinación de un sistema electoral de un país es una pieza fundamental para el funcionamiento de las instituciones políticas.

1.3.- Principios de los sistemas electorales

En un principio los sistemas electorales se dividen entre aquellos que buscan la representación proporcional y aquellos que buscan la representación mayoritaria. En el primer caso, el objetivo del sistema es lograr una representación de la diversidad de la población, en tanto que en el segundo caso, lo que se busca es un ganador indiscutible y la conformación de bloques mayoritarios en los cuerpos colegiados.

En lo referente a como aplican estos principios en su relación con la cantidad de votos que los electores depositan en las urnas y que deben ser transformados en escaños:

Tradicionalmente, la representación por mayoría y la representación proporcional han sido definidas de la manera siguiente: se habla de representación por mayoría cuando el candidato es elegido por haber alcanzado la mayoría (absoluta o relativa) de los votos. La representación proporcional se da cuando la representación política refleja, lo más exactamente posible, la distribución de los votos entre los partidos.[14]

---

[13] NOHLEN, Dieter, ZOVATTO, Daniel, OROZCO, Jesús, THOMPSON, José, (comp.), op. cit. p 35

[14] NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos,* Fondo de cultura económica, México, segunda edición, p. 92.

En un segundo momento y luego del análisis de los resultados de la aplicación de los dos principios en sus diferentes variantes, se contempla la existencia de sistemas mixtos, sin que eso afecte la división tradicional, ya que en aquellos sistemas mixtos lo que se analiza es el grado de proporcionalidad o no que el mismo genera.

Esta distinción entre sistemas proporcionales y de mayoría, ya en el análisis comparado, no es tan claro por la cantidad de variantes que los países han utilizado, la aplicación de métodos diversos con muchas variables hacen que existan sistemas mixtos, o sistemas que obtienen resultados diferentes a los que teóricamente se deberían obtener.

La definición sobre el principio debe regir un sistema electoral está determinada por las priorizaciones que hace el legislador de cómo quiere organizar la sociedad política. Desde una visión institucionalista, se podría decir que la definición respecto al sistema electoral determina a la creación de una sociedad política de una determinada forma, de acuerdo con las prioridades preestablecidas por el legislador. En esta definición, se ven reflejadas las visiones políticas e ideológicas predominantes.

Desde el punto de vista de la competencia política, la determinación del principio que rige el sistema electoral, condiciona la participación y la obtención de representación por parte de los actores político-electorales y genera efectos en el sistema de partidos. Una correcta adaptación de los actores políticos al sistema electoral podría en el mediano plazo cambiar comportamientos políticos. Así un sistema puede generar la necesidad de alianzas y otro puede desincentivarlas.

Desde esa misma visión, en sociedades fragmentadas, la fijación de un principio de sistema electoral, puede en el mediano plazo consolidar grandes corrientes políticas, consolidar gobiernos con mayorías parlamentarias, y un sistema de partidos sólido y poco fragmentado; o, consolidar una sociedad política diversa, con representación de minorías, que privilegia la representación de la diversidad de la sociedad sobre la necesidad de alcanzar mayorías parlamentarias lo que podría suponer, también, un sistema de partidos fragmentado.

Esta visión, debe ser contrastada con elementos de cultura política para que la imposición de una regla electoral sea adaptable a dicha cultura. En este análisis entendemos cultura política como el "*conjunto de actitudes normas y creencias compartidas más o menos ampliamente por los miembros de una determina unidad social y que tienen como objeto fenómenos políticos*"[15] Bajo esta premisa, la imposición del principio mayoritario en una sociedad en la que predomina la fragmentación y la diversidad, puede suponer la sistemática exclusión de las minorías de la representación política, dejando de este modo por fuera de la participación a importantes sectores de la sociedad y sin expresión política demandas legitimas. En última instancia esos sectores y demandas que no son canalizados institucionalmente pueden expresarse desde fuera de la institucionalidad generando un ambiente de ingobernabilidad que deteriore las normas de convivencia democrática. Del mismo modo, en sociedades en las que se han consolidado grandes corrientes políticas, la imposición de sistemas de representación proporcional, se puede provocar un cambio hacia la fragmentación y la volatilidad, y en el mediano plazo deteriorar la convivencia y la gobernabilidad.

Otro elemento de análisis en la definición sobre cuál es el principio que debe regir está basada en la posición de Sartori cuando establece que en la definición del principio de representación, se opta también entre dos objetivos, por un lado la representatividad y por otro la eficiencia. Quienes optan por el principio mayoritario también lo hacen por la eficiencia. De su lado, quienes optan por el principio de proporcionalidad privilegian la representatividad.

> *Los sistemas representativos siguen dos patrones principales (...) el tipo inglés sacrifica la representatividad del Parlamento a la necesidad de un gobierno eficiente, mientras que el tipo francés sacrifica el gobierno eficiente a la representatividad del Parlamento (...) (y) no es posible construir un sistema representativo que a la vez cumpla completamente la función de funcionar y la función de representar.* [16]

En síntesis, la definición de un principio de representación para una sociedad, parte una definición anterior respecto al tipo de sociedad política que se requiere y que sociedad política es adaptable a la cultura política de esa sociedad. Pero como queda

---

[15] BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, *Diccionario de política,* Siglo veintiuno editores, México, segunda edición, México, 1983, p. 415

[16] SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, primera edición en español, 1994, p. 66.

explicado, como toda decisión legislativa es una decisión política, determinada por la disputa entre los actores.

Ahora bien, en la teoría hay autores que le otorgan al sistema electoral una capacidad de generar efectos definitivos sobre el sistema de partidos, y sobre cómo se opera el propio gobierno, otros mantienen que los sistemas electorales tienen poca importancia, finalmente, un tercer grupo de autores reconocen al sistema electoral como uno de varios elementos que influyen en el sistema de partidos, en el sistema político y en el desarrollo político de una sociedad.

> *Para algunos estudiosos de la materia, el destino de la democracia depende del sistema electoral aplicado. Así atribuyeron el hundimiento de la República del Weimar en Alemania al sistema de representación proporcional (Hermes 1941). Tal interpretación es, sin duda, exagerada, pues pasa por alto el hecho de que, por lo general, los factores determinantes del desarrollo político son múltiples y de origen muy variado. En consecuencia, los intentos de establecer relaciones monocausales conducen casi siempre al error; pero tampoco es sostenible la posición opuesta, defendida a menudo, según la cual los sistemas electorales tienen poca importancia. Ésta es invalidada por un sinnúmero de pruebas empíricas.*[17]

Los sistemas electorales generan, efectivamente, efectos sobre el proceso de formación de la voluntad popular, pero no es el único elemento que lo determina, elementos de cultura política que provocan comportamiento electorales, tienen importancia al momento de analizar lo sistemas políticos y de partidos.

Para efectos de la investigación se reconoce la importancia de los sistemas electorales en sentido que éstos *"[...] son importantes para el proceso de formación de voluntad política y para la transferencia de poder (típicamente por medio de los escaños parlamentarios). Los sistemas electorales orientan actitudes y los resultados electorales."*[18]

De la decisión que tome el legislador al optar por uno de los dos principios que rigen a los sistemas electorales dependen las posibilidades de los actores políticos en la competencia electoral. Mientras más se acerca un sistema electoral a la proporcionalidad natural, más posibilidades para las organizaciones pequeñas, en tanto

---

[17] NOHLEN, Dieter, op. cit, *Sistemas electorales y partidos políticos*, p. 36.
[18] NOHLEN, Dieter, op. cit, *Sistemas electorales y partidos políticos*, p. 37.

que mientras más se aleja de esa proporcionalidad, más favorecidos se verán los partidos grandes. En ese mismo sentido Nohlen afirma:

> *"La influencia de los sistemas electorales sobre las posibilidades de los partidos políticos se extiende desde un grado casi exacto de proporcionalidad entre los votos obtenidos y la cantidad de escaños hasta un grado de desproporción que aumenta más o menos continuamente y que restringe las posibilidades de los partidos menores y conduce a una situación en que prácticamente sólo dos partidos tendrán posibilidades de obtener escaños"*[19]

Hay necesidad de profundizar en el estudio de los dos grandes principios de representación a fin de establecer sus características, modalidades, efectos positivos y negativos, y así lograr una mejor comprensión sobre la conveniencia en la utilización de un principio u otro.

1.3.1.- Representación Mayoritaria

El principio de representación mayoritaria, fomenta la formación de mayorías por parte de un partido, para la consolidación de un gobierno. Ese es el objetivo de este sistema. *"Los sistemas de mayoría o mayoritarios no procuran un Parlamento que refleje la distribución de las votaciones, buscan un vencedor indiscutible. Su propósito no sólo es elegir un Parlamento sino elegir a la vez (aunque sea indirectamente) un gobierno".*[20]

Como se indicó antes el objetivo de la aplicación de este principio privilegia, por sobre la representatividad, el concepto de eficacia. La aplicación de este principio busca construir gobiernos fuertes, con capacidad de decisión autónomo, y le da al partido gran capacidad de influencia. Los gobiernos pueden poner en práctica su plan de gobierno sin llegar a consensos dentro de los cuerpos colegiados, el debate y la construcción de las decisiones se traslada hacia el interior de las organizaciones políticas.

Es tanta la necesidad de construir mayorías en los cuerpos colegiados, que en muchos casos, la relación entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños, evidencia una sobre representación, de modo que, se pueden dar casos de mayorías parlamentarias absolutas de un partido al que no corresponde la mayoría absoluta de votos. Es decir, se premia a quien tiene mayor votación, y en eso en términos de escaños asignados supone mayor número para la organización u organizaciones más votadas, sin

---

[19] NOHLEN, Dieter, op. cit, *Sistemas electorales y partidos políticos*, p. 95.
[20] SARTORI, Giovanni, op. cit. p. 18.

que lleguen a ser mayorías Así, en muchos casos siendo la minoría más votada una organización puede obtener el 100% de los escaños en disputa. En esta asimetría entre el porcentaje de votos versus el porcentaje de escaños, se centran las mayores críticas a este principio.

Aunque el sistema mayoritario parecería no acarrear mayores complicaciones pues en principio supone que el primero en llegar se lleva la representación, sí requiere de algunas precisiones pues no siempre el que llega primero obtiene la mayoría de los votos.

> *[...] la diferencia principal entre los sistemas mayoritarios radica en que requieren una mayoría relativa (plural) o una absoluta [...] en ambos tenemos, por lo tanto, un triunfador que obtiene todo; pero quien gana en un sistema plural es el que pasa la meta primero y en consecuencia muchas veces es un exponente de la minoría más numerosa, en tanto que quien triunfa en un sistema mayoritario representa una verdadera mayoría (más de 50%)*[21]

En los casos en los que se requiere mayoría absoluta, y, en la votación ninguna de las listas obtiene un porcentaje de votos superior al 50%, se plantean dos formas de que las listas logren la mayoría y por tanto la representación, por un lado la doble ronda electoral y por otra el voto alternativo.

En el caso de la doble ronda electoral, las dos listas de mayor votación, participan de una nueva votación, de modo tal, que el ganador de esa segunda ronda necesariamente obtiene la mayoría y por tanto la representación. Esta modalidad permite que en la segunda ronda se verifiquen alianzas con los candidatos perdedores y la incorporación de elementos de la propuesta de los candidatos perdedores a la propuesta de quienes participan en la segunda ronda.

El caso de voto alternativo el elector puede numerar a los candidatos de su preferencia de mayor a menor, al momento de la adjudicación, los candidatos con menos votación son eliminados y sus votos reasignados de acuerdo con las preferencias expresadas hasta lograr la mayoría.

---

[21] Id.

La aplicación del principio de mayoría está muy ligada a la forma de las candidaturas y al tamaño de las circunscripciones, generalmente, los sistemas de mayoría se aplican en distritos uninominales, aunque, por excepción, tiene variantes aplicadas a distritos plurinominales.

1.3.2.- Principio de proporcionalidad.

El principio de proporcionalidad en la transformación de los votos en escaños, busca que los escaños se repartan en función de representar a la sociedad en su conjunto y no sólo al ganador. Se traslada el debate social a los cuerpos colegiados a fin de que en su seno se procese ese debate. "La representación proporcional se da cuando la representación política refleja, lo más exactamente posible, la distribución de los votos entre los partidos."[22]

El principio de proporcionalidad, fomenta que los órganos colegiados sean el fiel reflejo de la diversidad de pensamiento de la sociedad, de modo que, visiones políticas e ideológicas puedan, en los organismos colegiados, procesar sus diferencias y lograr consensos necesarios para tomar decisiones. En este escenario las demandas tienen voceros dentro de los órganos y son ellos los encargados de hacerlas visibles e incorporarlas al debate.

Evidentemente, la necesidad de consensos hace que el proceso de construcción de una decisión sea más complejo y que tome más tiempo, sin embargo y *a priori*, se puede establecer que esa decisión tiene la aceptación de los diferentes sectores a los que representan quienes componen un órgano colegiado.

Para la aplicación de este principio se verifican las mayores complicaciones al momento de aplicar una metodología. También en la aplicación del principio de proporcionalidad es en el que se verifican la mayor cantidad de variantes, pues existen métodos que tratan de transformar los votos en escaños de una forma matemática y otros pueden limitar la representación de organizaciones muy pequeñas o favorecer a las

[22] NOHLEN, Dieter, op. cit, *Sistemas electorales y partidos políticos*, p. 93.

grandes, todas estos objetivos se pueden cumplir con la utilización de uno y no de otro de los varios métodos que buscan aplicar el principio de representación proporcional.

Del modo explicado, con la aplicación del principio de representación proporcional, podemos tener varios métodos que pueden ir desde la representación de la proporcionalidad pura hasta métodos proporcionales que arrojen resultados desproporcionales. Nuevamente, la utilización de un método y no de otro tiene que ver con las prioridades que establece el legislador, y el caso del principio de proporcionalidad el legislador tiene varias opciones

Es necesaria, para la aplicación de este principio, no sólo la utilización de un método de asignación de escaños proporcional, pues, junto a ese, el tamaño del distrito son los elementos más importantes para establecer la proporcionalidad. Mientras más grande es el distrito más posibilidad de ver reflejada la proporcionalidad y mientras más pequeño es ese distrito menos posibilidades de representar las proporciones. En el caso de distritos uninominales no cabe la representación proporcional.

1.4.- Elementos técnicos que componen los sistemas electorales.

1.4.1- Distribución de las Circunscripciones Electorales.

En la doctrina este, junto con el método de asignación de escaños, son los elementos más importantes al momento de establecer la prevalencia de los principios de mayoría o de proporcionalidad.

La determinación de cómo se distribuyen las circunscripciones es un tema debatido por los actores políticos, pues, en gran medida, de este elemento dependen sus posibilidades de éxito electoral. Para una organización política son de suma importancia los criterios de cómo establecer cuál es la distribución geográfica de los escaños, a cuántos habitantes representa un escaño, o cuantos escaños se reparten en cada circunscripción.

Las necesidades locales, la diversidad de los territorios, la demografía, la necesidad de representar a minorías son elementos que deben ser tomadas en cuenta al momento de distribuir las circunscripciones electorales. Todos estos elementos que determinan como se han de dividir las circunscripciones no son estáticos, son dinámicos y por esa razón hay la necesidad de frecuentemente revisar la distribución de las circunscripciones, así por ejemplo, los flujos migratorios pueden distorsionar la relación entre el número de electores y el número de escaños.

La influencia de los actores políticos puede determinar que la fijación de las circunscripciones dependa de los intereses políticos y se preste a manipulación. Por esa razón, *"[...] la crítica de la distribución de las circunscripciones electorales tiene dos puntos de partida: por un lado, la manipulación activa en beneficio de un partido o una tendencia política y, por otro, la omisión de reformas necesarias"*[23]

Para tomar decisiones en este aspecto hay tres elementos que pueden influir: (1) Representación igual o desigual; (2) *Gerrymandering*; (3) Tamaño de las circunscripciones.

1.4.1.1.- Representación igual o desigual

La igualdad del voto obliga a que cada voto tenga el mismo peso. En tal sentido, cada voto debe tener las mismas posibilidades de convertirse en escaño. Por tanto, el voto igual se logra cuando cada escaño represente el mismo número de electores o habitantes.

Este principio universal, sin embargo, se convierte en relativo cuando el legislador opta por el voto desigual para lograr representación de algún sector geográfico en particular. El caso más común es el voto desigual para representar a los sectores rurales, caso en los que la relación entre el número de votos para obtener representación es menor que en los sectores urbanos, esta definición responde al objetivo de que estos sectores y sus demandas tengan representación política y a través del voto desigual se logra favorecerlos.

[23] NOHLEN, Dieter, op. cit, Sistemas electorales y partidos políticos, p. 52.

Un análisis crítico de los argumentos que se utilizan para la desigualdad del voto es la que hace Nohlen cuando afirma:

> *En la mayoría de los casos se desea otorgar a la población rural en desventaja una representación desproporcional, a fin de fortalecer su influencia sobre actores nacionales; pero a menudo este argumento no es sincero, pues se busca que la representación desigual se convierta en una ventaja político partidista*[24].

Como ventaja del voto desigual está la posibilidad de incorporar a sectores excluidos de la representación y en tal sentido, ampliar el debate en los cuerpos colegiados para que sean canales de expresión de las demandas de estos grupos y también el canal de procesamiento de esas demandas. De su lado, la vulneración del principio de igualdad del voto es que se transgredan los límites y se termine por eliminar el sufragio igual, que es una conquista histórica en la universalización del voto. En el pasado los sectores más poderosos tenían un voto con mayor peso favoreciéndolos, y en la actualidad parecería que se manifiesta un proceso de desigualdad del voto a favor de sectores menos favorecidos, poniendo en riesgo el propio principio.

Es necesario establecer límites aceptables a la desviación que el voto desigual genera respecto de la igualdad del voto. Así mismo mecanismos para ajustar el número de escaños por cambios demográficos, a fin de representar esos aumentos o disminuciones de población.

Este elemento, el voto desigual, puede ser utilizado por intereses partidistas a fin de favorecer a una organización o perjudicar a otra, por lo que es necesaria que las decisiones sean tomadas técnicamente.

1.4.1.2.- Gerrymandering.

En el juego electoral, uno de los elementos más importantes es la estabilidad de las reglas del juego, estas permiten una correcta planificación de la actividad política. Las continuas variaciones en las reglas de juego generan una serie de distorsiones pues

---

[24] NOHLEN, Dieter, op. cit, Sistemas electorales y partidos políticos, p. 53.

los actores políticos utilizan las reglas del juego para beneficiarse a través de manipulaciones conscientes de las reglas, poniendo esas reglas a su favor.

Uno de los casos más claros de este comportamiento tiene que ver con la determinación de los distritos electorales. Dentro de los casos más evidentes y analizados está el del *Gerrymandering*, se denomina con este nombre a la distribución de las circunscripciones de acuerdo con los intereses político electorales de las organizaciones en competencia, esta forma de utilizar los cambios de las circunscripciones geográficas busca, a partir del cambio, readecuar los distritos a fin de favorecer a determinados intereses sean estos partidarios o de grupos de presión, con la finalidad de asegurar la representación. *El nombre de esta técnica de manipulación se remonta a míster Gerry, quien se creó una circunscripción con triunfo garantizado y forma geográfica de salamandra en la ciudad de Boston (gerry-mandra).*[25]

El *gerrymandering* apunta conscientemente a la manipulación del resultado electoral, a través de, al menos, dos estrategias: la mezcla del electorado y la construcción de bastiones. En el primer caso, al reordenar los distritos se mezclan los electorados a fin de debilitar las posibilidades de una lista determinada. A modo de ejemplo, si el partido A tiene fuerza en el sector urbano y el partido B lo tiene en el rural al reconformar los distritos haciéndolos urbano – rurales, la fuerza de cada uno de los partidos se distribuye y pierden la fuerza en sus distritos originales. En el segundo caso se trata de conformar bastiones, es decir, reduciendo su fuerza electoral a un solo distrito, de modo que, los excedentes de votación, no convertidos en escaños, se pierdan. A modos de ejemplo, si el partido A tiene fuerza electoral en los sectores populares y el B en sectores medios y altos, si el distrito reúne a todos los sectores populares, el partido A solo obtendrá representación en su bastión y perderá influencia en el resto de distritos.

El gerrymandering usado por Mr. Gerry, fue una forma explícita de manipulación del resultado electoral, *pero el método se usa ahora como en el pasado aunque de manera más sutil, a fin de aprovechar la distribución geográfica del electorado a favor de un partido político.*[26]

---

[25] NOHLEN, Dieter, op. cit, *Sistemas electorales y partidos políticos*, p. 55.
[26] NOHLEN, Dieter, op. cit, *Sistemas electorales y partidos políticos*, p. 56

1.4.1.3.- Tamaño de las circunscripciones.

El tamaño de las circunscripciones no hace referencia al tamaño geográfico o demográfico del distrito, sino al número de escaños que se reparten en el mismo. El tamaño del distrito es el elemento más importante al momento de establecer si un sistema es proporcional o mayoritario.

Para Nohlen, el tamaño de las circunscripciones es el elemento más importante para ese objetivo:

> *El prorrateo electoral o bien la división del territorio en circunscripciones electorales tiene la mayor importancia para los efectos producidos por los sistemas electorales, es decir, el número de mandatos a adjudicar en ellas. En consecuencia las circunscripciones electorales se distinguen en distritos unipersonales, distritos pequeños (2-5 mandatos), medianos (6-10 mandatos) y grandes (11 mandatos o más). El tamaño de las circunscripciones electorales define el efecto de proporcionalidad de un sistema electoral. Entre más grande es el distrito, mayor proporcionalidad; cuanto más pequeño, tanto menor será la proporcionalidad...Para los partidos pequeños, los distritos representan, en dado caso, barreras efectivas naturales a la representación imposibles de superar."*[27]

Existe una primera clasificación respecto del tamaño de los distritos. Por un lado, están los distritos uninominales. En los distritos uninominales se entrega un solo escaño, mientras que en los distritos plurinominales se reparten varios escaños en un solo distrito.

En razón de que en los distritos uninominales se reparte un solo escaño es imposible la representación proporcional. En el caso de estos distritos, el que obtiene la mayor votación obtiene el escaño, salvo el caso de doble ronda, en cuyo los más votados se enfrentan en una segunda votación, caso en el que aplica mayoría absoluta de los votos.

En el caso de los distritos plurinominales, se puede representar la proporcionalidad. Bajo la siguiente premisa: mientras más grande es el distrito mayor posibilidad de representar la proporcionalidad, en tanto que mientras más pequeño es el

---

[27] NOHLEN, Dicter, op.cit., *Diccionario de Ciencia Política.* p.1261.

distrito menor la representación proporcional, o directamente se expresa la representación mayoritaria, en el caso de distritos uninominales.

Al momento de establecer la relación entre el número de escaños a asignarse y la determinación del tamaño del distrito, podemos llegar a la siguiente conclusión:

CUADRO 1:
RELACION ENTRE EL NUMRO DE ESCAÑOS Y SUBTIPOS DE CIRCUNSCRIPCIONES PLURINOMINALES

NUMERO DE ESCAÑOS POR CIRCUNSCRIPCION	SUBTIPOS DE CIRCUNSCRIPCIONES PLURINOMINALES
2-5	CIRCUNSCRIPCION PEQUEÑA
6-10	CIRCUNCRIPCION MEDIANA
10 Y MAS	CIRCUNSCRIPCION GRANDE

Fuente: NOHLEN, Dieter, Sistemas electorales y partidos políticos
Elaborado por: Diego Carrasco Ramos

La aplicación del tamaño de las circunscripciones produce efectos sobre la proporcionalidad y sobre el número de votos que se requieren para obtener representación, generando de ese modo, un umbral no legal de acceso a la representación, mientras más pequeña sea la circunscripción más alto será el umbral de acceso a la representación, impidiendo que organizaciones minoritarias accedan a la representación. En el caso contrario, mientras más grande es la circunscripción es mas bajo el umbral de acceso a la representación, por lo tanto se amplía la posibilidad de que partidos minoritarios accedan a la representación, tal como lo representa el siguiente cuadro:

CUADRO 2:
EFECTOS DEL TAMAÑO DE LA CIRCUNSCRIPCION SOBRE EL UMBRAL DE REPRESENTACIÓN Y EFECTO PROPORCIONAL

TAMAÑO DE LA CIRCUNSCRIPCION	UMBRAL DE REPRESENTACION	EFECTO PROPORCIONAL
PEQUEÑA	ALTO	BAJO
MEDIANA	MEDIO-ALTO	MEDIO-ALTO
GRANDE	BAJO	ALTO

Fuente: NOHLEN, Dieter, Sistemas electorales y partidos políticos
Elaborado por: Diego Carrasco Ramos

Sartori al referirse a la importancia del tamaño de las circunscripciones, coincide con Nohlen al establecer que el tamaño de los distritos es el elemento más importante para establecer el principio que rige al sistema electoral, en especial para el caso de los sistemas de representación proporcional.

> *"Podemos decir que las diferencias entre los sistemas mencionados son matemáticas. Pero el factor más importante para establecer la proporcionalidad o desproporcional del sistema de RP es el tamaño del distrito electoral, que se mide por el número de miembros que elige cada distrito"*[28]

Los autores al hablar del tamaño de los distritos o prorrateo electoral coinciden no sólo en la importancia que le dan a fin de establecer el principio que prevalece en los sistemas electorales, sino en que también lo hacen respecto a que el concepto hace referencia al número de escaños a repartirse dentro de una circunscripción electoral o distrito, y no a consideraciones geográficas o demográficas, siendo el distrito más o menos grande, dependiendo del el número mayor o menor de escaños que reparte, respectivamente.

1.4.2.- Candidatura electoral.

En el estudio de esta herramienta es necesario distinguir la forma de la forma de la candidatura y las formas de las listas.

Respecto a la forma de la candidatura se debe diferenciar a la candidatura unipersonal y las candidaturas de lista. En el caso de las candidaturas unipersonales se hace referencia a distritos uninominales, en los que se busca un solo representante y que

[28] SARTORI, Giovanni, op. cit. p. 21

por lo mismo corresponde a un sistema en el que se aplica el principio de mayoría. En el caso de candidaturas de lista se hace referencia a distritos plurinominales en los que rige el principio de representación proporcional.

En el caso de candidaturas unipersonales en distritos uninominales, el efecto que se provoca es la generación de un vínculo más estrecho entre el elector y el representante. Esto se produce, en gran medida, sin la intermediación de la organización política, pues, *a priori* el resultado electoral es producto de las características del candidato, más que las del partido. Esta cercanía favorece los procesos de rendición de cuentas y la relación entre el representante y el electorado.

De su lado, la forma de las listas hace referencia a los casos de representación proporcional. En términos generales se aplican las listas en distritos plurinominales, propuestas por los partidos y sobre las cuales el elector puede o no tener la capacidad de modificar. En ese sentido, se reconocen tres formas de candidaturas: listas cerradas y bloqueadas; listas cerradas y no bloqueadas; y lista abierta.

Son listas cerradas y bloqueadas aquellas que:

> *Lista cerrada y bloqueada permite al elector votar en bloque por un partido. El orden de los candidatos es establecido por los gremios de los partidos. La lista cerrada y bloqueada hace a los diputados más dependientes de sus partidos; por otra parte, permite a los partidos planificar la composición de sus grupos parlamentarios: expertos, representantes de grupos de presión o mujeres.*[29]

En este caso, el partido presenta una lista que no puede ser modificada por el elector, el mismo que debe optar necesariamente por una de las listas propuestas. En esta forma de candidatura el rol del partido es fundamental, pues es la organización la que escoge a los candidatos, de acuerdo a la utilización discrecional de diversos criterios que pueden ir desde la militancia, la capacidad, la preparación, la popularidad o cualquier otro criterio.

En el caso de lista cerrada y no bloqueada aumenta la influencia del elector sobre la decisión de quien a de representar al partido pues:

---

[29] NOHLEN, Dieter, op. cit, *Sistemas electorales y partidos políticos*, p. 68.

Lista cerrada y no bloqueada permite que sea el elector el que decida quién (es) debe (n) representar al partido. Los organismos partidistas se limitan a estructurar la decisión.
El diputado sabe que tiene no sólo el respaldo de su partido, sino también el apoyo personal y político de los electores que marcaron con una cruz su nombre en la lista del partido. En consecuencia, se siente menos dependiente de su partido.[30]

Esta modalidad mejora la relación entre los electores y representantes, ya que el partido hace una propuesta y es el elector el que la acepta o la modifica. La construcción de un vínculo más directo entre el elector y el representante mejora el grado de conocimiento del representante y los niveles de responsabilidad frente al elector, mecanismo fundamental para un proceso de rendición efectivo de cuentas.

Esta forma de las listas implica una competencia interna entre los miembros de una misma lista por llegar en los primeros lugares, este incentivo hacia la competencia interna modifica las relaciones internas y puede provocar un debilitamiento de las estructuras partidarias.

Finalmente se plantea la lista abierta, en la cual los partidos proponen candidatos pero el elector puede aceptar esa propuesta parcialmente y optar por otros candidatos de otros partidos. La *"Lista abierta permite al elector pasar por encima de las fronteras partidistas y configurar su propia lista. La lista elaborada por el partido representa solamente una propuesta."*[31]

En esta modalidad se acentúan tanto los beneficios como los perjuicios del la forma de lista cerrada y no bloqueada, pues todos los candidatos de los diferentes partidos compiten en igualdad de condiciones y su presencia dentro de lista de un partido tiene un carácter meramente referencial. Se aumenta el conocimiento de los candidatos por parte de los electores, y como consecuencia el conocimiento del elector con su representante, haciendo más posibles los procesos de rendición de cuentas. Pero al mismo tiempo la competencia interna de los candidatos generando un ambiente propicio para el fraccionamiento.

1.4.3.- Procedimiento de votación.

[30] Idem.
[31] Idem

Por medio de esta herramienta de los sistemas electorales, se denota el modo en que el elector puede expresar sus preferencias políticas. El procedimiento de votación parte del reconocimiento del principio del voto igual.

Sin embargo, de que parecería claro que cada elector tiene un voto y que lo debe expresar, las complejidades responden a la necesidad de lograr la representación proporcional, la posibilidad de listas abiertas, el voto desigual para favorecer a ciertos sectores débiles, lograr mayorías absolutas y otros mecanismos que han ya sido analizados.

Con ese antecedente, y tomando en cuenta la propuesta de Nohlen, se pueden resumir los procedimientos de votación en los siguientes:

> *Voto único.- cada elector tiene un voto.*
> *Voto preferencial. Mediante su voto el elector puede expresar su preferencia por un candidato determinado*
> *Voto múltiple: el elector tiene varios votos o tantos como escaños disputados en la circunscripción.*
> *Voto múltiple limitado: el número de votos por elector es inferior al de los escaños disputados en su circunscripción.*
> *Voto alternativo: el elector puede indicar segundas, terceras y cuartas preferencias.*
> *Acumulación: el elector puede acumular varios votos a favor de un candidato.*
> *Panachage: el elector puede repartir sus votos entre los candidatos de listas diferentes.*
> *Sistema de doble voto: el elector tiene dos votos, uno por el candidato de un partido a nivel de la circunscripción uninominal, y otro por la lista de un partido a nivel de circunscripción plurinominal, sea ésta una asociación de de circunscripciones correspondiente a un estado, un departamento o una provincia.*
> *Voto simultáneo: el elector vota con un solo voto en función de dos o más decisiones.*[32]

Esta diferenciación de procedimientos de votación se produce por la necesidad de cumplir con ciertos objetivos de los sistemas electorales. A modo de ejemplo, no es posible la elección en distritos plurinominales en listas abiertas, si es que cada elector no puede distribuir su preferencia en tantas opciones como escaños a repartirse, para ese objetivo es necesario utilizar los mecanismos de voto múltiple o el de *panachage.* Del mismo modo, para el caso del voto alternativo por el cual se puede lograr que los candidatos logren mayorías absolutas sin necesidad de doble ronda electoral, Finalmente, el doble voto que sirve para reforzar la representación proporcional.

[32] NOHLEN, Dieter, op. cit, *Sistemas electorales y partidos políticos*, p. 69.

En tal sentido, es evidente que existe una relación directa entre la forma de las listas y el procedimiento de votación. Esta relación tiene que ver con la posibilidad de hacer viables las formas de las listas, las mismas que normalmente tienen como objetivo equilibrar la votación personal con la votación individual, la votación por personas en listas abiertas.

CUADRO 3:
RELACION ENTRE LA FORMA DE LAS LISTAS Y EL PROCEDIMIENTO DE VOTACIÓN

Formas de lista	Procedimiento de votación
Lista cerrada y bloqueada: el orden de los candidatos es fijo	El elector tiene un voto y vota por la lista en su conjunto
Lista cerrada y no bloqueada: el orden de los candidatos puede ser modificado, ya sea mediante votos preferenciales o mediante reubicación en la lista	El elector tiene un voto por un candidato. Con este puede variar el orden de postulación de la lista. El elector tiene dos votos como mínimo (uno por la lista y otro por el candidato), o tantos votos como candidatos por elegir. El elector puede acumular varios votos a favor de un candidato (acumulación)
Lista abierta: libre reubicación de los candidatos dentro de la lista y entre listas	El elector tiene varios votos y puede configurar "su" lista a partir de los candidatos propuestos por los partidos.

Fuente: NOHLEN, Dieter, Sistemas electorales y partidos políticos
Elaborado por: Diego Carrasco Ramos

1.4.4.- Formulas electorales en los sistemas electorales los métodos de conversión de votos en mandatos.

Después de la distribución de las circunscripciones electorales, la conversión de votos en escaños representa el segundo mecanismo más importante para la configuración del resultado electoral.

Los métodos de asignación de escaños son fórmulas matemáticas que permiten que los votos se conviertan en escaños. La aplicación de estos métodos depende del principio que rige al sistema electoral, la aplicación de éstos determinan las

posibilidades de éxito de las organizaciones políticas, pues pueden dar todos los escaños en disputa a favor de la mayoría, favorecer a partidos grandes, sobre representar a los partidos pequeños. Para evitar, dentro de los sistemas proporcionales, la representación de organizaciones muy pequeñas se ha optado en algunas legislaciones como la alemana, por establecer un umbral de entrada, que impide a las organizaciones menores acceder a representación.

1.4.4.1.- Barreras legales

En los sistemas proporcionales y con la finalidad de establecer un mínimo de votos para que una organización obtenga representación se ha optado por la fijación de barreras legales, también conocidas como umbrales, es decir, la exigencia de requisitos para que una organización obtenga representación política. Con esto se pretende garantizar una mínima representatividad de los mandatarios y al mismo tiempo evitar el efecto fragmentador del método de asignación de escaños.

Donde se ha optado por este tipo de barreras se las han aplicado en el nivel nacional o en cada una de las circunscripciones, en el primer caso, se busca que las organizaciones tengan presencia nacional y representatividad nacional y no sólo local; por otro lado, una fijación de umbral en cada distrito busca eliminar de la asignación de escaños a los partidos más pequeños. Estas dos modalidades de umbrales coinciden en el objetivo de aumentar el requisito de representatividad.

También estas barreras pueden ser tanto en cuanto al número de votos, como en el número de escaños que se obtienen en otras elecciones. A modo de ejemplo, en Alemania hay un doble umbral, por un lado un umbral del 5% a nivel nacional, es decir, sólo aquellos partidos que obtienen el 5% de la votación nacional entran a la asignación de escaños; por otro lado, un umbral de escaños obtenidos, si una organización no obtiene el 5% pero gana en tres distritos uninominales califica para la asignación de escaños.

Este modelo ha permitido la consolidación del sistema de partidos en Alemania, al obligar a los actores políticos no sólo a tener representatividad en un distrito, sino que se requiere que ésta sea en todo el país, la norma buscó tener organizaciones nacionales.

> *En la ex República Federal de Alemania, la existencia de una barrera legal a tenido cierta importancia, ya que aceleró el proceso de concentración en los grandes partidos, redujo las oportunidades de representación de los partidos pequeños y limitó las posibilidades de partidos nuevos de establecerse políticamente (sin excluirlos por completo, como se temió antes del éxito electoral de los verdes). La barrera del 5% ha contribuido a consolidar el sistema de partidos existente.*[33]

Otras variantes de mecanismo de umbral son los umbrales escalonados por los cuales a los partidos se les exige un porcentaje de votación, pero a las alianzas se les exige un porcentaje mayor, bajo el supuesto de que la unidad de dos fuerzas aumenta su potencial electoral.

Este mecanismo es sin duda muy efectivo al momento de frenar la dispersión y la fragmentación, busca consolidar organizaciones nacionales, con el beneficio que estas organizaciones tienen un programa que atañe a todo el país. Mientras que le resta posibilidades a las organizaciones locales con propuestas locales y que no se integran a la un programa nacional.

Los efectos de estas barreras legales pueden ser obtenidos a través de otro tipo de medidas, como puede ser el tamaño de los distritos teniendo efectos sobre la representatividad es aún mayor.

1.4.4.2.- Fórmulas para convertir votos en escaños

Para analizar las fórmulas de asignación de escaños es necesario recurrir a los principios de representación, pues unos son los mecanismos para convertir los votos en escaños para los sistemas de mayoría que para los de representación proporcional.

Para los casos del principio de mayoría, si se aplica la fórmula de mayoría absoluta, se pueden plantear dos hipótesis, la primera si en la elección una de las listas obtiene la mayoría absoluta, caso en el que no existe complicación pues el ganador

---

[33] NOHLEN, Dieter, op. cit, *Sistemas electorales y partidos políticos*, p.71.

queda claramente establecido y será éste quien obtenga la representación. La segunda hipótesis es si ninguna de las listas lo hace, caso en el que se requiere una segunda vuelta electoral, en la que normalmente participan las dos listas de mayor votación en una primera vuelta, el ganador de esta segunda vuelta electoral es quien obtiene la representación.

Si no es necesaria la mayoría absoluta la fórmula es de mayoría relativa o pluralidad, en la que se aplica la regla el primero en pasar la meta, quien lo haga obtendrá la representación con independencia de si lo hace con el voto de la mayoría o si es la primera minoría.

Para el caso de los sistemas de representación proporcional, las fórmulas representan mayor complejidad, los métodos empiezan desde la proporcionalidad natural y se van alejando de ella hasta llegar a métodos que premian a los partidos más grandes y generan efectos poco proporcionales.

Existen múltiples métodos de asignación de escaños, pero metodológicamente se los divide en dos grandes grupos: aquellos que utilizan fórmulas de divisores y aquellos que utilizan fórmulas de cociente. La utilización de estas fórmulas logra que los votos se conviertan en escaños en proporciones que pueden resultar dispares y que pueden ser utilizados para finalidades priorizadas por el legislador. Así pueden darse fórmulas que, siendo proporcionales, premien a los partidos grandes y otras que favorezcan a partidos pequeños.

1.4.4.2.1.- Procedimientos de divisor.

Estos procedimientos se caracterizan por la utilización de series de divisores continuos o discontinuos, sobre los que se divide la votación de cada partido, tantas veces cuantos escaños a asignarse, generando, de este modo, secuencias de cocientes decrecientes para cada uno de los partidos participantes. La asignación de escaños se la hace a los cocientes mayores obtenidos.

El efecto de la aplicación de estos métodos depende de la serie de divisores que se aplique, por ejemplo, el método D'Hondt propone una serie de divisores continuos

que empieza en 1, y continúa en la serie natural de 2,3,4,5, etc., y favorece a los partidos más grandes y también es llamado como de mayor promedio.[34] El método Webster usa divisores en la serie 1,3,5,7,9, etc., este método favorece la presentación de partidos más pequeños. En el método equilibrado se usa la serie 1, 4, 3, 5, 7, 9, etc.[35], y también genera un efecto favorable para las minorías.

El método de mayor promedio (D´Hondt) es el sistema de RP más usado (Austria, Bélgica, Finlandia, Italia hasta 1993 para el Senado y varios países latinoamericanos) y es menos proporcional porque favorece a los partidos más votados.

Estos sistemas, si bien pueden lograr diferentes resultados, estas diferencias son mínimas, y es un error culpar al método de posibles distorsiones en la representación política, pues como hemos reiterado el factor más importante para establecer la proporcionalidad o no de un sistema no es el método de asignación de escaños, cuanto si lo es el tamaño del distrito electoral. Cuanto más grande es el distrito electoral mayor representación proporcional y cuanto más pequeño es el distrito menor representación proporcional hasta llegar a los distritos uninominales, en los cuales, simplemente la proporcionalidad es imposible.

1.4.4.2.2.- Procedimientos de cociente electoral o de cuota.

Estos procedimientos se caracterizan por la previa determinación de una cifra mínima (cociente) de votos para obtener un escaño. Los partidos obtienen tantos escaños como veces quepa el cociente dentro del número de votos recibidos.

> *El cociente (o la cifra repartida) se obtiene mediante división, donde el dividendo es siempre igual al total de votos validos emitidos, mientras que el divisor cambia según la fórmula aplicada. Si es idéntico al número de escaños disputados, se trata del procedimiento de cociente electoral simple o natural de Hare (impulsado por Thomas Hare); si el divisor se compone de los escaños disputados más uno, se habla de la fórmula Hagenbach - Bischoff, establecida por el matemático suizo del mismo nombre* [36]

Si al número de escaños disputados se le suman dos, estamos frente a la fórmula del cociente electoral modificado.

---

[34] SARTORI, Giovanni, op.cit. p. 21
[35] NOHLEN, Dieter, op. cit, *Sistemas electorales y partidos políticos*, p. 73.
[36] NOHLEN, Dieter, op. cit, Sistemas electorales y partidos políticos, p. 75.

El problema que surge de la aplicación de estos métodos es que no todos los escaños pueden ser asignados mediante su aplicación, regularmente luego de la aplicación del método quedan escaños sin asignar, por lo cual requieren de un procedimiento complementario con la finalidad de asignar los escaños restantes. Este mecanismo de asignación de los escaños, sin ser repartidos puede ser utilizado para mejorar o limitar la proporcionalidad, para lo cual se plantean los siguientes mecanismos:

- *Método del resto (o residuo) mayor.*
- *Método de resto (o residuo) menor.*
- *Método de reparto de restos (series de divisores similares a D'Hondt).*
- *Método del medio (o residuo) mayor (división del resto entre escaños obtenidos más uno).* [37]

Un elemento importante para la adjudicación de los restos es establecer si participan del reparto todos los partidos o si sólo lo hacen los que obtuvieron escaños en el primer reparto. La utilización de uno u otro método permite corregir distorsiones en cuanto a la proporcionalidad de la asignación.

Nuevamente es necesario establecer que las diferencias en los efectos de la aplicación de estos métodos son matemáticas y mínimas y que más que del método de asignación de escaños, los problemas de proporcionalidad se fundamentan en el tamaño de los distritos.

[37] Ibid., p. 76

CAPITULO 2

Evolución normativa del Sistema Electoral Ecuatoriano:

Metodológicamente, se plantea el análisis histórico iniciando en el año 1945, pues en ese año la Constitución plantea por primera vez la existencia de un órgano estatal independiente del Poder Ejecutivo, para el control y administración de los procesos electorales en el Ecuador. Hasta ese momento las elecciones en el Ecuador las realizaba el propio poder ejecutivo y esto suponía la permanente acusación de fraude, con ese antecedente, también la misma norma constitucional consagra por primera vez el principio de representación de las minorías. Por estas razones consideramos que la Constitución de 1945 marca un hito dentro de la historia electoral ecuatoriana y es esa la razón de que la limitación temporal de la investigación tome como punto de partida ese año. Excepcionalmente se harán referencias a hechos históricos anteriores a este período, solamente desde un punto de vista referencial, y no con la intencionalidad de ampliar el período histórico de la investigación.

El análisis histórico del sistema electoral ecuatoriano, toma como marco teórico lo planteado en el Capítulo I de esta investigación, es decir los elementos técnicos de los sistemas electorales y los conceptos de Dieter Nohlen, para establecer una metodología que permita analizar los elementos del sistema electoral ecuatoriano. En ese sentido, el análisis histórico se circunscribe a los elementos técnicos de los sistemas electorales y a los principios de representación que rigieron los sistemas electorales.

Entre los años 1945 y 1979, se da un proceso de gestación de las instituciones del sistema electoral, razón por la cual el periodo cobra especial relevancia. El retorno a la democracia y la existencia de un periodo ininterrumpido en el que se realizan elecciones periódicas le otorgan al periodo 1979-2007 prevalencia para el estudio histórico que termina con la elección de Asambleístas Constituyentes. Dentro del mismo encontramos dos grandes sub periodos, el primero el comprendido entre los

años 1979 y 1997, que toma como inicio la expedición de la Constitución de 1979 y las leyes que formaron parte del retorno a la democracia, entre ellas las de Elecciones y Partidos Políticos y termina la reforma que modifica el sistema electoral en lo relativo a las formas de las candidaturas y la votación. El siguiente sub período es el comprendido entre las elecciones para representantes a la Asamblea Nacional de 1997 y la elección de Asambleístas Constituyentes de 2007. Esta subdivisión se la hace en consideración de que estos dos periodos tienen características particulares que los definen. El periodo 1979-1997 es un periodo de estabilidad en las reglas del juego del sistema electoral, en tanto que, el periodo 1998-2007 es un periodo de absoluta inestabilidad en esas mismas reglas del juego.

A fin de centrar, aun más el análisis, no se incorpora al mismo la referencia a las elecciones seccionales ni uninominales ni plurinominales y se le da, en cambio especial atención a las elecciones parlamentarias.

2.1.- El sistema electoral ecuatoriano en el período 1945-1979.

El período anterior a 1945, es de muchísima inestabilidad política en el Ecuador, esta inestabilidad provocada por factores económicos, sociales y políticos, determina el deterioro del bipartidismo conservador-liberal característico en el Ecuador de aquellos años.

Osvaldo Hurtado, en su libro, el poder político en el Ecuador, resume así el período comprendido entre 1925 y 1948:

> *La suma de estos fenómenos [...] trae consigo un período de inestabilidad política en el que se suceden 27 gobiernos en el lapso de 23 años, esto es, un gobierno cada 10 meses. Del total, sólo 3 provienen de elecciones populares directas, por cierto fraudulentas; 12 son formados por personas a las que se les encarga el poder –ministros de gobierno, presidentes de senado o diputados y simples ciudadanos-, 8 son dictaduras y 4 elegidos en asambleas constituyentes.* [38]

Esta etapa de inestabilidad tiene mucha relación con el poco nivel de institucionalidad democrática que se vivía. Los procesos electorales no eran transparentes, dependían del ejecutivo, las elecciones eran señaladas como fraudulentas. No se podía hablar de la existencia de partidos políticos en estricto sentido, pues lo que

[38] HURTADO, Osvaldo, *El poder político en el Ecuador,* Planeta, Quito, decimo cuarta edición, 2001, p. 142

predominaba era el caudillismo. Cuando los autores hablan de bipartidismo, para aquella época, lo hacen en relación con la existencia de dos grandes corrientes políticas, conservadorismo y liberalismo, mas no a la existencia de partidos políticos institucionalizados. Para Hurtado sólo a partir de 1925 se consolida la institución partido político:

> *También este período registra el fortalecimiento de la institución "partido", al consolidarse su organización y desaparecer sus caudillos que en años anteriores la habían manipulado a su antojo, sobre todo el caso del Partido Liberal. Por esto debe considerarse a 1925 como el año en el que el conservadorismo y el liberalismo se constituyen propiamente en partidos políticos*[39].

En cuanto al principio rector del sistema electoral, éste fue el de mayoría, aplicando la fórmula de mayoría simple, o pluralidad, que era aplicado tanto a la elección presidencial como a la elección de diputados. Esta característica del período provoca como resultado que "*entre 1898 y 1924, en seis congresos no hay un solo legislador conservador*"[40]. En el año 1939, mediante la expedición de la Ley de Elecciones se incorpora la lista incompleta como procedimiento de votación que permitía la representación de otras listas, lo cual era ya un progreso, que sin embargo, no permitió que la representación se aproxime siquiera a la proporcionalidad, ni al peso electoral verdadero de las minorías.

Ernesto Albán al referirse al procedimiento de votación por lista incompleta menciona:

> *Pero en este punto empieza a producirse algún cambio con la Ley de Elecciones expedida en marzo de 1939. Esta determina que las elecciones de diputados y concejales se harán por el sistema de lista incompleta, es decir, que el elector debía votar por un número de candidatos inferior al de cargos que debían ser llenados: si se elegían tres votaba por dos; si cuatro, por tres, etc.*

Queda claro que el objetivo de la reforma no era representar a las minorías proporcionalmente, sino lograr cuerpos colegiados más representativos, a través de la presencia de una segunda organización.

En un escenario tan complejo para el país, con inestabilidad política, interrupciones constantes de los gobiernos libremente electos, con instituciones poco

---

[39] Ibid. p. 143

[40] ALBAN, Ernesto, *Evolución del Sistema Electoral Ecuatoriano*, en *El Proceso Electoral Ecuatoriano*, Corporación Editora Nacional TSE, Quito, 1989, p. 57

sólidas, con un proceso de institucionalización de partidos políticos inicial, y, con un elecciones poco transparentes, es difícil sacar conclusiones sobre los efectos que produjo la aplicación de las reglas de sistema electoral, pues para ese efecto se requiere de estabilidad en las reglas de juego y su cumplimiento. Sin embargo, se lograron importantes, pero esporádicos, avances en la legislación electoral, y como efecto se dio un proceso de aparición de elementos que contribuyeron a la formación de una cultura democrática, estos avances fueron producto de luchas y son considerados como conquistas, que, de algún modo, se verían consolidadas en las constituciones de 1945 y 1946. Entre los avances logrados podemos mencionar:

> *...La eliminación de fraude electoral, el otorgamiento del voto a la mujer y a los mayores de 18 años , el reconocimiento de la representación de las minorías, el incremento de la educación, el desarrollo de los medios de comunicación y la urbanización de las ciudades han permitido la ampliación del número de votantes ensanchando significativamente la base electoral. A ello se suma cierta permeabilidad del régimen político y de los medios de comunicación* [41]

Es en ese contexto que se expide la Constitución de 1945, y a decir de los autores es la expresión de una demanda de la ciudadanía que tuvo una expresión electoral en el apoyo a Velasco Ibarra y que en lo formal se recoge en la expedición de la Constitución de 1945, como bien lo señala Ernesto Albán:

> *Las debilidades del sistema electoral ecuatoriano, con más de un siglo de historia, finalmente hacen crisis en 1944 y en buena parte explican el caudaloso apoyo popular que reciben el movimiento del 28 de mayo de ese año y la figura mesiánica de Velasco Ibarra. Inevitablemente las protestas y reacciones tenían que desembocar en un proceso de reformas sustanciales destinadas espacialmente a garantizar la pureza del sufragio, a eliminar el fraude electoral, que desafiaba el sustento democrático del estado ecuatoriano.* [42]

El análisis histórico, del autor, reconoce la gran influencia que produjo en la sociedad ecuatoriana la constitución de 1945, la misma que si bien tuvo apenas una duración de 1 año, su carácter modernizador y su contenido ideológico marcó en gran medida en futuro del Derecho Constitucional ecuatoriano, ese influjo se plasmo en la Constitución de 1946.

La Constitución de 1946 se mantuvo vigente hasta el año de 1963, su vigencia fue producto de la estabilidad política que logró el país en esa época y que contrasta con

[41] HURTADO, Osvaldo, op. cit. p. 256
[42] ALBAN, Ernesto, op. cit. p. 58

la época inmediatamente anterior que fue de inestabilidad absoluta. Las reformas incorporadas contribuyeron en ese objetivo. Durante la vigencia de dicha Constitución y bajo sus mandatos se realizaron cuatro elecciones sucesivas, 1948, 1952, 1956 y 1960. Constituyéndose de ese modo, en el período más largo de estabilidad política y jurídica, en el Ecuador, hasta ese momento.

Una de las causas para esa estabilidad, a criterio de Ernesto Albán, fueron las reglas electorales, pues:

> *No es aventurado postular que en ello intervino decisivamente el nuevo sistema previsto para la intervención popular a través de elecciones. Y éstas se verificaron puntualmente, con una creciente participación y con un aumento evidente de la conciencia política de los votantes. Por supuesto también con no pocas limitaciones y perturbaciones.*[43]

Las normas más importantes referentes al Sistema Electoral que fueron incorporadas por las Constituciones de 1945 y 1946, fueron las siguientes: (a) Creación de órganos autónomos de elecciones, y (b) La representación de las minorías

En lo referente a los órganos autónomos, la Constitución de 1945 crea un Tribunal Superior Electoral, siendo un elemento central para lograr elecciones independientes, ya que, antes de esta norma las elecciones eran controladas por el Ejecutivo, lo cual generó continuas denuncias de fraude electoral. La creación de un organismo independiente marca un hito crucial en el desarrollo del Derecho Electoral ecuatoriano.

> *Art. 21. Para dirigir el proceso electoral y garantizar su pureza, crease el Tribunal Superior Electoral, formado por un Ministro de la Corte Suprema de Justicia, designado por esta; un miembro del Tribunal de Garantías Constitucionales, elegido por este organismo; dos ciudadanos elegidos por el Congreso, y tres representantes de las tendencias políticas, nombrados, en la forma fijada por la ley, uno por los partidos políticos de derecha, uno por los del centro y uno por los de izquierda...* [44]

El Tribunal Superior Electoral no llegó a funcionar, pero el principio de independencia de las elecciones se mantuvo en la Constitución de 1946, con la creación del Tribunal Supremo Electoral al que se le ratifica la calidad de autónomo.

> *Art. 23.- En la Capital de la Republica y con jurisdicción en toda esta, habrá un Tribunal Supremo Electoral autónomo...*[45]

---

[43] Ibíd. p. 58
[44] TRABUCCO, Federico, *Constituciones de la Republica del Ecuador*, Editorial Universitaria de la Universidad Central, Quito, primera edición, 1975, p. 358
[45] Ibid., p. 409

De este modo, el Tribunal Supremo Electoral fue creado y con su creación, arranca un proceso de institucionalización de los procesos eleccionarios, un gran avance, dada la situación anterior. El Tribunal Supremo Electoral mantuvo su vigencia hasta la expedición de la Constitución de 2008, año en el que se lo sustituye por el Consejo Nacional Electoral.

Respecto a la representación de las minorías, en las elecciones pluripersonales, si bien en 1939, se hizo un primer intento de representación proporcional, es con la consagración del principio de como norma constitucional, que logra su consolidación, y eso sucede en la Constitución de 1945 y se mantiene en la Constitución de 1946:

La Constitución de 1945 respecto a la representación de las minorías la Constitución establece: *"Art 19. La ley garantizara la representación efectiva de las minorías."*[46]

Concordantemente, la Constitución de 1946, mantiene el principio y determina, igual que lo hizo la Constitución de 1945, que sea la Ley la que desarrolle el principio, pues para lograr el efecto de representación de las minorías se requiere la aplicación de un método de asignación de escaños:

> *Art. 21 Se garantiza la representación de la minorías en las elecciones directas, cuando se trate de elegir más de dos personas en el mismo acto. La Ley determinara la forma en que dicha representación se hará efectiva, y señalara, además, los casos en que se la haya de aplicar a las elecciones indirectas*[47].

Respecto de la fórmula aplicada, se optó por la de cocientes y residuos, en combinación con una representación funcional. Consolidando un sistema que si bien mejora en cuanto a la representatividad, mantiene la representación funcional, esquema que reflejaba una visión corporativista, con un débil sustento democrático.

> *En 1945 se estableció por primera vez la regla de asignación de escaños por cocientes electorales para elegir diputados provinciales. Para completar el Congreso unicameral de ese ano, se eligieron doce diputados funcionales, electos por los colegios electorales de los respectivos gremios a los que representaban (maestros, obreros, campesinos, comerciante, etc.).*[48]

---

[46] Ibid., p. 358
[47] Ibid., p. 409
[48] Diss. MEJIA, Andrés, *Una Democracia Ingobernable, arreglos constitucionales, partidos políticos y elecciones en Ecuador, 1979-1996*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, FKA 0192, p. 63.

El mismo autor, al explicar el funcionamiento del método explica:

> *La asignación de escaños que se utilizo desde 1945 fue la denominada "de cocientes y residuos electorales". Ese método se aplicaba bajo las siguientes reglas:*
> *a) Cálculo del primer cociente electoral o eliminador, que se obtiene de dividir el total de votos validos entre el número de representantes que deban elegirse: el partido que no alcance la mitad de este cociente es eliminado provisionalmente*
> *b) El segundo cociente o distribuidor, que resulta de dividir el total de votos validos obtenidos por las listas eliminadas entre el cociente eliminador anteriormente obtenido.*
> *c) La distribución de los escaños, se hace de acuerdo al siguiente principio:"cada una de las listas que hubiere servido de base para hallar el cociente distribuidor tendrá derecho a tantos puestos cuantas veces cupiere dicho cociente en su total de votos válidos* [49]

Este método para el reparto de los escaños que pudieren quedar después de la asignación, opta por los residuos mayores. Esta modalidad hace que para el reparto de los escaños residuales se incorporen todas las listas que hayan logrado al menos el 70% del cociente eliminador. Es decir, los partidos más pequeños podrían lograr representación, si al menos lograban el 70% del cociente eliminador y si su votación era superior a los residuos de las organizaciones más grandes. Para el caso de que sólo una organización supere el cociente eliminador, ésta obtendrá todos los escaños, salvo uno que sería entregada a la segunda votación más alta. Es decir, en ningún caso una sola organización podía lograr el 100% de la representación. Este método utilizado permite una representación cercana a la proporción natural y en tal sentido favorece la representación de partidos pequeños.

En lo referente a la distribución de circunscripciones, se estaba a lo que mandaba la división política, es decir la división en provincias, cantones y parroquias. Para el caso de la elección de representantes al Congreso la norma establecía:

> *Art. 23. La función legislativa se ejerce por el Congreso Nacional, compuesto de una Cámara integrada de la siguiente manera:*
> *1. Por diputados elegidos, mediante sufragio popular directo y secreto, en esta proporción:*
> *Las provincias que tengan hasta ciento cincuenta mil habitantes elegirán tres diputados cada una.*
> *Las provincias cuya población sea mayor de ciento cincuenta mil habitantes elegirán un diputado más por cada setenta y cinco mil habitantes de exceso. Por cualquier sobrante de cincuenta mil o más, se elegirá otro diputado.*

[49] Id.

Cada una de las provincias orientales elegirá dos diputados, mientras su población sea menor de cincuenta mil habitantes. Al exceder de esa cifra, se aplicara lo dispuesto en el inciso anterior. El archipiélago de Colón elegirá un diputado.[50]

La fórmula utilizada combina la variable geográfica con la variable poblacional. Por un lado, en lo geográfico la actual provincia de Galápagos (archipiélago de Colón), elegía un representante, las orientales que tengan menos de cincuenta mil habitantes 2 y el resto de provincias del país 3. La formula se complementa con la variable poblacional que permite que las provincias más pobladas aumenten su representación, en la proporción de un diputado adicional por cada 75.000 de exceso a los 150.000. En la práctica, las provincias más grandes tenían mucha más representatividad gracias a los representantes funcionales que provenían de aquellas provincias (Pichincha, Guayas, Azuay), en las que se asentaban los sectores representados por la representación funcional.

Esta combinación de la variable territorial y la variable poblacional, es una fórmula que se ha mantenido en la legislación constitucional y electoral ecuatoriana y que será analizada al momento de plantear los problemas de la relación entre el número de habitantes y el número de representantes y la igualdad del voto.

La Constitución para el caso de elección de diputados permite 1 distrito uninominal (Archipiélago de Colón), binominales y plurinominales. En estos casos, el método de asignación de escaños pese a ser, de los denominados proporcionales, podía generar efectos poco proporcionales dado que, se trataba de distritos pequeños.

En cuanto a la elección presidencial la Constitución establecía que:

Art. 57 el Presidente de la República será elegido por votación directa y secreta, conforme a la ley.
El congreso realizara el escrutinio y declarara electo al ciudadano que hubiere obtenido la mayoría de los votos.
En caso de igualdad de sufragios decidirá el Congreso por votación secreta, concretada a quienes tengan dicha igualdad. Si hubiere empate es esta decisión, se recurrirá a la suerte.[51]

[50] TRABUCCO, Federico, op. cit. p. 359
[51] Ibid, p. 369

Para este caso, prevalece el principio de pluralidad, la elección la gana quien primero cruza la meta, sin importar si se trata de una mayoría o si es la primera minoría. La elección podía dar como resultado un presidente sin apoyo mayoritario, o poco representativo. Llama la atención que, si bien se garantizaba la independencia del Tribunal Supremo Electoral, el escrutinio debía ser supervisado por el Congreso.

En la Constitución de 1946, se mantiene la vigencia del principio de proporcionalidad y representación de las minorías. Con relación a la conformación del Legislativo, se regresa a la bicameralidad. Para el caso de la Cámara del Senado su composición era la siguiente:

> *Art. 42 La Cámara del Senado se compone de dos senadores por cada provincia de la Sierra y del Litoral, elegidos por votación popular directa. Habrá, además un senador por el archipiélago de Colón y uno por cada una de las Provincias Orientales, elegidos por sufragio directo...*[52]

En el caso de la Cámara del Senado se supera la combinación del factor territorial y poblacional, pues se determina que sean dos por cada provincia con independencia a la población, se establece la excepción para el caso de las provincias de la amazonia y el archipiélago de Colón se determinaba que sea sólo uno. En esta fórmula utilizada para el caso de la Cámara del Senado se privilegia el factor territorial, lo cual afecta a la relación entre habitantes y número de escaños a repartir y por tanto a la igualdad de voto.

De su lado, la Cámara de Diputados se integraba de la siguiente manera:

> *Art. 47. La Cámara de diputados se compone por ciudadanos que elijan las provincias de la república, conforme a la ley de elecciones.*
> *Cada provincia elegirá un Diputado por cada cincuenta mil habitantes: y, si quedare un exceso de veinticinco mil o más, elegirá otro diputado;*
> *Toda Provincia, excepto el archipiélago de Colón, elegirá por lo menos dos Diputados aun cuando no tenga cincuenta mil habitantes.*[53]

En este caso, se retoma la combinación del factor territorial y el factor poblacional. En lo territorial se garantiza a cada provincia dos diputados, a excepción del archipiélago de Colón, que elegía 1. En aplicación del factor poblacional, se

---

[52] Ibid., p. 413.
[53] Ibid., p 414.

establece la relación de 50.000 habitantes por cada escaño, para el caso de excedentes superior a 25.000 habitantes se asigna un escaño más.

Para la elección presidencial se utilizo la siguiente fórmula:

> *Art. 84. El Presidente de la República será elegido por votación directa y secreta el primer domingo del mes de junio de cada cuatro años, conforme la ley de elecciones. El período presidencial comenzara el 1 de setiembre siguiente... El Congreso pleno previa revisión del escrutinio, caso de creerla necesaria, declarará electo al ciudadano que hubiere obtenido mayor número de votos. En caso de igualdad de sufragios, decidirá la elección el voto de la mayoría absoluta de los legisladores concurrente, por votación secreta, y limitada a los ciudadanos que hubieren obtenido dicha igualdad en la elección popular.....*[54]

Se mantiene la elección bajo el principio de mayoría, y la formula de pluralidad, con sus correspondientes beneficios y perjuicios en términos políticos.

El sistema antes descrito funcionó hasta el año 1963, cuando el ascenso de un gobierno de facto interrumpió su funcionamiento con la suspensión del sufragio, esta interrupción al proceso democrático pone fin a una época de estabilidad que desembocaría en un nuevo proceso de reforma constitucional, pues una nueva Constitución se expidió en 1967 y en cuanto a las normas que hacen relación al sistema electoral, no se verifican cambios importantes:

En cuanto al principio del sistema electoral, se ratifica el principio de proporcionalidad y la representación de las minorías para el caso de las elecciones pluripersonales:

> *Art 71.- Se garantiza la libertad y el secreto del voto. Igualmente la representación proporcional de las minorías en las elecciones pluripersonales.* [55]

Se ratifica el método de asignación de escaños, cocientes y residuos. Se mantiene la bicameralidad, mediante la integración de una Cámara del Senado y una Cámara de diputados.

La Cámara del Senado se componía por dos representantes de cada provincia, privilegiando así el factor territorial, se ratifica que el archipiélago de Colón solo elegía

---

[54] Ibid., p. 424.

[55] Ibid., p. 472

1 representante y se aumenta de 1 a 2 los representantes de la amazonia, aumentando el peso del factor geográfico por sobre el poblacional:

> *Art. 119. El senado está integrado por dos representantes de cada una de las provincias y por un representante del Archipiélago de Colón, elegidos por sufragio popular directo, y por 15 senadores funcionales...*[56]

En lo relativo a la Cámara de Diputados, se incrementa la base para cada uno de los diputados, pasando de 50.000 a 80.000 y el exceso de 25.000 a 40.000. La base en cuanto al número de escaños para cada provincia es de dos, con la reiteración en la excepción de que el archipiélago de Colón que seguiría eligiendo 1.

> *Art 120. La cámara de diputados se compondrá de los ciudadanos elegidos por cada una de las provincias de la República y por el Archipiélago de Colón, en forma proporcional a su población. Las provincias elegirán un diputado por cada ochenta mil habitantes, y otro si quedare un exceso de cuarenta mil o más. En todo caso, ninguna provincia tendrá menos de dos diputados. El Archipiélago de Colón elegirá uno.*[57]

En lo referente a la elección de Presidente, se continúa con la elección en primera vuelta, sin que se requiera mayoría absoluta para su elección.

2.2.- Periodo 1979-1997

En este período, corresponde al lapso comprendido entre el inicio del un nuevo periodo democrático y concluye con dos hechos que coinciden en el tiempo y que determinan al sistema electoral. El primero, el rompimiento constitucional que desemboco en la salida del poder del ex presidente Abdala Bucaram y, el segundo, la consulta popular de 1997, por la cual se modificaron elementos sustanciales del sistema electoral.

El antecedente de este periodo es el proceso de retorno a la democracia y la aprobación de la Constitución y Ley de Elecciones entre los años 1978 y 1979. Este proceso produjo una legislación electoral que buscaba institucionalizar un sistema de partidos, se buscaba consolidar organizaciones modernas de contenido ideológico,

[56] Ibid., p. 478
[57] Ibid., p. 479

estructuradas nacionalmente y con financiamiento público. La nueva legislación constituyo un hito en el proceso de reinstalación del sistema democrático y busco generar un proceso de institucionalización de los partidos, la utilización de listas cerradas y bloqueadas, y la obligatoriedad de que los candidatos sean afiliados a los partidos, le dio a ellos el monopolio de la participación electoral. Se busco la consolidación de una democracia basada en los partidos políticos.

Este período es muy estable en cuanto a las normas del sistema electoral, durante el mismo se utilizo el método de asignación de escaños denominado de cocientes y residuos. Por la estabilidad del periodo se pueden sacar importantes conclusiones respecto a los efectos de la utilización de este sistema electoral. También es un periodo marcado por la prevalencia de un sistema proporcional que favoreció la existencia de muchos partidos políticos tanto inscritos como representados en el Parlamento.

Respecto al principio que rige al sistema electoral: *Art. 34 Se garantiza la representación proporcional de las minorías en las elecciones pluripersonales, de conformidad con la ley.*[58]

Se regresa a la unicameralidad que se plantea en la Constitución de 1945, y el Congreso se compone de la siguiente manera:

> *Art. 56. La Función Legislativa es ejercida por la Cámara Nacional de Representantes, con sede en Quito e integrada por doce representantes elegidos por votación nacional; dos representantes elegidos por cada provincia, a excepción de las de menos de cien mil habitantes, que eligen uno; y además, por un representante elegido por cada trescientos mil habitantes o fracción que pase de doscientos mil.*
> *Los representantes son elegidos de entre los candidatos presentados por los, partidos políticos reconocidos legalmente, en listas que son calificadas por la función electoral, de acuerdo con la ley.*
> *La base de elección de trescientos mil o fracción de doscientos mil, se aumenta, en la misma proporción en que se incremente la población nacional, de acuerdo con los censos....*[59]

Respecto a la Constitución de 1967 se mantiene el factor territorial, asignado a cada provincia de más de 100 mil habitantes dos escaños y a las de menos 1 escaño, se incrementa la base poblacional a 300 mil habitantes o fracción superior de 200 mil.

---

[58] MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, *Decreto Supremo 000, Registro Oficial 800 de 27 de marzo de 1979, www.cancilleria.gob.ec, p. 12, acceso: 12 de octubre de 2015.*
[59] Ibid., p.16.

Con la aplicación de esta norma, se eligieron 77 diputados, entre nacionales y provinciales y se verifica la siguiente composición de los distritos respecto a su tamaño:

CUADRO 4:
DISTRITOS EN ECUADOR POR TAMAÑO Y SUBTIPO EN 1979.

TAMANO DEL DISTRITO	NUMERO DE DISTRITOS O PROVINCIAS	SUBTIPO DE LA CIRCUNSCRIPCIONES	PROVINCIA
1	5	UNINOMINAL	PASTAZA, ZAMORA, GALAPAGOS, MORONA, SUCUMBIOS.
2	4	PEQUENA	BOLIVAR, CARCHI, CANAR, NAPO
3	7	PEQUENA	COTOPAXI, IMBABURA, TUNGURAHUA, LOJA, CHIMBORAZO, ESMERALDAS, EL ORO
4	2	PEQUENA	AZUAY, LOS RIOS
5	1	PEQUENA	MANABI
8	1	MEDIANA	PICHINCHA
10	1	MEDIANA	GUAYAS
12	1	GRANDE	NACIONAL

Fuente: Ley de elecciones de 1979.
Elaborado por: Diego Carrasco Ramos

En resumen el sistema electoral utiliza un método de asignación de escaños proporcional, que favoreció a los partidos pequeños, y la representación de las minorías combinado con distritos pequeños que, por su lado no permiten que la proporcionalidad se exprese claramente. En los distritos de un solo representante utilizado en 5 provincias el efecto es mayoritario, en los pequeños usados en 14 distritos las posibilidades de las minorías son menores, salvo el caso de Manabí. En los casos de los distritos Pichincha (8), Guayas (10) y Nacional (12) la representación proporcional puede evidenciarse de mejor manera.

La elección presidencial incorpora el principio de mayoría, el candidato para ser electo debía obtener la mayoría absoluta de los sufragios, es decir, más del 50% de los mismos, para lograrlo se opto por la doble ronda electoral, en la cual participarán los dos candidatos más votados, esta regla exigía que quien resulte electo tenga altos niveles de apoyo popular expresado en las urnas:

> *Art. 74. Para ser Presidente de la Republica se requiere ser ecuatoriano por nacimiento; estar en goce de los derechos de ciudadanía; tener 35 años de edad, por lo menos, al momento de la elección; estar afiliado a uno de los partidos políticos reconocidos legalmente; y, elegido por mayoría absoluta de sufragios, en votación directa, universal y secreta, conforme a la ley.*[60]

Si bien este principio buscaba lograr presidentes con amplio apoyo popular, en la práctica termino por generar un incentivo a la dispersión y a la participación en primera vuelta de muchos candidatos, la mayoría sin mayor respaldo. Provocando una incapacidad para realizar alianzas o coaliciones y facilito la fragmentación.

Como se menciono este período de estabilidad electoral, tanto en la concurrencia periódica a elecciones, como en la estabilidad normativa, genero un escenario apto para ser analizado desde la perspectiva del impacto del sistema electoral en el sistema de partidos y en los comportamientos de los actores políticos.

2.3.- Periodo 1997-2008

La caída del ex Presidente Bucaram produjo un rompimiento también en el momento de las elecciones, se adelantaron las elecciones presidenciales para el año 1998, modificando de este modo, el calendario electoral, de modo que, las elecciones de presidente, en lo posterior, no fueron concurrentes con las elecciones de autoridades seccionales, los efectos de esta reforma fueron sustanciales para el desarrollo de visiones políticas locales con sus propias dinámicas.

En la Consulta de 1997 se aprobó que en las elecciones el elector pueda votar en listas abiertas, modificando así la tradición que se había instaurado por la cual las elecciones se hacían en listas bloqueadas y en las que el peso de la decisión del partido prevalecía. Se sometió a votación popular la siguiente pregunta: ¿Para la elección de

[60] Ibid., p. 20.

Diputados, Concejales Municipales y Consejeros Provinciales, con cuál de las dos alternativas de elección está usted de acuerdo? a) Votación por lista completa como es ahora; b) Votación, escogiendo nombres de cada lista o entre listas. La segunda opción gano la elección y se produjo un cambio importante en el sistema electoral en dos de sus elementos técnicos, la forma de las candidaturas y la forma de votación. En el primer caso, nos referimos a listas abiertas y en el segundo caso que al elector se le asignan tantos votos cuantos escaños a elegir, mecanismo conocido como *panachage.*

Estos dos hechos, elecciones no concurrentes y cambio en la candidatura electoral y procedimiento de votación, marcan el inicio del periodo propuesto, junto con las elecciones para asambleístas para la Asamblea Nacional que reformaría la Constitución.

Metodológicamente, se plantea este período porque de la observación se visibiliza una inestabilidad de las reglas de juego en el sistema electoral. En el período se optó por cambiar el principio rector del sistema electoral, al pasar a un sistema de mayoría (1997, 1998), para regresar al sistema proporcional en las elecciones de 2000. Luego, se optó por el cambio constante de métodos de asignación de escaños, se utilizaron en el período: la asignación a la pluralidad y los métodos D'Hondt, Imperiali, D'Hondt con ponderador, Hare con ponderador. Es decir, se usaron en siete procesos electorales 5 mecanismos para asignar los escaños. A esa inestabilidad se suma que en 2007 se crean nuevas circunscripciones, las del exterior, y la nacional para elecciones asambleístas, que existió hasta la Constitución de 1998 y que en aquella Constitución se los elimino.

Todos estos cambios son concordantes con la inestabilidad política que vivió en esta misma época la democracia ecuatoriana, tres presidentes elegidos democráticamente no pudieron terminar sus periodos consecutivamente, la inestabilidad en las reglas de juego impide hacer un análisis preciso de los efectos de la aplicación del sistema electoral diseñado en la Constitución de 1998. La concurrencia regular a las urnas no fue suficiente para caracterizar este período, pues si bien no se interrumpió el calendario electoral, la voluntad popular no fue respetada, y con procedimientos cuestionables desde lo jurídico, se interrumpieron mandatos y en el ámbito electoral el

cambio constante de las reglas de juego impide contar con un marco suficiente para ese análisis.

Con estos antecedentes, los objetivos establecidos en la Constitución de 1998 no se cumplieron. En aquella Constitución prevalece una visión institucionalista, que supone que las reglas podían cambiar la cultura política. Esta visión, partió de un profundo análisis de los comportamientos políticos de los actores, la permanente conflictividad, la incapacidad de lograr acuerdos, y la constante pugna de poderes. Estos problemas se trataron dentro de los problemas de gobernabilidad, debate que se instauró en gran parte de los años noventa. Se busco a través de la norma solucionar la fragmentación política, favorecer la constitución de mayorías parlamentarias, disminuir el número de partidos representados, generar grandes corrientes políticas, y así solucionar los problemas de gobernabilidad, sin embargo, esta hipótesis de los constituyentes chocó con la realidad y pese a la norma los conflictos se mantuvieron.

Esta constitución respecto al principio rector en las elecciones pluripersonales estableció:

> *Art 99. En las elecciones pluripersonales los ciudadanos podrán seleccionar los candidatos de su preferencia, de una lista o entre listas. La ley conciliara este principio con el de representación proporcional de las minorías.*[61]

La norma constitucional ordena la posibilidad de seleccionar a los candidatos de una lista o entre listas y que esas formas de candidaturas y votación sean compatibles con el principio de representación proporcional de las minorías. Esta norma busca por un lado, cumplir con el mandato popular expresado en la consulta popular de 1997 y por otro mantener la tradición, instaurada desde la Constitución de 1945 respecto a la representación de las minorías.

Esta compatibilización genero múltiples complicaciones para su aplicación, pues estas formas de candidaturas y de votación son más comunes en sistemas de mayoría con asignación a la pluralidad y no en sistemas representación proporcional. La compatibilización logro que si bien el elector podía escoger de una lista o entre listas a

[61] ASAMBLEA NACIONAL, *Decreto Legislativo No. 000 RO 1 de 11 de Agosto de 1998,* www.constituyente.asambleanacional.gob.ec, p 18.

sus candidatos, la contabilización de los votos y la asignación de escaños se la hizo a las organizaciones políticas y lo que el elector podía es modificar el orden de la lista presentada, de este modo, sucede que candidatos que logran una gran cantidad de votos no son elegidos, favoreciendo a otros partidos. Esta modalidad, logró que pronto los actores políticos adapten sus estrategias para pedir el voto por toda la lista, conocido popularmente como voto en plancha, perdiendo de este modo el efecto de la votación personalizada. Otro fenómeno que apareció con la votación entre listas fue la proliferación de candidaturas de gente famosa sin militancia política.

Respecto a la conformación del Congreso, la Constitución de 1998 combina el factor geográfico con el poblacional. Se elimina el distrito nacional. Cada provincia, sin excepción tiene 2 representantes. En cuanto al factor poblacional se establece que cada provincia tendrá un diputado más por cada 200 mil habitantes, 100 mil menos que lo establecido en la Constitución de 1979, para el caso de fracción excedente se estableció fracción que pase de 150 mil:

> *Art. 126. La Función legislativa será ejercida por el Congreso Nacional, con sede en Quito, Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional. Estará integrado por diputados que serán elegidos por cada provincia en número de dos, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que pase de ciento cincuenta mil. El número de habitantes que servirá de base para la elección será el establecido por el último censo nacional de población, que deberá realizarse cada diez anos*[62].

Con relación a la elección presidencial, se mantiene el principio mayoritario con asignación a la mayoría absoluta, sin embargo, la innovación es que se puede dar una excepción cuando el binomio más votado pase la barrera del 40% y mantenga, sobre el segundo una diferencia de al menos el 10%, en cuyo caso no hará falta una segunda vuelta:

> *Art. 165. ...El presidente y el Vicepresidente de la República, cuyos nombres constaran en la misma papeleta, serán elegidos por mayoría absoluta de votos, en forma universal, igual, directa y secreta.*
> *Si en la primera votación ningún binomio hubiere logrado mayoría absoluta, se realizara una segunda vuelta electoral dentro de los siguientes cuarenta y cinco días, y en ella participarán los candidatos que hayan obtenido el primero y segundo lugares, en las elecciones de la primera vuelta.*
> *No será necesaria la segunda votación, si el binomio que obtuvo el primer lugar, alcanzare más del cuarenta por ciento de los votos válidos y una diferencia mayor a diez puntos porcentuales*

[62] Ibid. p. 35

sobre la votación lograda por el ubicado en segundo lugar. Los diez puntos porcentuales serán calculados sobre la totalidad de los votos.[63]

La Inestabilidad en el mecanismo de asignación de escaños es una característica del periodo. A partir de los resultados de la consulta popular de 1997 se estableció que la modificación de la forma de las candidaturas y del procedimiento de votación, la voluntad popular estableció que las elecciones sean en listas abiertas. Ese mismo año se convocó a elecciones y, ya en aplicación de lo establecido en la consulta, se aplicó una nueva forma de candidatura y de votación.

De este modo, la elección de asambleístas se la hizo en listas abiertas, cada elector tuvo tantos votos cuantos asambleístas se elegían en su distrito y al momento de asignar los escaños se aplico la pluralidad, es decir resultaban electos los más votados. Con esta modalidad de asignación se elimino la representación de las minorías. El impacto sobre el número de organizaciones representadas no fue el que se podía esperar, pues la fuerza geográfica de organizaciones locales hizo que se mantuviera el carácter fragmentado de los cuerpos colegiados en el Ecuador.

En las elecciones de diputados de 1998, se repitió la formula de asignación a la pluralidad, esto permitió que para obtener mayoría en el Congreso solo se requiera de dos organizaciones. Se eligieron 121 diputados, de los cuales 33 correspondieron a la Democracia Popular y 28 al Partido Social Cristiano, la suma de estas dos fuerzas permitía la existencia de mayoría parlamentaria, este hecho es un hito, toda vez que el referente anterior fue el periodo 1988-1990, en cuyo caso se requirió de tres organizaciones para hacer mayoría. En esta elección lograron escaños 11 organizaciones

El elector en uso de los beneficios que le otorgaban las listas abiertas escogía a sus candidatos de entre listas, logrando que en distritos electorales grandes obtengan representación de varias organizaciones, con el tiempo, los partidos afinaron sus estrategias para pedir el voto por toda la lista, provocando que el efecto se modifique y que si se aplicara la pluralidad a procesos posteriores una solo organización tendría toda la representación en el distrito.

---

[63] Ibid., p. 45.

En el año 2000, con la finalidad de cumplir el mandato constitucional se formula una solución para compatibilizar las listas abiertas con la representación de las minorías y la solución propuesta fue la utilización del método D`Hondt, aplicado a la votación total de cada lista. Es decir, si bien la votación era por personas la asignación de escaños es para las listas.

Así se lo planteo en los artículos 104 y 105 de la Ley de Elecciones:

> *Art. 104.- En las elecciones en que deba elegirse dos representantes, el primer escaño corresponderá a quien obtenga el mayor número de votos y el segundo, al más votado de la lista que siga en votos, siempre que haya obtenido más del sesenta por ciento (60%) de los votos del primer escaño, caso contrario el escaño corresponderá a la primera lista.*
> *Art. 105.- Para las elecciones pluripersonales se aplicará la fórmula de representación proporcional de reparto de escaños entre las listas, conocido como método D`Hondt, que es un procedimiento de cálculo para convertir votos en escaños, mediante la división de los votos recibidos por los partidos u organizaciones políticas para una serie de divisores por el cual se obtienen cocientes, y los escaños se reparten en base a los cocientes más altos...*
> *Art 106.- En los comicios pluripersonales se procederá de la siguiente manera:*
> *1.- La suma total de votos nominales alcanzados por todos los candidatos de cada lista, es la cifra con la que se aplicara la formula D`Hondt o de divisores continuos;*
> *2.- El total de la votación obtenida por cada lista se dividirá para 1, 2, 3, 4,5 y así sucesivamente, hasta obtener cada una de ellas un número de cocientes igual al de los candidatos a elegirse como principales.*
> *3.- Con los cocientes obtenidos, se ordenaran de mayor a menor, se asignara a cada lista los puestos que le correspondan, de acuerdo a los cocientes más altos; y,*
> *4.- La adjudicación de los escaños una vez aplicado el método D`Hondt corresponderá a los candidatos con mayor número de votos en cada lista, hasta completar el número total de representantes...*[64]

El método D`Hondt es el método proporcional más usado, también se lo denomina como de mayor promedio y favorece a los partidos más votados en detrimento de los partidos pequeños. Comparado con el método de cocientes y residuos es un método que genera un efecto menos proporcional, evidentemente si se hace la comparación con el sistema de mayoría los resultados no permitían la consolidación de mayorías y allí radicó la mayor crítica a este sistema.

Este método estuvo vigente para las elecciones de diputados de 2002, pero fue declarado inconstitucional en el año 2004, generando un vacío legal que debió ser cubierto mediante Resolución del TSE, organismo que mediante la resolución RJE-PLE-TSE-1-28-9-2004, expidió las normas PARA LA ASIGNACION DE ESCANOS EN LAS ELECCIONES PLURIPERSONALES.

---

[64] ECUADOR, Registro Oficial 117, *Ley de elecciones*, Quito, 11 de julio de 2000.

El artículo 2 de la mencionada Resolución establece que:

Art.2.- Se entenderá como votación de lista, la suma de la votación nominal obtenida por cada uno de los integrantes de la lista, que constituirá el número base para la adjudicación de puestos

Art.3.- Para la adjudicación de escaños, se utilizara el siguiente procedimiento:

1. *El total de votos de cada lista se dividirá para 1, 1.5, 2, 2.5, 3, 3.5, y así sucesivamente, hasta que cada una de ellas obtenga un número de cocientes igual al de dignidades a elegirse.*
2. *Los cocientes obtenidos se ordenaran de mayor a menor y se asignara a cada lista los puestos que correspondan de acuerdo a los cocientes más altos.*
3. *Los puestos asignados a la lista se adjudicaran a los candidatos con mayor votación de la misma lista, en orden descendente.*
4. *De producirse el caso de que todos los puestos elegibles corresponden a una sola lista, se le adjudicarán los escaños menos uno que corresponderá a la lista que siga en votos, adjudicando según el numeral anterior, a fin de respetar la representación de las minorías.*

De producirse empate, se resolverá por sorteo.
En caso de decimales, se usará el entero más aproximado y en caso de mitades iguales, la aproximación inmediata superior.[65]

En este caso se aplicó un método menos proporcional que el método D`Hondt, el método usado denominado Imperiali, al usar una serie de divisores mas consecutivos, cuya diferencia entre uno y otro divisor no es la unidad, sino 0,5 genera cocientes más altos para las votaciones más altas, favoreciendo a las organizaciones que las obtuvieron, como se dijo antes, la crítica al método de D`Hondt fue su efecto fragmentador, lo cual podría resultar una contradicción cuando en la actualidad se critica al método por favorecer al partido mayoritario, pero, como se verá en otro capítulo los efectos del método D`Hondt en la actualidad están vinculados al tamaño de los distritos.

En 2006 nuevamente entra en debate el método de asignación de escaños. Un novedoso análisis logra una reforma legal que logra que el método D`Hondt sea nuevamente aplicado pese a la declaratoria de inconstitucionalidad de 2004. Este análisis parte de reconocer que cada persona tiene un voto y que por tanto el escrutinio debe reconocer aquello, por lo tanto, si una persona da su voto por solo un candidato y no por el número de escaños a elegirse, ese voto debe tener el mismo valor del que vota por toda una lista. El método propone que se ponderen los entre listas. El planteamiento tenía mucho sentido, pues se daban casos en los que un elector daba solo un voto de

[65] ECUADOR, Registro Oficial 244, *Resolución RJE-PLE-TSE-1-28-9-2004*, Quito, 5 de enero de 2004.

varios que tenia y su participación tenía menos valor. Sin embargo, la solución propuesta supuso obtener un promedio del número de votos que emitía cada elector y a partir de aquello valorar el voto, cuando lo correcto hubiera sido que la ponderación se la haga en cada papeleta, pero al mismo tiempo esa posibilidad hubiera complicado el escrutinio.

Como resultado de la aplicación, se dieron varias distorsiones, una de ellas es que el elector podía optimizar su voto votando por menos candidatos que el número total de escaños a repartir, esa distorsión podía hacer que un voto valga más del doble.

La ley establecía el siguiente procedimiento:

Artículo 104.- Adjudicación de dos escaños.- en el caso de elecciones en las cuales se deban adjudicar únicamente dos escaños, se asignará un escaño a cada una de las dos primeras listas de mayor votación consolidada, salvo en el caso de que la primera tenga más del doble de votos ponderados que la segunda, en cuyo caso se adjudicaran los dos escaños a la lista de más alta votación consolidada.

Artículo 105.- Procedimiento para la adjudicación de escaños en elecciones pluripersonales.- para adjudicar escaños en las elecciones pluripersonales, se aplicaran los siguientes procedimientos:

1.- En la papeleta electoral se establecerá claramente la posibilidad para el elector de seleccionar los candidatos de su preferencia de una lista o de entre dos o más listas;

2.- Como resultado de los escrutinios deberán obtenerse entre otros datos, el número de electores participantes, el número de votantes que votaron nulo o blanco, el número de votantes que votaron válidamente, distinguiendo separadamente a los que votaron por una sola lista y los que votaron entre listas. Para cada lista se deberá conocer el número de votos que obtuvo en la votación por lista y para candidato el número de votos que obtuvo en la votación entre listas.

3.- Antes de proceder a realizar la adjudicación de los escaños, se calculara la votación consolidada de cada lista, que consiste en transformar los votos de entre listas o de lista abierta en votos por lista o de lista cerrada y sumarlos a la votación por lista obtenida con este fin se observara el siguiente procedimiento:

a) Se establecerá respecto de cada lista, su votación entre listas, que es la suma de los votos nominales o personales que obtuvieron los candidatos de la lista en la votación entre listas;

b) La suma de la votación entre listas de todas las listas participantes constituye la votación total entre listas;

c) Se calculara un factor denominado ponderador exacto que es el resultado de dividir el número de total de ciudadanos que votaron entre listas para la votación tota entre listas;

d) Para cada lista se calculará y establecerá su votación entre listas ponderada, multiplicando su votación entre listas por el ponderador exacto obtenido según el literal anterior; y,

e) Se determinará para cada lista, su votación consolidada sumando la votación por lista mas la votación entre listas ponderada de la lista; y,

4.- Obtenidos los resultados de la votación por lista, luego del procedimiento anterior para la adjudicación de los escaños entre listas se aplicará un método de divisores continuos de la siguiente manera:

a) La votación consolidada obtenida por cada lista se dividirá para 1,2,3,4,5; y, así sucesivamente los números naturales que fueren necesarios, hasta obtener para cada una de ellas un número de cocientes igual al de los candidatos a elegirse como principales;

b) Con los cocientes obtenidos, ordenados de mayor a menor, se tomarán los primeros más altos, en un número igual al de los candidatos a elegirse como principales, y se asignaran a cada lista los puestos que le correspondan. De producirse empate por el ultimo o últimos escaños, se decidirá por sorteo; y,
c) La adjudicación de los escaños principales asignados a una lista corresponderá a los candidatos de la lista con mayor número de votos, hasta completar el número total de representaciones que correspondan a la lista. De producirse empate por el último o últimos escaños, se decidirá por sorteo.[66]

Pese a lo complejo de la formula, el mecanismo se mantuvo durante dos elecciones consecutivas, 2006 y 2007, en el primer caso luego de la aplicación de ponderador exacto se aplicó el método D`Hondt y en el segundo caso el método Hare.

Los efectos de este método están vinculados más al cambio de método de asignación de escaños, que a la aplicación del ponderador exacto al momento de la contabilización de los votos.

En las elecciones de 2007 para elegir representantes a la Asamblea Constituyente se propuso primero en el Estatuto de Elección, Instalación y funcionamiento de la Asamblea Constituyente, documento que se sometió a votación popular y que en sus artículos 4 y 5 establecen que:

Artículo 4.- De la forma de elección. Todos los ecuatorianos votarán en la circunscripción nacional. Los ecuatorianos domiciliados en territorio nacional votarán además en su circunscripción provincial. Los ecuatorianos domiciliados en Europa, Estado Unidos y América Latina, además de votar por la circunscripción nacional, votarán por los candidatos de su preferencia en su respectiva circunscripción en el exterior.
Cada electora o elector dispondrá de tantos votos como asambleístas se vayan a elegir en cada una de las circunscripciones. Los ciudadanos y ciudadanas podrán seleccionar las candidatas y candidatos de su preferencia de una lista o entre listas, tanto a nivel nacional como provincial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 99 de la Constitución Política de la Republica.

Articulo 5.- De la adjudicación de escaños. La adjudicación de escaños para la Asamblea Constituyente se hará de la siguiente manera:

1. *Los escaños de las circunscripciones nacionales y provinciales se adjudicarán utilizando el método proporcional, esto es, asignando los escaños conforme al porcentaje de votos que obtenga cada lista con respecto del total de votos válidos y, dentro de la misma lista, asignando los respectivos escaños a los candidatos con mayor votación.*
2. *Los escaños de las circunscripciones de los ecuatorianos domiciliados en el exterior se adjudicarán a los candidatos que obtengan la más alta votación.* [67]

En aquel momento se estableció el principio y no el método del sistema electoral, por lo que ante el vacío generado debió intervenir el Tribunal Supremo

---

[66] *Ley Orgánica de Elecciones*, Corporación de Estudios y publicaciones, primera edición, 2006, p. 24.
[67] TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL, *Consulta Popular Nacional 2007, pregunta y estatuto electoral*, www.puce.edu.ec, p. 7. Acceso 11 de octubre de 2015.

Electoral para llenarlo como ya lo había hecho en 2004, y mediante Resolución PLE-TSE-16-14-6-2007, estableció al método Hare como el método de asignación de escaños.

> *Art 5.- Para la asignación de escaños de las circunscripciones nacional y provinciales se seguirá el siguiente procedimiento:*
>
> *a) Se obtendrá la votación consolidada en cada lista, atendiendo lo establecido en los numerales 1, 2,3 del Art. 105 de la Ley Orgánica de Elecciones.*
> *b) Una vez obtenida esta votación consolidada de conformidad con el procedimiento determinado en el literal anterior, se sumarán los votos válidos alcanzados por cada una de las listas;*
> *c) La suma total de votos validos los dividiremos para el número de escaños a asignar en cada circunscripción, obteniendo de esta manera el cociente distribuidor de escaño o cuota;*
> *d) Se asignará a cada lista el número de escaños que le corresponda, según cuantas veces alcance el cociente distribuidor en su total de votos válidos, para lo cual dividiremos la suma total de votos válidos para el cociente distribuidor;*
> *e) Los escaños que falten por asignar, corresponderán a las listas que hayan alcanzado las más altas aproximaciones decimales del cociente obtenido mediante la operación del literal anterior, considerando cuatro cifras; en esta comparación se incluirán a las listas a las que se haya asignado algún escaño por numero entero; y,*
> *f) Una vez asignados los escaños, se determinara a que candidato de cada lista le corresponde ese escaño, debiendo adjudicárselo al que más alta votación uninominal haya alcanzado dentro de cada lista. Si una lista hubiera alcanzado varios escaños, estos se asignarán a los candidatos que más alta votación hayan alcanzado, en orden descendente. En caso de empate entre dos o más candidatos y quede un solo escaño por adjudicar, se procederá a sorteo entre los candidatos de igual votación.*
>
> *Art. 6. Para el caso de las provincias en las que se tienen que asignar solamente dos escaños, el primero se asignara a la lista más votada, y el segundo a la lista que le siga en votos, siempre que esta haya alcanzado por lo menos el veinte y cinco por ciento del total de votos de la lista ganadora, caso contrario, los dos escaños corresponderán a la lista que más votos haya alcanzado.*
>
> *Art.7. El Tribunal Supremo Electoral asignará los escaños de los representantes constituyentes de los ecuatorianos residentes en el exterior, de conformidad con el numeral 2 del Estatuto [...]; esto es, los escaños se asignaran a los candidatos que alcancen la más alta votación uninominal en cada circunscripción del exterior*[68].

La aplicación de este método, el más proporcional de los usados en el Ecuador, debió teóricamente efectos favorables para los partidos pequeños, sin embargo, un apoyo electoral sin precedentes hizo que pese a ser el método más proporcional, el resultado haya sido el que se buscó, frustradamente, con la aplicación de las normas constitucionales de 1979 y 1998, es decir, la constitución de mayorías en los cuerpos colegiados. Para este caso por primera vez, en el periodo posterior al retorno a la democracia, una sola organización logro obtener mayoría, sin la necesidad siquiera de

---

[68] TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL, *Método de asignación de escaños,* www.app.cne.gob.ec, p. 2, Acceso: 12 de octubre de 2015.

lograr acuerdos. Este hecho histórico electoral, marca el inicio de un nuevo periodo dentro de este estudio.

CAPITULO 3

El sistema electoral a partir de la Constitución desde la Constitución de 2008

Como se concluyó en el capitulo anterior, desde lo electoral la irrupción en el escenario electoral de Acuerdo País (actual Alianza País) marca un hito electoral, por los niveles de apoyo que capitaliza. En las elecciones para asambleístas constituyentes, AP logro mayoría sin necesidad de contar con ningún acuerdo con otra organización, hecho no verificado desde el retorno a la democracia en 1979. Este hecho resulta relevante, por al menos dos razones. En el debate de los años noventa y que desemboca en la expedición de la Constitución de 1998, uno de los temas más recurrentes fue la pugna de poderes y la incapacidad del sistema de favorecer la constitución de mayorías parlamentarias. La Constitución de aquel año busco solucionar este problema, utilizando un sistema electoral de mayoría, en principio la utilización de ese sistema debía lograr disminuir los problemas de fragmentación en el Congreso a través de la disminución del número de organizaciones representadas, este efecto esperado no se logro y es en 2007, con la utilización de un método de asignación de escaños que busca la representación casi exacta de la proporcionalidad, es decir, que favorece a los partidos minoritarios, se verifico por primera vez en este periodo democrático (1979-2015) que una sola organización pudiera alcanzar la mayoría.

La Constitución de 2008, en temas electorales plantea algunas modificaciones. El principio de representación de las minorías es excluido del texto constitucional, principio que estuvo presente en los textos constitucionales desde 1945, se crean nuevos distritos electorales, sea por la creación de nuevos niveles de gobierno (gobierno regional, distritos metropolitanos), o sea por la necesidad de representar a la población migrante.

Se mantienen también muchos de los criterios que se establecían desde Constituciones anteriores, así, se mantiene el criterio geográfico y el criterio poblacional para establecer el número de escaños por distrito, en la elección presidencial se aplica el criterio de mayoría absoluta en doble ronda electoral, para las elecciones de alcalde y prefectos el principio de pluralidad, y para las elecciones pluripersonales la aplicación de métodos proporcionales.

Se plantea la necesidad de que el sistema sea desarrollado por la Ley, y ahí se encuentran los mayores problemas del sistema electoral ecuatoriano que serán analizados en el siguiente capítulo.

A partir de la expedición de la Constitución de 2008 se han realizado tres procesos electorales. El primero en 2009, un proceso general de elecciones en el que se eligieron todas las dignidades, sean nacionales o locales. El segundo en el que se eligieron dignidades nacionales y asambleístas. El tercero en el que se eligieron autoridades seccionales.

Es necesario puntualizar que en el caso de las elecciones de 2009, la norma que se aplicó fue la que se incorporo en el Régimen de Transición que fue parte del texto aprobado mediante referéndum aprobatorio, en tanto que las restantes dos elecciones se rigieron por el Código de la Democracia expedido mediante Registro Oficial 578 de 27 de abril de 2009.

Metodológicamente, el análisis del sistema electoral vigente se hará a la luz de lo planteado en el Capítulo I, es decir, en los elementos técnicos que componen el sistema electoral, de modo que, sistemáticamente se irá haciendo referencia a esos elementos y sus particularidades a fin de contrastarlos con lo que la norma nacional plantea y lograr una caracterización del sistema electoral ecuatoriano.

Se hará también un análisis de las normas establecidas en el Régimen de Transición y que rigieron para las elecciones de 2009 y que sirven para contrastar con las normas electorales posteriores.

3.1.- REGIMEN DE TRANSICION Y ELECCIONES DE 2009.

Si bien la norma constitucional fue aprobada mediante referendo aprobatorio, y entro en vigencia inmediatamente, las elecciones generales de 2009 no se rigieron por la ley de elecciones, que perdió vigencia por mandato constitucional, pues en el mismo referendo se aprobó un régimen de transición con normas electorales y en el texto constitucional se ordenó la expedición de una nueva ley electoral

La asamblea Constituyente, encargada de redactar la Constitución de 2008, también preparo un régimen de transición, que en lo electoral rigió las elecciones de 2008, en las que luego de 10 anos las elecciones vuelven a ser concurrentes, es decir se eligen en el mismo acto electoral tanto a autoridades nacionales como a autoridades locales. Esta característica de las elecciones no permite una clara división entre el debate de lo local, con respecto al debate de lo nacional.

Mediante el Régimen de Transición se ordeno al Consejo Nacional Electoral convocar a elecciones, hay que tomar en cuenta que la Constitución modificó los nombres de algunas de las instituciones, así el Tribunal Supremo Electoral, existente desde la Constitución de 1946, se convirtió en el Consejo Nacional Electoral para algunas de las competencias y para otras en Tribunal Contencioso Electoral, para otras, también, el Congreso Nacional fue sustituido por la Asamblea Nacional.

La Asamblea Constituyente de plenos poderes, decidió acortar el período de ciertas autoridades (diputados), prorrogar el de otros (prefectos, alcaldes y concejales) y encargar en el poder a Presidente y Vicepresidente. Para retomar los períodos el Consejo Nacional Electoral debía convocar a elecciones generales para elegir nuevas autoridades en todo el país.

> *Art. 3.- El consejo Nacional Electoral, en el plazo máximo de treinta (30) días contados desde su posesión, con fundamento en lo establecido en la ley, convocará a elecciones generales para designar las siguientes dignidades:*
> 1. *Presidente y Vicepresidente de la República.*
> 2. *Cinco (5) representantes al Parlamento Andino.*
> 3. *Integrantes de la Asamblea Nacional elegidos por las circunscripciones provinciales, la nacional y la especial del exterior. En cada provincia se elegirán dos asambleístas, más uno por cada doscientos mil habitantes o fracción mayor de ciento cincuenta mil, quince (15) asambleístas nacionales; y seis (6) por las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior, distribuidos así: dos por Europa, Oceanía y Asia, dos por Canadá y Estados Unidos y dos por Latinoamérica, El Caribe y África.*

4. *Prefectos y viceprefectos provinciales.*
5. *Alcaldes Municipales.*
6. *Cinco (5) y un máximo de quince (15) concejales y concejalas en cada cantón, conforme lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.*
7. *Cinco (5) vocales en cada una de las juntas parroquiales rurales, el más votado será elegido Presidente.*

La aplicación de estas normas se basará en el último censo de población.[69]

Se ratifica en el Régimen de Transición la creación del distrito nacional, que ya en la elección de asambleístas constituyentes se había planteado y la elección de asambleístas por circunscripciones del exterior, en este último punto como se verá más adelante se dan las más grandes distorsiones del principio de igualdad del voto.

La falta de Ley que rija las elecciones hizo que el registro de organizaciones habilitadas para participar en las elecciones no se ajusten al mandato constitucional, sino a esta norma de aplicación exclusiva a ese único proceso, de modo que, se habilitaron a las organizaciones que participaron en las elecciones a asambleístas, en la práctica se desconocía la existencia de las organizaciones anteriores a la Constitución, se obliga a las organizaciones a reinscribirse.

Art. 4.- En estas elecciones, las organizaciones políticas y alianzas que participaron en la elección de asambleístas podrán presentar candidaturas.
Podrán también hacerlo otras organizaciones políticas, para lo cual deberán presentar el uno por ciento (1%) de firmas de adhesión de los ciudadanos y ciudadanas del correspondiente registro electoral. Al efecto, el Consejo Nacional Electoral entregara los formularios necesarios.
Las candidaturas pluripersonales se presentaran en listas completas con candidatos principales y sus respectivos suplentes. Las listas se conformaran paritariamente con secuencia de mujer, hombre u hombre, mujer hasta completar el total de candidaturas. [70]

Continuando con lo establecido en las normas vigentes la forma de las candidaturas es ratificada es decir, para la elección de Presidente y Vicepresidente, se mantiene la formula de binomio, se incorpora a los prefectos y viceprefectos, a la misma lógica, es decir, elección de un binomio en un misma papeleta. Para el caso de la elección uninominal de Alcaldes se ratifica el sistema anterior sin modificaciones. Los representantes al Parlamento Andino la votación se hicieron en lista bloqueada.

Para las elecciones pluripersonales cada organización debía presentar listas completas, con tantos candidatos como escaños a repartirse en la circunscripción, en

[69] Op. cit. *Constitución de la República del Ecuador*, p 133.
[70] Op. cit. *Constitución de la República del Ecuador*, p 134.

listas abiertas y en donde el elector tiene tantos votos como escaños a elegirse (*panachage*). Esta forma de las candidaturas y de las votaciones se mantiene en la legislación desde 2000 y es ratificada en el Régimen de Transición.

> *Art. 5 (Forma de votación) Los electores escogerán los candidatos de su preferencia así:*
> 1. *En las papeletas de Presidente y Vicepresidente, Parlamentarios Andinos, Prefectos y Viceprefectos y Alcaldes marcando en el casillero de la lista; y,*
> 2. *En las de Asambleístas Nacionales, Asambleístas Provinciales, Asambleístas del Exterior, Concejales y Miembros de Juntas Parroquiales Rurales, marcando en los casilleros de los candidatos de una o varias listas.*[71]

En lo referente al método de asignación de escaños, la norma sistematiza bien cada una de los tipos de elección, así se refiere a mayoría absoluta en doble ronda electoral para el caso de binomio presidencial, mayoría simple o pluralidad para binomios a las prefecturas y para las elecciones pluripersonales se aplica el método Webster, es decir una serie de divisores en la serie 1, 3, 5, 7, 9,11.

> *Art.6.- (Asignación de escaños) Para la adjudicación de los escaños se aplicarán las siguientes disposiciones:*
> 1. *En las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la Republica conforme lo señalado en la Constitución de la Republica.*
> 2. *En las elecciones de los binomios de Prefectos y Viceprefectos y en las de alcaldes serán los ganadores quienes hayan obtenido las más altas votaciones.*
> 3. *En las elecciones de parlamentarios andinos se procederá así:*
>   a) *Se sumarán los votos alcanzados por cada una de las listas.*
>   b) *Estos resultados se dividen para la serie de los números 1, 3, 5, 7, 9, 11...hasta obtener tantos cocientes como puestos a asignarse.*
>   c) *Los cocientes obtenidos se ordenarán de mayor a menor; se asignarán a cada lista los puestos que le correspondan, de acuerdo a los más altos cocientes.*
>   d) *Si fuese el caso que cumplido el procedimiento anterior, todos los cocientes corresponden a una sola lista, el último puesto se lo asignara a la lista que siga en votación.*
>   e) *En caso de empate, se procederá al sorteo para definir la lista ganadora del puesto.*
>   f) *Los escaños alcanzados por las listas serán asignados a los candidatos según el orden de la lista.*
> 4. *En las elecciones de asambleístas nacionales, asambleístas provinciales, asambleístas del exterior, concejales municipales y miembros de juntas parroquiales rurales, se procederá así:*
>   4.1. *En las circunscripciones donde se eligen dos (2) dignatarios, el primer puesto corresponde a la lista que obtenga el mayor número de votos; el segundo, a la que sigue en votos, siempre que tenga por lo menos el 35% de los votos de aquella; caso contrario, ambos puestos corresponderán a la lista más votada.*
>   4.2. *Donde se eligen tres (3) o mas dignatarios se seguirán los siguientes pasos:*
>   a) *Se sumarán los votos alcanzados por los candidatos de cada una de las listas.*
>   b) *Estos resultados se dividirán para la serie de números 1, 3, 5, 7, 9,11... hasta obtener tantos cocientes como puestos a asignarse.*
>   c) *Los cocientes obtenidos se ordenarán de mayor a menor; se asignarán a cada lista los puestos que le correspondan, de acuerdo a los más altos cocientes.*

[71] Id.

d) Si fuese el caso que cumplido el procedimiento anterior, todos los cocientes corresponden a una sola lista, el último puesto se lo asignará a la lista que siga en votación.
e) En caso de empate, se procederá al sorteo para definir la lista ganadora del puesto.
f) Los escaños alcanzados por las listas serán asignados a los candidatos más votados de cada lista.[72]

La aplicación del método Webster es un retroceso en la búsqueda de la proporcionalidad, pues en la elección de asambleístas de 2007 se utilizo el método Hare, que representa de mejor manera la proporcionalidad. Este cambio favoreció a las organizaciones más grandes, en comparación a la elección de 2007, pues con menos porcentaje de votación pudieron lograr igual o mayor representación.

Una innovación en el sistema electoral, en lo referente a la distribución de las circunscripciones electorales, es la creación de circunscripciones rurales para las elecciones de concejales, de este modo la norma reconoce las diferencias de lo urbano y rural y genera una representación de lo rural dentro de los concejos municipales. Se establece, a partir del criterio geográfico que la circunscripción rural tiene como base un escaño y luego, en base a la población esta representación puede aumentar.

Art. 7 (Circunscripciones urbanas y rurales) Para las elecciones de concejales en los cantones existirán dos circunscripciones electorales, una urbana y otra rural, constituidas por los electores de las parroquias urbanas y rurales, respectivamente.
En cada circunscripción se elegirá el número que resulte de multiplicar el total de concejales del cantón por el porcentaje de la población de la circunscripción correspondiente. El resultado se aproximará al entero más cercano. Cuando el valor no alcance la unidad en la circunscripción se elegirá un concejal.
En los cantones que no cuentan con parroquias rurales existirá una sola circunscripción, donde le elegirán todos los concejales.[73]

El régimen de transición también plantea una solución para que las elecciones nacionales y locales no sean concurrentes, la solución que se aprobó fue la extensión de dos periodos consecutivos de las autoridades locales, de modo que, una vez terminado este régimen transitorio el calendario diferencie elecciones nacionales de elecciones locales.

Art. 9.- (Calendario y períodos de funciones).-...A fin de que las elecciones nacionales y locales no sean concurrentes, los siguientes dos períodos de los prefectos y viceprefectos, alcaldes,

[72] Id.
[73] Ibid. p. 135

concejales municipales y vocales de las juntas parroquiales rurales, por esta y la próxima ocasión concluirán sus períodos el día 14 de mayo de 2014 y el día 14 de mayo de 2019.[74]

3.2.- Tratamiento Constitucional relativo al sistema electoral

La constitución define al Ecuador como un Estado Constitucional de Derechos y justicia, en esta definición sobresale la vigencia plena de los derechos de los ecuatorianos, es el rol del Estado garantizar que los ciudadanos ejerzan plenamente, las prerrogativas que el marco jurídico nacional e internacional le reconocen.

Un grupo de derechos reconocidos por la Constitución son los derechos políticos y de participación y para garantizar la plena vigencia de estos derechos se han creado principios e instituciones tratados en el Derecho Electoral y expresados en el texto constitucional.

Un área importante del Derecho Electoral es el estudio de los sistemas electorales, pues estos permiten traducir la expresión popular expresada en las urnas en cargos de representación. Es decir, en un esquema de protección de derechos políticos, los sistemas electorales son una garantía para el pleno ejercicio de los derechos, en tal sentido, cumplen un rol fundamental en el modelo democrático que plantea la Constitución de 2008. La definición que hace el artículo 1 de la Constitución es fundamental:

> *Art. 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.*
> *La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa prevista en la Constitución...*[75]

Cuando la Constitución manda que la soberanía radique en el pueblo, y que la voluntad de ese pueblo sea el fundamento de la autoridad, el rol que cumplen los mecanismos, que hacen que esa voluntad pueda traducirse en decisiones tangibles, cobran especial valor. Y cobran también valor cuando esos mecanismos se convierten en garantía de los derechos políticos y de participación. En ese sentido, el Derecho

---

[74] Id.
[75] Ibid., p. 1.

Electoral y los Sistemas Electorales son fundamentales para la organización misma del Estado y del pacto social que lo fundamenta.

En cuanto a los derechos de participación, la Constitución los trata en el Titulo II Derechos; Capitulo V, derechos de participación, en su artículo 61 se los cataloga y entre ellos están aquellos que tienen directa vinculación con los sistemas electorales: Elegir y ser elegidos; participar en los asuntos de interés público; presentar proyectos de iniciativa popular normativa; ser consultados…revocar el mandato que haya conferido a las autoridades de elección popular.

En este contexto, es a través del voto que se hacen posible el ejercicio de los varios de los derechos de participación establecidos en el artículo 61 de la Constitución. En tal sentido, se establece que: *Art. 62.- Las personas en goce de derechos políticos tienen derecho al voto universal, igual, directo, secreto, y escrutado públicamente.* [76]

En concordancia, en el TITULO IV, PARTICIPACION Y ORGANIZACIÓN DEL PODER, Capitulo primero, Participación en Democracia, Sección primera, Principios de participación, se establece que:

> *Art. 95.- Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción de poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación publica, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.*
> *La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.*[77]

Se diferencian mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria, tanto para los mecanismos de democracia representativa como para el caso de democracia directa y comunitaria, se requieren herramientas para hacer efectivos sus mecanismos y el voto es el mecanismo más difundido, sea para la elección de representantes, como para el caso de consulta popular, referendo, revocatoria de mandato.

---

[76] Ibid., p. 20.
[77] Ibid., p. 35.

Para hacer efectivo los mecanismos de participación como parte de los derechos políticos, se garantiza la posibilidad de hacerlo a través de los partidos movimientos políticos. Para que los partidos políticos logren ser un canal efectivo para el ejercicio de los derechos políticos y de participación se requiere que estos cumplan algunos requisitos:

> *Art. 108.- Los partidos y movimientos políticos son organizaciones públicas no estatales, que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo y sustentarán concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias.*
> *Su organización, estructura y funcionamiento será democráticos y garantizarán la alternabilidad, rendición de cuentas y conformación paritaria entre mujeres y hombres en sus directivas. Seleccionarán a sus directivas y candidaturas mediante procesos electorales internos o elecciones primarias.* [78]
>
> *Art. 109.- Los partidos políticos serán de carácter nacional, se regirán por sus principios y estatutos, propondrán un programa de gobierno y mantendrán el registro de sus afiliados. Los movimientos políticos podrán corresponder a cualquier nivel de gobierno o a la circunscripción del exterior. La ley establecerá los requisitos y condiciones de organización, permanencia y accionar democrático de los movimientos políticos, así como los incentivos para que conformen alianzas.*
> *Los partidos políticos deberán presentar su declaración de principios ideológicos, programa de gobierno que establezca las acciones básicas que se proponen realizar, estatuto, símbolos, siglas, emblemas, distintivos, nomina de directiva. Los partidos deberán contar con una organización nacional, que comprenderá al menos el cincuenta por ciento de las provincias del país, dos de las cuales deberán corresponder a las tres de mayor población. El registro de afiliados no podrá ser menor al uno punto cinco por ciento del registro electoral utilizado en el último proceso electoral.*
> *Los movimientos políticos deberán presentar una declaración de principios, programa de gobierno, símbolos, siglas, emblemas, distintivos y registro de adherentes o simpatizantes, en número no inferior al uno punto cinco por ciento del registro electoral.* [79]

La Constitución intenta lograr que las organizaciones políticas sean orgánicas, ideológicas, democráticas, de carácter nacional, que garanticen la alternabilidad y la participación paritaria entre hombres y mujeres. El legislador constituyente busca que las organizaciones políticas tengan un carácter popular y que sean la representación de la diversidad de la sociedad.

Como se dijo anteriormente, los derechos políticos se expresan en la posibilidad de participar en las decisiones públicas sea de manera directa o a través de representantes democráticamente electos. La imposibilidad física de que todos los ciudadanos participen en todas las decisiones obliga no solo a mantener la democracia representativa, sino profundizar los mecanismos de democracia directa a través del voto.

---

[78] Ibid., p. 38.
[79] Ibid., p. 39.

El voto según la legislación constitucional ecuatoriana es un derecho y un deber, en tal sentido es obligatorio. La caracterización constitucional del voto aporta elementos propios de los sistemas electorales cuando establece que el voto debe ser igual, directo y secreto.

El artículo 63, al hacer referencia a las circunscripciones del exterior, eleva a norma constitucional la innovación que se había dado en las elecciones de 2007 y que se mantuvo en el Régimen de Transición.

> *Art. 63.- Las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior tienen derecho a elegir a la Presidenta o Presidente y a la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, representantes nacionales y de la circunscripción del exterior; y podrán ser elegidos para cualquier cargo.*[80]

También, la norma constitucional, consolida la lucha que por varios años se había producido respecto a la participación paritaria de las mujeres en las elecciones pluripersonales, y respecto de lo cual se habían producido diversas interpretaciones de las normas, que impidieron su plena vigencia, el derecho a la participación se extiende incluso a los órganos de dirección y decisión de las organizaciones políticas. Lo cual ha ido mejorando cuantitativamente la participación de las mujeres en la política.

> *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.*
>
> *El Estado adoptará medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de los sectores discriminados.*[81]

En cuanto al Sistema Electoral propiamente dicho la norma constitucional establece los elementos que debe tener el Sistema

> *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.*[82]

Los principios del sistema electoral son: proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, paridad y alternabilidad entre hombres y mujeres. El legislador opta por el

---

[80] Ibid., p. 21.
[81] Id.
[82] Ibid., p. 40.

principio de proporcionalidad por sobre el principio de mayoría, al hacerlo opta por la representatividad por sobre la eficacia, busca la representación de la diversidad de la sociedad y no lograr una mayoría para una organización en particular.

Comparativamente con lo prescito en las anteriores Constituciones, en esta se elimina el principio de representación de las minorías, se opta por la vigencia del principio de proporcionalidad, el cambio normativo no afecta demasiado la estructura del sistema por sí mismo, pues un sistema que reconoce la representación de las minorías necesita de la proporcionalidad para que se haga realidad esa representación. Del mismo modo, un sistema proporcional al representar a las proporciones de votos en escaños logra dar espacios a las minorías.

La vigencia de un sistema electoral en el que prevalece el principio proporcional, supone que deban observarse los elementos técnicos que conforman el sistema electoral, para establecer si el objetivo se cumple, o si es de aquellos sistemas que generan efectos diferentes a los planteados originariamente.

Si bien la norma constitucional no desarrolla la totalidad de las reglas del sistema electoral, si establece varias normas que contienen reglas y principios. En lo referente a la distribución de las circunscripciones electorales, la norma constitucional crea los distritos electorales del exterior, y los distritos regionales y distritales, que son dos innovaciones referentes a las circunscripciones y que busca la primera innovación reconocer el derecho de los ecuatorianos que viven en el exterior su derecho a participar en los temas nacionales sea a través de sí mismos o a través de representantes. En el segundo caso, distritos regionales y distritales esta innovación se ha incorporado pero no ha surtido efecto por la no constitución de regiones, ni distritos metropolitanos autónomos.

Estas innovaciones están recogidas en el artículo 118

Art. 118.- La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrara por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años.
La Asamblea es unicameral y tendrá su sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional.
La Asamblea Nacional se integrara por:
1. Quince asambleístas elegidos en circunscripción nacional.

2. *Dos asambleístas elegidos por cada provincia, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil, de acuerdo al último censo nacional de población.*
3. *La ley determinara la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos, y de la circunscripción del exterior*[83].

La determinación de los distritos corresponde a la división política del país, que se recoge el artículo 242 de la Constitución, por lo que para modificarla, en principio no se puede modificar si no es por Ley:

> *Art. 242.- El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales.*
> *Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales.* [84]

Como se indico la innovación es la posibilidad de constituir regiones y distritos metropolitanos, para hacerlo se debe seguir el siguiente criterio:

> *Art. 244.- Dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional, formaran regiones autónomas de acuerdo con la ley. Se procurara el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuentas. La ley creara incentivos económicos y de otra índole, para que las provincias se integren en regiones.*[85]

La misma lógica se aplica para el caso de los Distritos Metropolitanos Autónomos. Al momento no se ha constituido ningún Distrito Metropolitano Autónomo, pese a eso en materia electoral ya se le han reconocidos los derechos correspondientes a tal calidad al Distrito Metropolitano de Quito, de modo que en 2013 ya se eligieron asambleístas distritales en Quito y en 2014, 21 concejales número que corresponde a la calidad de Distrito Metropolitano Autónomo.

En todo caso, la Constitución reconoce la posibilidad de que se constituyan Distritos Metropolitanos Autónomos, y que estos sean reconocidos como distritos electorales independientes de la provincia a la que originariamente pertenece el territorio.

---

[83] Ibid., p. 41.
[84] Ibid., p. 75.
[85] Id.

Art. 247.- El cantón o conjunto de cantones contiguos en los que existan conurbaciones, con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional podrán constituir un distrito metropolitano...[86]

En cuanto a la candidatura electoral, se mantienen los criterios que se habían mantenido ya desde el año 2000, es decir, se verifican candidaturas unipersonales y pluripersonales. En el caso de candidaturas unipersonales se aplica para la elección de Presidente, que se elige en una misma papeleta con el Vicepresidente, en forma de binomio y bajo el principio de asignación de mayoría absoluta. Para el caso de elección de binomios para los gobiernos regionales y provinciales, se aplica el principio de asignación de pluralidad. Para el caso de unipersonales para elegir Alcaldes se aplica el principio de asignación a la pluralidad, y para el caso de elecciones pluripersonales se aplica el principio de proporcionalidad.

Art. 143.- Las candidaturas a la Presidencia y a la Vicepresidencia de la República constarán en la misma papeleta. La Presidenta o Presidente y la Vicepresidenta o Vicepresidente serán elegidos por mayoría absoluta de votos válidos emitidos. Si en la primera votación ningún binomio hubiera logrado mayoría absoluta, se realizará una segunda vuelta electoral dentro de los siguientes cuarenta y cinco días, y en ella participarán los dos binomios más votados de la primera vuelta. No será necesaria la segunda votación si el binomio que consiguió el primer lugar obtiene al menos el cuarenta por ciento de los votos válidos y una diferencia mayor de diez puntos porcentuales sobre la votación lograda por el binomio ubicado en el segundo lugar. [87]

Se mantiene la tradición de prohibición de reformas legales en temas electorales dentro del año anterior a la realización de las elecciones, esta norma busca estabilidad en las normas de juego electoral y así evitar la utilización de las reformas electorales en beneficio de un determinado actor político o de un grupo de ellos. *Art. 117.- Se prohíbe realizar reformas legales en materia electoral durante el año anterior a la celebración de elecciones...*[88]

3.3.- Caracterización del Sistema Electoral Ecuatoriano.

Las normas constitucionales, en general, marcan los principios del sistema electoral pero es la norma secundaria la que desarrolla esos principios y que permiten que los mismos tengan aplicabilidad.

---

[86] Ibid., p 76.
[87] Ibid., p 48.
[88] Ibid., p 41

La Asamblea Nacional aprobó la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la Republica del Ecuador. Código de la Democracia, la misma que fue publicada en el suplemento del Registro Oficial 578, de lunes 27 de abril de 2009.

El Código de la Democracia tuvo una reforma publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 634 de lunes 6 de febrero de 2012, reforma que se aplico en las elecciones de 2013 y 2014.

Con las normas contenidas tanto en el Constitución como en el Código de la Democracia y su reforma se establecerán las características del sistema electoral ecuatoriano a partir de los elementos constantes en el Capítulo I de esta investigación.

3.3.1.- Distribución de las circunscripciones electorales

El sistema electoral ecuatoriano, al momento de hacer una definición sobre la igualdad de voto se debe entender que esa igualdad cuando se logra cuando cada escaño representa el mismo número de electores o habitantes. Se habla de desigualdad cuando por favorecer a ciertos sectores la relación entre el número de electores y el escaño es desigual en comparación con los otros distritos. Es evidente que existen muchas complicaciones para lograr la igualdad exacta, sin embargo, hay que analizar si las distorsiones son importantes o si son propias de la configuración territorial.

En el Ecuador se consagra el principio del voto igual, en principio se debería entender que cada elector tiene las mismas posibilidades de convertir su voto es escaño.

> *Art. 4.- La presente Ley desarrolla las normas constitucionales relativas a:*
> *1.- El sistema electoral, conforme a los principios de proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres. Además determinará las circunscripciones electorales dentro y fuera del país; ...*[89]

Sin embargo, ya en la práctica hay evidentes distorsiones que rompen la lógica del voto igual y más bien estamos en el ámbito del voto desigual, a fin, por un lado, de

[89] *Ley Orgánica Electoral y de organizaciones políticas de la Republica del Ecuador. Código de la Democracia,* Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, primera edición, 2013, p. 2.

representar a las provincias más pequeñas, y, por otro, para representar a los ecuatorianos en el exterior, y a los sectores rurales.

En la relación entre el número de electores de una circunscripción y los escaños se demuestran importantes desviaciones, así mientras en el distrito 1 de la provincia de Pichincha 1 escaño representa a 173.675 electores, en la provincia de Galápagos cada escaño representa a 8.869 electores, es decir 19.5 veces menos que en el caso de Pichincha.

En promedio un escaño representa a 84.550 electores, es evidente que la aplicación del voto desigual demuestra que en la combinación de los elementos geográficos y poblacionales prevalecen los geográficos y que las distorsiones que arroja el sistema son significativas. Estas distorsiones se ahondan aun mas para el caso de las circunscripciones del exterior, en las cuales el ausentismo bordea el 35% en promedio, es decir ya en la práctica los escaños representan a un menor número de electores. La necesidad de incorporar a los migrantes a la vida democrática ha generado una importante distorsión en el principio de igualdad del voto. Los electores de las provincias grandes tienen menos posibilidades de convertir su voto en representación.

CUADRO 5:
RELACION ENTRE ELECTORES Y ESCAÑOS

PROVINCIA	ELECTORES	ESCANOS	ELECT/ESCANOS
PICHINCHA 1	694698	4	173675
GUAYAS 3	750686	5	150137
GUAYAS 1	739848	5	147970
GUAYAS 4	727602	5	145520
PICHINCHA 2	704023	5	140805
MANABI 2	648759	5	129752
AZUAY	600130	5	120026
GUAYAS 2	585302	5	117060
MANABI 1	452959	4	113240
PICHINCHA 3	425471	4	106368
TUNGURAHUA	422667	4	105667
CHIMBORAZO	389227	4	97307
LOS RIOS	580264	6	96711
EUROPA, ASIA Y OCEANIA	191964	2	95982
EL ORO	479341	5	95868

ESMERALDAS	380194	4	95049
LOJA	366370	4	91593
PICHINCHA 4	251038	3	83679
IMBABURA	329173	4	82293
COTOPAXI	322811	4	80703
SANTO DOMINGO	289754	4	72439
CANAR	213964	3	71321
SANTA ELENA	209477	3	69826
MORONA SANTIAGO	107698	2	53849
BOLIVAR	154120	3	51373
CARCHI	135597	3	45199
ORELLANA	90387	2	45194
SUCUMBIOS	119104	3	39701
ESTADOS UNIDOS Y CANADA	71854	2	35927
NAPO	70845	2	35423
ZAMORA CHINCHIPE	70139	2	35070
PASTAZA	60302	2	30151
AMERICA LATINA, EL CARIBE Y AFRICA	21935	2	10968
GALAPAGOS	17738	2	8869

Fuente: www.cne.gob.ec
Elaborado por: Diego Carrasco Ramos

Respecto a la determinación de los distritos electorales y la posibilidad de manipular esa decisión a favor de los actores políticos, la regla general es que los distritos sean fijados sin discrecionalidad, pues responden a la división política del país, sin embargo, el establecimiento de la norma por la cual los distritos grandes deben dividirse en distritos menores ha generado un espacio para la discrecionalidad y cabe analizar si estamos frente al fenómeno denominado como *Gerrymandering.*

> *Articulo 150.- ...En las circunscripciones electorales que elijan entre ocho y doce representantes se subdividirán en dos circunscripciones, aquellas que pasen de trece y hasta diez y ocho se subdividirán en tres y las que pasen de diez y ocho lo harán en cuatro circunscripciones; cuando ocurran las circunstancias que motiven la subdivisión de circunscripciones electorales, el Consejo Nacional Electoral decidirá su delimitación geográfica garantizando que la diferencia entre asambleístas a elegir en cada circunscripción no sea superior a uno. La delimitación y número de asambleístas de las nuevas circunscripciones deberá constar en la decisión por la que se convoquen las elecciones...*[90]

En la redacción de la norma, llaman la atención dos elementos. El primero que la ley establezca que la subdivisión la haga el Consejo Nacional Electoral y el segundo que esta subdivisión pueda hacerse incluso en el tiempo de prohibición constitucional de

[90] Ibid., p. 38.

reformas electorales. En aplicación de esta norma el Consejo Nacional Electoral ha convocado dos procesos electorales, el de 2013 y el de 2014.

En la teoría se reconocen dos estrategias de manipulación: la mezcla del electorado y la construcción de bastiones. Entre las elecciones de 2013 y 2014 se modificaron los distritos, en las ciudades de Quito y Guayaquil. En Guayaquil la reconformación de los distritos, dividió la parroquia Tarqui en dos, una parte se la ubico en el distrito 2 y la otra en el distrito 3, en esta división se pueden establecer indicios que podrían hacernos presumir que hubo la intención de por un lado mezclar electorados y por otro constituir un bastión. En el distrito dos se junto a la parroquia Tarqui con Pascuales, lo que llama la atención es que las zonas incorporadas al distrito 2 tuvieron un como antecedente un comportamiento electoral similar en las elecciones de 2009, es decir, se juntaron a dos zonas de similar comportamiento electoral.

Sin embargo de la evidencia anterior, no se puede concluir que se haya tratado de una manipulación para favorecer a un determinado candidato o partido, pues los resultados fueron muy similares en todos los distritos.

La definición de los distritos se lo hace mediante resolución administrativa del Consejo Nacional Electoral, en un proceso que no está suficientemente reglado y que podría en el futuro prestarse para manipulaciones.

El tamaño de las circunscripciones es el elemento más importante al momento de establecer la prevalencia del principio del sistema electoral, sea este proporcional o de mayoría. Por eso el análisis de este elemento es fundamental para establecer los resultados que se pueden lograr en las elecciones.

En el sistema electoral ecuatoriano existen distritos de distinta magnitud. En un distrito uninominal se eligen a los binomios presidenciales y de prefecturas, en distritos plurinominales se eligen a asambleístas y concejales.

> *Art. 151.- La Presidenta o Presidente y Vicepresidenta o Vicepresidente de la Republica, al igual que el Parlamento Andino serán electos en circunscripción única, que incluirá la nacional*

y la especial del exterior. Los representantes al Parlamento Andino serán electos en número de cinco principales y cinco suplentes...[91].

CUADRO 6:
TIPOLOGIA DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES EN ECUADOR

ELECCION	TIPO DE CIRCUNSCRIPCION
BINOMIO PRESIDENCIAL	UNINOMINAL
BINOMIO REGIONAL	UNINOMINAL
BINOMIO PROVINCIAL	UNINOMINAL
ALCALDIA	UNINOMINAL
PARLAMENTO ANDINO, ASAMBLEISTAS NACIONALES, ASAMBLEISTAS PROVINCIALES, CONCEJALES	PLURINOMINALES

Fuente: Constitución Política del Ecuador
Elaborado por: Diego Carrasco Ramos

En cuanto al tamaño de los distritos cuando se trate de distritos plurinominales, la norma establece un techo para la magnitud que puede tener un distrito. El artículo 150 del Código de la Democracia establece en este tema que: "*En las circunscripciones electorales que elijan entre ocho y doce representantes se subdividirán en dos circunscripciones, aquellas que pasen de trece y hasta diez y ocho se subdividirán en tres y las que pasen de diez y ocho lo harán en cuatro circunscripciones;...*"[92]. Es decir no pueden existir distritos que repartan más de 6 escaños (mediano), para el caso de elecciones de asambleístas provinciales. Es decir los distritos en el Ecuador son pequeños y por tanto la posibilidad de representar las proporciones de la votación es limitada.

El mismo artículo 150 establece como se conforma la Asamblea Nacional y por tanto como se representa a cada distrito

> *La Asamblea Nacional se integrara por Asambleístas electos de la siguiente manera:*
> *1) Quince asambleístas en circunscripción nacional;*
> *2) Dos asambleístas elegidos por cada provincia o distrito metropolitano, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil, de acuerdo al último censo nacional de población.*[93]

Luego de la aplicación de esta regla, se establece si se deben subdividir los distritos provinciales en distritos más pequeños. En la práctica, sólo en el caso de la

[91] Ibid., p 39.
[92] Id.
[93] Id.

provincia de Los Ríos el distrito es mediano, al elegir 6 asambleístas, los demás son distritos pequeños, pues 8 distritos eligen 5 escaños, 10 eligen 4, 6 distritos eligen 3; y, 9 son distritos binominales.

En promedio el tamaño de los distritos plurinominales en el Ecuador es de 3.6% incluido el distrito nacional para las elecciones de asambleístas nacionales. Se puede concluir que el tamaño de los distritos en el sistema electoral ecuatoriano es pequeño y en tal virtud la posibilidad de representar fielmente la proporcionalidad limitada y los umbrales para lograr representación son altos, pues son superiores al 15% para la lista.

CUADRO 7:
SUBTIPOS DE CIRCUNSCRIPCIONES PLURINOMINALES

NOMBRE DEL DISTRITO	ESCANOS	SUBTIPO DE CIRCUNSCRIPCION PLURINOMINAL
EUROPA, ASIA Y OCEANIA	2	BINOMINAL
MORONA SANTIAGO	2	BINOMINAL
ORELLANA	2	BINOMINAL
ESTADOS UNIDOS Y CANADA	2	BINOMINAL
NAPO	2	BINOMINAL
ZAMORA CHINCHIPE	2	BINOMINAL
PASTAZA	2	BINOMINAL
AMERICA LATINA, EL CARIBE Y AFRICA	2	BINOMINAL
GALAPAGOS	2	BINOMINAL
PICHINCHA 4	3	PEQUENA
CANAR	3	PEQUENA
SANTA ELENA	3	PEQUENA
BOLIVAR	3	PEQUENA
CARCHI	3	PEQUENA
SUCUMBIOS	3	PEQUENA
PICHINCHA 1	4	PEQUENA
MANABI 1	4	PEQUENA
PICHINCHA 3	4	PEQUENA
TUNGURAHUA	4	PEQUENA
CHIMBORAZO	4	PEQUENA
ESMERALDAS	4	PEQUENA
LOJA	4	PEQUENA
IMBABURA	4	PEQUENA
COTOPAXI	4	PEQUENA
SANTO DOMINGO	4	PEQUENA
GUAYAS 3	5	PEQUENA
GUAYAS 1	5	PEQUENA
GUAYAS 4	5	PEQUENA
PICHINCHA 2	5	PEQUENA
MANABI 2	5	PEQUENA
AZUAY	5	PEQUENA
GUAYAS 2	5	PEQUENA
EL ORO	5	PEQUENA
NACIONAL PARLAMENTARIOS ANDINOS	5	PEQUENA
LOS RIOS	6	MEDIANA
NACIONAL ASAMBLEISTAS	15	GRANDE

Fuente: Código de la Democracia
Elaborado por: Diego Carrasco Ramos

3.3.2.- Candidatura Electoral.

En este aspecto también hay una combinación, para el caso de los binomios presidenciales, regionales, y provinciales y la elección de alcaldes la forma de la candidatura es considerada unipersonal, en tanto que las elecciones plurinominales la forma de la lista es pluripersonal.

> *Art. 99.- Las candidaturas pluripersonales se presentaran en listas completas con candidatos principales y sus respectivos suplentes. Las listas se conformaran paritariamente con secuencia de mujer-hombre u hombre-mujer hasta completar el total de candidaturas principales y suplentes.*
> *Las candidaturas de Presidenta o Presidente de la Republica y su binomio vicepresidencial; Gobernadoras o Gobernadores; Prefectas y sus respectivos binomios, así como las de Alcaldesas o Alcaldes Municipales o Distritales, serán consideradas candidaturas unipersonales...*[94]

Se mantiene la forma de las listas para el caso de elecciones pluripersonales que se implemento desde 1997, es decir se trata de listas abiertas, la lista abierta permite al elector elegir de entre los candidatos de un partido o de otro, la lista que presenta el partido es una propuesta que puede ser cambiada por el elector quien está en capacidad de estructurar sus propia lista a partir de sus preferencias. Las listas que presentan los partidos deben cumplir el requisito de haber sido aprobada por la organización a través de mecanismos de democracia interna y además debe cumplir la obligatoriedad de que sea estructurada respetando el criterio estricto de equidad, paridad, alternabilidad y secuencialidad entre hombres y mujeres.

> *Art. 160.- Las y los representantes de la Asamblea Nacional, representantes al Parlamento Andino, consejeras y consejeros regionales, las y los concejales distritales y municipales y vocales de juntas parroquiales rurales se elegirán votando por las candidaturas de las listas establecidas mediante procesos democráticos internos o elecciones primarias y que deberán mantener de forma estricta la equidad, paridad, alternabilidad y secuencialidad entre hombres y mujeres o viceversa. El elector podrá indicar su preferencia por los o las candidatas de una sola lista o de varias listas hasta completar el número permitido para cada uno de los cargos señalados.*[95]

[94] Ibid., p 27.
[95] Ibid., p 40.

3.3.3.- Procedimiento de votación.

Como quedo indicado en la legislación coexisten varias formas de candidatura y por no hay un solo procedimiento de votación. Es necesario diferenciar las candidaturas unipersonales de las pluripersonales

Para el caso de unipersonales se aplica el voto único, cada elector tiene un voto que lo asigna en la papeleta a favor del candidato o binomio de su preferencia teniendo su voto el mismo valor que el de los demás electores. El voto único es aplicable para las elecciones de binomios presidenciales, regionales y provinciales y para la elección de alcaldes así lo expresa el *Art 119.- Para expresar su voluntad el elector en el caso de elecciones unipersonales, marcara el casillero de la candidatura o del binomio de su preferencia.*[96]

En el caso de las candidaturas pluripersonales, conforme se analizo en el capítulo I de este trabajo, el procedimiento de votación está vinculado de modo directo con la forma de la candidatura, así a una forma de candidatura de listas abiertas le corresponde una forma de votación en la que el elector tiene varios votos y puede configurar "su" lista a partir de los candidatos propuestos por los partidos. Este es el caso de las pluripersonales en el Ecuador, razón por la cual se utiliza el mecanismo de votación denominado como *panachage.*

El *panachage*, supone que cada elector tiene tantos votos como escaños a repartirse en el distrito y que los puede distribuir a discreción, existen autores que consideran que no se trata de varios votos y que más bien lo que hace el elector es fraccionar su voto para asignarlo a sus candidatos preferidos. Más allá de la discusión teórica, los efectos son los mismos se acepte una u otra posición, al momento de asignar los escaños.

> *Art. 120.- En las elecciones para representantes a la Asamblea Nacional y Parlamento Andino así como para consejeros regionales, concejales municipales y vocales de las juntas*

[96] Ibid., p 31|.

parroquiales rurales, los electores marcaran la casilla que identifique a cada candidato de una sola lista o entre listas, hasta el máximo de la representación que corresponda elegir.[97]

La legislación no hace una precisión sobre si se trata de varios votos o fracciones de votos, sin embargo, desde mi opinión, se trata de varios votos y no fracciones de voto. Esto fundamentado en que en este tipo de votación el voto igual tiene un nuevo elemento distorsionador. Cuando un elector vota por menos candidatos que escaños a elegirse provoca un efecto por el cual su voto tiene menor valor que el de aquel que vota por el número total de escaños a repartirse. Para garantizar la igualdad del voto todo elector debería tener el mismo peso independiente de si vota por el número de escaños total o no y eso también supondría que puede darle a un solo candidato toda su votación, lo cual si bien es posible disminuye a la minina expresión el valor de su voto.

3.3.4.- Formula electoral.

Este ha sido el elemento técnico que más problemas ha generado en la legislación nacional. En el Capítulo II de este trabajo se hizo un recuento de la inestabilidad que se produjo en las reglas del juego electoral a partir de la Consulta Popular de 1997, en lo que hace referencia al método de asignación de escaños para las elecciones pluripersonales. El periodo posterior al ascenso a la presidencia del Economista Rafael Correa, no ha marcado un cambio en este aspecto. La inestabilidad de la formula de asignación de escaños se ha mantenido. Para las elecciones de representantes a la Asamblea Constituyente se utilizo el método Hare, para las elecciones de Asambleístas de 2009 el de Webster, para las elecciones de 2013 el método D`Hondt, y Webster para el caso de Asambleístas Nacionales. Al momento de redactarse esta investigación se propone el regreso a la utilización del método Webster en las elecciones pluripersonales de asambleístas provinciales.

En el caso actual la norma establece, para el caso de la adjudicación de la Presidencia y Vicepresidencia, un método de asignación a la mayoría absoluta con doble ronda electoral y excepcionalmente asignación a la pluralidad[98]:

---

[97] Id.

[98] NB. En el caso de que el binomio más votado obtenga al menos el 40% y un diferencia de al menos 10 puntos porcentuales del segundo lugar, la asignación se hace a la pluralidad.

Art. 161.- Las candidaturas a la Presidencia y a la Vicepresidencia de la Republica constaran en la misma papeleta. El binomio será elegido por la mayoría absoluta de votos validos emitidos o si el binomio que consiguió el primer lugar obtiene al menos el cuarenta por ciento de los votos validos y una diferencia mayor a diez puntos porcentuales sobre la votación lograda por el binomio ubicado en el segundo lugar
Si ninguna de las anteriores condiciones se cumple, se realizara una segunda vuelta electoral dentro de los siguientes cuarenta y cinco días contados desde la proclamación de resultados, y en ella participaran los dos binomios más votados en la primera vuelta.
Se entenderá por mayoría absoluta la mitad mas uno de los sufragios validos emitidos.[99]

Para los casos de binomios regionales y provinciales; y, alcaldías el método es de asignación a la mayoría simple o pluralidad

Art. 162.- Para la elección de gobernador o gobernadora regional se proclamara ganador al candidato o candidata que hubiese obtenido el mayor número de votos.[100]

Art. 163.- Para las elecciones de prefectura y viceprefectura, se presentaran binomios que constaran en la misma papeleta y se proclamara ganadores a quienes hubiesen obtenido el mayor número de votos. Los binomios deberán integrarse con la participación de una mujer y un hombre o viceversa.
En las elecciones para las alcaldías de distrito metropolitano y alcaldías municipales se proclamara electo al candidato o candidata que hubiere obtenido el mayor número de votos.[101]

Para el caso de la adjudicación de escaños en elecciones pluripersonales, se usan los métodos D`Hondt (1,2, 3, 4,5…) y Webster (1, 3, 5, 7,9...). En el caso del uso de método D`Hondt es la regla y solo para el caso de Asambleístas Nacionales se aplica la formula Webster. Comparativamente el método Webster representa de mejor manera la proporcionalidad y si tomamos en cuenta que el distrito nacional es el único distrito grande (15) la aplicación del método Webster es una ventaja para las minorías, al menos en esa elección.

La norma recoge este criterio de la siguiente manera:

Art.164.- Con excepción de la asignación de escaños para Asambleístas, en la circunscripción nacional para la adjudicación de listas se procederá de acuerdo con los cocientes mayores mediante la aplicación de la formula de divisores continuos y en cada lista, de acuerdo a quien haya obtenido las mayores preferencias, es decir:

1) *La votación obtenida por cada uno de los candidatos sin diferenciar los votos de lista de los votos entre listas se sumara para establecer la votación alcanzada por cada lista.*
2) *Al total de la votación obtenida por cada lista se aplicara la formula de divisores continuos; se dividirá para 1,2,3,4,5 y así sucesivamente, hasta obtener cada una de ellas un numero de cocientes igual al de los candidatos a elegirse como principales;*

---

[99] Ibid., p. 41
[100] Id.
[101] Id.

3) Con los cocientes obtenidos, se ordenará de mayor a menor y se asignarán a cada lista los puestos que le correspondan, de acuerdo a los cocientes más altos, hasta completar el número total de representantes a elegirse.
4) La adjudicación de los escaños en cada lista corresponderá a los candidatos que hayan obtenido mayores preferencias.

En el caso de asambleístas, en la circunscripción nacional, para la adjudicación de listas, se procederá de la siguiente manera:

1) Se sumarán los votos alcanzados por cada uno de los candidatos, sin diferenciar los votos de lista y de entre listas, para establecer la votación alcanzada por cada lista.
2) Los resultados de cada lista se dividirán para la serie de números 1, 3, 5, 7, y así sucesivamente en la proporción aritmética de la serie, hasta obtener tantos cocientes como puestos a asignarse.
3) Los cocientes obtenidos se ordenarán de mayor a menor, y se asignarán a cada lista los puestos que le correspondan, de acuerdo a los más altos cocientes.
4) En caso de empate, se procederá al sorteo para definir la lista ganadora del puesto.

Los escaños alcanzados por las listas serán asignados a los candidatos más votados de cada lista. [102]

La fórmula electoral si bien no establece un umbral para obtener representación si fija una especie de umbral para la participación y la propia existencia de las organizaciones que esta expresado en el artículo 327 del Código de la Democracia

Art. 327.- El Consejo Nacional Electoral, de oficio o por iniciativa de una organización política cancela la inscripción de una organización política en los siguientes casos:...

3. Si los partidos no obtienen el cuatro por ciento de los votos validos en dos elecciones pluripersonales consecutivas a nivel nacional; o, al menos tres representantes a la Asamblea Nacional; o, al menos el ocho por ciento de alcaldías; o, por lo menos un concejal o concejala en cada uno de, al menos, el diez por ciento de los cantones del país.
4. En el caso de un movimiento político local que no obtenga al menos el tres por ciento (3%) en dos elecciones consecutivas, en su jurisdicción.... [103]

La norma busca mantener organizaciones nacionales, con mediana representación y que tengan presencia permanente en la vida política del país. Sin embargo, en la práctica los umbrales para obtener representación son altos para las organizaciones y esto ha hecho que pocos partidos o movimientos logren representación. En las elecciones de 2013 en 35 distritos solo en dos casos tres organizaciones lograron representación en el resto de distritos la representación fue para una o dos organizaciones, un numero pequeño tomando en cuenta que estuvieron calificadas 11 organizaciones nacionales. Caso especial fue el distrito nacional, en cuyo caso 7 organizaciones fueron representadas.

[102] Id.
[103] Ibid., p. 80.

CAPITULO 4

Problemas de Constitucionalidad del Sistema Electoral ecuatoriano.

En el capítulo I se estableció un marco teórico para el análisis del sistema electoral ecuatoriano a partir de sus elementos técnicos. En el II se analizo la evolución del tratamiento constitucional en el tema de los sistemas electorales. En el tercero se analizó y caracterizó el sistema electoral vigente desde la Constitución de 2008

El análisis planteado así permite contrastar tanto los planteamientos teóricos, como el histórico constitucional, con la realidad actual, de modo que, los antecedentes nos permitan establecer la situación actual de la legislación y si la misma cumple los principios propuestos por la Constitución.

Uno de los elementos que del estudio de la evolución normativa se observa es la eliminación del principio de representación de las minorías que estuvo vigente desde la Constitución de 1945.

La representación de las minorías, en términos electorales, supone mecanismos efectivos que hagan posible que estos grupos minoritarios accedan a escaños en los órganos de representación. *"Los candidatos de minorías pueden elegirse a través de los canales electorales*

ordinarios o de procedimientos especiales ideados para facilitar la inclusión de las minorías a la legislatura."[104] En el caso de estudio, la vigencia de este principio en la historia constitucional reciente, no supuso normas especiales como pueden ser la existencia de escaños reservados para los grupos minoritarios como sucede en Rumania, Nueva Zelandia, Croacia[105]. No hay referencia de ninguna institución electoral para garantizar la representación de minorías, como podría ser la existencia de curules reservados para sectores minoritarios.

En otros ámbitos de la participación se han creado mecanismos y acciones afirmativas para garantizar la participación de las minorías. Estos mecanismos ha permitido el acceso de sectores históricamente excluidos a ciertos niveles de participación. Sin embargo, desde lo electoral estas medidas no se han dado salvo el caso de la representación política de género. Caso en el cual se ha evolucionado hasta el punto de, en la actualidad, hasta llegar a niveles equitativos de participación en las listas, y niveles importantes de representación en todos los órganos colegiados. Sigue siendo la característica que las listas las encabecen hombres y ese es quizá el elemento en el que aun no se ha podido llegar a niveles óptimos.

Otra forma garantizar el derecho de las minorías, se encuentra en las normas de las leyes de partidos, por las cuales no se debe impedir la organización de partidos que representen las visiones minoritarias de grupos específicos. En el caso del Ecuador no se prohíbe la constitución de organizaciones con identidad étnica aunque si se procura la existencia de organizaciones nacionales y se limita la vida jurídica de las organizaciones si no mantiene un porcentaje de votación del 4% a nivel nacional. Es decir, se fomenta la existencia de visiones nacionales para la política. Esas visiones nacionales pueden chocar con visiones locales o de grupos de interés específicos que tengan una agenda política priorizada que sea gremial, étnica o de clase.

Esta última característica, se ve atemperada por la posibilidad de que las minorías ubicadas geográficamente puedan constituir organizaciones políticas locales. Más aun esta característica se profundiza en el caso ecuatoriano porque la diversidad tiene un vínculo con lo geográfico y territorial. De este modo, las organizaciones locales se convierten no sólo en canales de participación de las visiones locales sino también de

---

[104] PROTSYK, Olch, *La representación de las minorías y los pueblos indígenas en el Parlamento*, UIP y PNUD, México, primera edición, 2010 p. 3.
[105] Ibid., p. 4.

la diversidad cultural y étnica de cada una de los sectores geográficos en los que estas visiones se asientan.

El caso más emblemático de una organización en la que se ve reflejada la visión de un grupo étnico es el de Pachakutik, que es un movimiento político nacional de característica étnica y que promueve sus visiones políticamente. En lo local se han verificado organizaciones políticas, indígenas, afro ecuatoriano, de género, gremial. Es decir, la legislación no pone trabas a la organización de las minorías en partidos o movimientos políticos.

En Ecuador, la representación geográfica ha permitido la presencia de minorías étnicas, más porque estas minorías tienen presencia geográfica, que por una norma que los proteja y promueva su participación. Es así que la presencia de población indígena en las provincias de la sierra central y amazonia ha permitido la representación electoral de esas minorías, que dentro de su circunscripción geográfica son grupos mayoritarios, pero que a escala nacional son minoritarios. Esta característica de diversidad geográfica llevo en los años 90 a catalogar al Ecuador como un país fragmentado y en las elecciones de 1997 y 1998 a tener representación diversa, pese a utilizar el método de asignación a la pluralidad.

Por esta característica no ha sido necesaria la constitución de distritos especiales, otro mecanismo para la representación de las minorías, a fin de garantizar el derecho de representación de estas minorías étnicas. Un caso similar se puede mencionar para el caso de Esmeraldas, respecto a la representación del pueblo afro ecuatoriano.

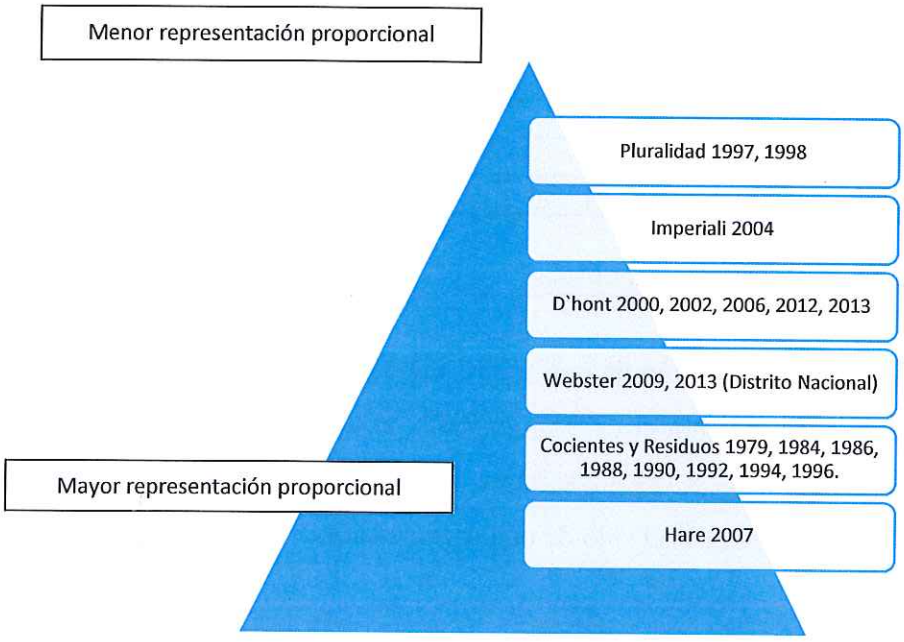
El único mecanismo que utilizo el país para la garantizar la representación de las minorías fue la aplicación de un método de asignación de escaños proporcional. Y como se ha dejado expresa constancia, el camino a encontrar el mejor método para el caso ecuatoriano no ha estado exento de experimentos, cambios fundados en intereses partidistas coyunturales, e inestabilidad.

El método de asignación de cocientes y residuos fue un mecanismo eficaz para la representación de minorías electorales y estuvo vigente hasta 1997. En el periodo siguiente, los constantes cambios de método en algunos casos acentuaron la

representación de los grupos más grandes y otras favorecieron la presencia de los grupos pequeños.

En el último periodo (2007-2015) se evidencia un proceso de cambio de método que sigue una misma lógica, desde el 2007 se cambio el método siempre a favor de los grupos mayoritarios, lo que ha dado como resultado que con igual a menor votación los grupos mayoritarios puedan obtener igual o mayor representación. En 2007 el método Hare usado representaba mejor las proporciones de votos, en 2009 se cambió por un método que siendo proporcional lo era menos que el anterior (Webster), y en el 2013 se usó un método menos proporcional aun, el método D`Hondt.

GRAFICO 1
METODOS Y PRINCIPIOS DE REPRESENTACION EN ECUADOR



Fuente: www.cne.gob.ec.
Elaborado por: Diego Carrasco Ramos

Las reglas en el método de asignación de escaños pueden marcar que un mismo resultado genere diferentes resultados en cuanto a la representación, entendida como número de escaños a los que accede cada partido. Los mejores ejemplos para visualizar como las reglas del juego afectan en la asignación de los escaños es el caso de las

elecciones pluripersonales de 2009, elección en la cual se usó en método Webster. En aquellas elecciones el movimiento PAIS obtuvo 7 escaños, en la circunscripción nacional, si a esa elección se le hubiera aplicado el método Hare vigente en 2007, el movimiento PAIS habría accedido a 6 escaños, uno menos que los obtenidos. Del mismo modo, si a aquella elección se le aplicaba el método D`Hondt, usado en 2013, PAIS habría alcanzado el numero de 9 escaños. Finalmente si el método hubiera sido el de pluralidad usada en 1997 y 1998, el movimiento PAIS habría alcanzado los 15 escaños en disputa es decir el 100% de la representación.

CUADRO 9:
VARIACIÓN EN LA REPRESENTACION DE ACUERDO CON EL METODO UTILIZADO

ORGANIZACION	HARE	WEBSTER	D`HONT	PLURALIDAD
PAIS	6	7	9	15
PSP	2	3	3	
PSC	2	2	2	
PRIAN	1	1	1	
PRE	1	1		
MPD	1	1		
MCND	1			
RED	1			

Fuente: www.cne.gob.ec
Elaborado por: Diego Carrasco Ramos

Queda claro que la utilización de uno u otro método puede marcar la diferencia entre estar representado o no, para el caso de análisis, la utilización del método Hare permitiría la representación de 8 organizaciones, el Webster de 6 organizaciones, el método D`Hondt 4, y el de pluralidad solo de una organización.

La visualización de este elemento deja en claro que sobre las reglas del sistema electoral se ejercen presiones políticas que buscan favorecer intereses partidistas. Por esa razón el manejo de las normas debe ser técnico, tener legitimidad y no dar espacios a la discrecionalidad, pues caso contrario se convierte en un área propicia para la manipulación consciente de las reglas a favor de los grupos dominantes.

De la observación también se visualiza la lógica de los cambios en el sistema desde 2007, los cambios han sido orientados a favorecer a las organizaciones grandes.

También nos permite entender que los métodos proporcionales generan efectos más o menos proporcionales de acuerdo con el método que se use. Debemos hablar de métodos más o menos proporcionales. Los más proporcionales permiten representar mejor la proporcionalidad y los menos proporcionales favorecen a los partidos grandes incluso generando sobrepresentacion.

En tal sentido, la eliminación del principio de representación de las minorías no genera un cambio importante en los efectos que el sistema puede producir, pues como quedo claro, el único mecanismo utilizado para garantizar ese derecho, en lo electoral, fue la aplicación de métodos de asignación de escaños proporcionales y esa característica al menos en la norma constitucional, se mantiene cuando se opta por un sistema proporcional.

4.1- La vigencia del principio de proporcionalidad en el Sistema Electoral Ecuatoriano

La pregunta ahora es: ¿el sistema recogido en el Código de la Democracia es o no proporcional?

El Articulo 116 de la Constitución expresamente manda:

> *Para las elecciones pluripersonales, la ley establecerá un sistema electoral conforme a los principios de proporcionalidad, igualdad del voto, equidad y alternabilidad entre mujeres y hombres; y determinará, las circunscripciones electorales dentro y fuera del país.*[106]

La primera definición que hace el legislador constituyente es que en el sistema electoral, para el caso de elecciones pluripersonales, prevalece el principio de proporcionalidad y esto supone que no se busca la constitución de mayorías, sino representar la diversidad de la sociedad ecuatoriana. Se busca que los órganos colegiados representen lo más fielmente la distribución de los votos entre los partidos u organizaciones políticas.

---

[106] Op. cit., *Constitución de la Republica del Ecuador*, p 40.

En los resultados electorales de 2013, no se verifica el cumplimiento del objetivo de los sistemas electorales proporcionales. En las elecciones para Asambleístas provinciales y del exterior, en los 34 casos distritos, en 2 distritos 3 organizaciones obtuvieron representación, en 7 una sola organización obtuvo el 100% de la representación y en el resto de casos 2 organizaciones obtuvieron escaños.

El porcentaje votos que no se convirtieron en representación también presenta distorsiones importantes con porcentajes que oscilan entre el 35 y 50%. Es decir, el sistema no logro representar de manera fiel la diversidad de las proporciones y dejo por fuera de la representación a amplios sectores, que como efecto deberán procesar sus demandas desde fuera de la institucionalidad.

Se evidencian casos de en los que con porcentajes de votación de 51.47% una organización alcanzo el 100% de la representación, e implica que en ese caso el 48% de los votos no se transformaron en representación. Este efecto poco proporcional que se produce por la aplicación del sistema tiene mucho que ver con el apoyo electoral solido al movimiento PAIS y la fragmentación de las otras opciones, sin embargo si llama la atención los altos porcentajes de votos que no se convierten en escaños, son expresiones populares que quedan por fuera de una representación institucional.

Si la democracia representativa supone que, por un lado, ciudadanos electos que representan a quienes votaron y por otro lado, que los votantes representan, en el acto eleccionario, al resto de la población que por diversas razones no vota, el que sólo una fracción de votos se convierta en representación supone problemas de legitimidad importantes.

Es necesario entonces establecer si estos resultados son producto de fenómenos electorales expresados en el apoyo popular a determinada opción o si más bien estos efectos son consecuencia de la aplicación de un sistema electoral.

Para establecer la vigencia de este principio es necesario recurrir al análisis de los elementos técnicos y a los resultados de la aplicación de los mismos y establecer si el efecto de la aplicación se ajusta a lo que podríamos esperar de un sistema proporcional.

Como se analizo el elemento más importante para establecer la proporcionalidad de un sistema es el tamaño o magnitud de los distritos. En las elecciones pluripersonales de 2013, en el Ecuador solo hay un distrito grande que es el distrito nacional para la elección de asambleístas nacionales, caso en el que se eligen 15 representantes, el resto de distritos son entre medianos (1) y pequeños.

CUADRO 10:
CIRCUNSCRIPCIONES PLURINOMINALES, UMBRAL DE REPRESENTACION Y EFECTO PROPORCIONAL

Número de escaños	Nombre de Circunscripción	Umbral de representación	Efecto proporcional
2	Exterior 1, Exterior 2, Exterior 3, Galápagos, Morona Santiago, Orellana, Napo, Zamora Chinchipe, Pastaza,	Alto	Bajo
3	Pichincha 3, Cañar, Santa Elena, Bolívar, Carchi, Sucumbíos.	Alto	Bajo
4	Pichincha 1, Pichincha 3, Manabí 1, Tungurahua, Chimborazo, Esmeraldas, Loja, Imbabura, Cotopaxi, Santo Domingo.	Alto	Bajo
5	Nacional Parlamentarios Andinos, Guayas 1, Guayas 2, Guayas 3, Guayas 4, Pichincha 2, Manabí 2, Azuay, El Oro	Alto	Bajo
6	Los Ríos	Medio Alto	Medio
15	Nacional Asambleístas Nacionales	Bajo	Alto

Fuente: NOHLEN, Dieter, Sistemas electorales y partidos políticos
Elaborado por: Diego Carrasco Ramos

Como se visualiza en el cuadro solo hay un distrito en el cual la posibilidad de representar a la proporcionalidad y a las minorías es alto y es ese el distrito nacional, en

las elecciones de 2013 en ese distrito se verificó la participación de 11 organizaciones de las cuales 8 obtuvieron representación.

Esta característica del sistema, con distritos generalmente pequeños, hace que la posibilidad de la representación proporcional sea baja, con umbrales para el acceso a la representación altos, lo cual también supone que un gran porcentaje de los votos no se transforman en escaños.

Para contrastar la afirmación anterior, se puede citar a modo de ejemplo, que en la elección de asambleístas nacionales de 2013 solo el 8,5% de los votos no se transformaron en escaños, el umbral para acceder a la representación fue de 3,22%, es decir, toda aquella organización que alcanzo al menos ese porcentaje logró representación. Es decir, en el caso de distritos grandes la posibilidad de representar la proporcionalidad es más efectiva.

CUADRO 11:
ASIGNACION DE ESCAÑOS ASAMBLEISTAS NACIONALES 2009

ORGANIZACION	% DE VOTACION	% REPRESENTACION	DIFERENCIA
PAIS	52.3	53.33	1.03
CREO	11.42	13.33	1.91
PSC	8.99	6.67	(2.32)
PSP	5.64	6.67	1.03
MPD-PK	4.72	6.67	1.95
PRE	4.51	6.67	2.16
SUMA	3.22	6.67	3.45

Fuente: www.cne.gob.ec
Elaborado por: Diego Carrasco Ramos

El caso de los asambleístas nacionales es particular pues en ese caso se aplicó un método más proporcional (Webster), que el que se utilizó para las elecciones de asambleístas provinciales (D`Hondt). Los resultados son claros un esquema de distrito grande permite representar mejor las proporciones y las minorías.

En el caso de asambleístas nacionales, la sobre o sub representación oscila entre una sobre representación del 3.45% y una sub representación del 2.32%, pero en términos generales se provoca un efecto de representación muy cercano a la proporcionalidad.

En el caso de asambleístas provinciales se mezclan dos elementos, el primero la reducción del tamaño de las circunscripciones y la utilización de un método de asignación de escaños menos proporcional que para el caso de Asambleístas Nacionales.

Los efectos de esta mezcla son contundentes. Para el caso de distritos binominales, el umbral es cercano al 25%, el efecto proporcional casi nulo y el porcentaje de votos que no se transforman en escaños es también alto bordeando el 45%. En el caso de distritos de tres representantes el umbral se ubica entre el 16 y el 19 por ciento. Para el caso de distritos de 4 representantes entre el 12 y 13 por ciento, para los casos de 5 y 6 representantes el umbral bordea el 11%. En general, el porcentaje de votos que no se transforman en representación es oscila entre el 35% y 45%. Es decir en las elecciones pluripersonales y en los distritos distintos al nacional de asambleístas, ninguna organización que obtenga menos del 10% obtendrá representación y más de un tercio de los votos no obtendrán representación.

Si bien, la aplicación de distritos pequeños no afecta a la mayoría de provincias que ya venían votando de este modo desde décadas atrás. El impacto del sistema es evidente en las provincias que eran distritos grandes como Guayas que elegía 18 diputados o Pichincha que elegía 14, así como Manabí con 8, pues en estos distritos electorales, se verificaba la representación proporcional, subdivididas estas circunscripciones, la representación proporcional es mínima o nula.

Es contundente el efecto del sistema electoral, la mezcla de circunscripciones pequeñas y método poco proporcional hacen que el principio de representación proporcional no esté en vigencia.

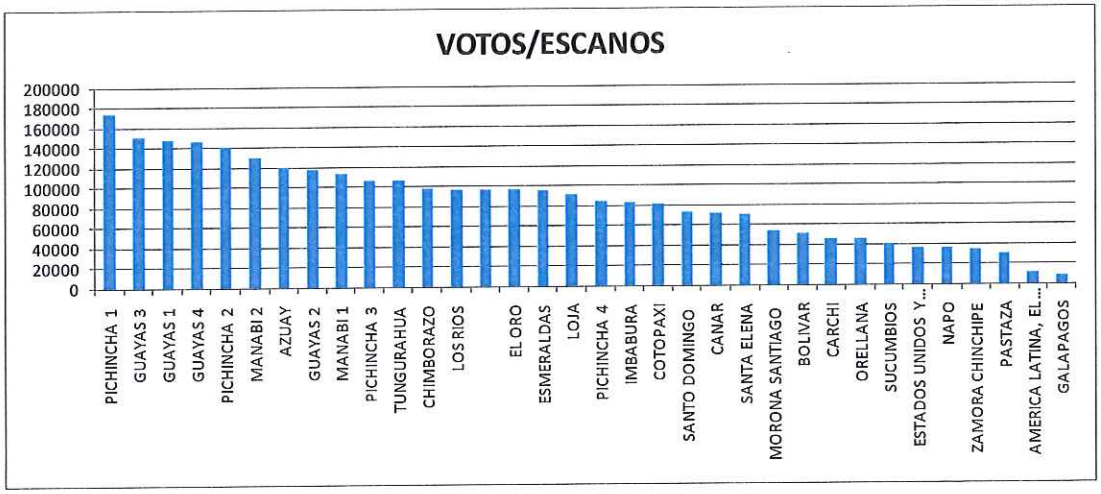
Se trata de un sistema que favorece a los partidos grandes, que redujo el número de organizaciones representadas, en promedio, a dos por cada circunscripción, dejando por fuera de la representación a 8 organizaciones en promedio y a cerca del 40% de los votos.

El sistema así diseñado no cumple el mandato de ser un sistema proporcional, pues no representa a la diversidad de la sociedad y consolida a organizaciones grandes en detrimento de importantes sectores políticos y sociales.

4.2.- Vigencia del principio de Igualdad del Voto.

La igualdad del voto es la expresión dentro del derecho electoral del principio de igualdad ante la ley y se expresa en que el voto de cada persona tiene el mismo valor, y por lo tanto, la misma posibilidad de que el voto se transforme en escaños

GRÁFICO 2:
RELACION ENTRE VOTANTES Y ESCAÑOS POR CIRCUNSCRIPCION ELECCIONES ASAMBLEISTAS 2013



Fuente: www.cne.gob.ec
Elaborado por: Diego Carrasco Ramos

Son evidentes las distorsiones que el sistema genera respecto al principio recogido en la Constitución respecto a la igualdad del voto. En promedio hay un representante, en la elección pluripersonal de asambleístas provinciales y del exterior, por cada 84.550 electores. Sin embargo se reflejan grandes distorsiones, en el extremo alto esta la provincia de Pichincha y su distrito 1, distrito en el cual hay un asambleísta por cada 173.675 electores, mientras que en Galápagos la relación es de 8.869 electores por cada asambleísta, lo cual supone que un voto de un galapagueño pesa más que el

voto de un pichinchano y por tanto es más probable que ese voto se convierta en representación.

En ese sentido Nohlen establece que: *La igualdad de los votos se logra cuando cada escaño representa la misma cantidad de habitantes (o electores, en algunos casos también votos validos emitidos) en todo el territorio electoral*[107]. Desde ese concepto, el evidente concluir que estamos frente a desviaciones importantes en el principio de voto igual y de representación igual.

Al variar el vínculo entre población y escaños, se puede manipular la representación política a favor de ciertos partidos o grupos sociales. La representación desigual de los sectores sociales, sobre todo en cuanto a las aéreas urbanas y rurales, es tradicional en casi todos los países.

Hay argumentos políticos considerados como justificados que permiten desviaciones del principio de igualdad, como puede ser la representación de las minorías. Sin embargo como queda claro, el principio de representación de las minorías es un principio que perdió vigencia en la Constitución de 2008.

Los límites de desviación del principio de igualdad del voto pueden ser tan altos que pueden eliminar el voto igual, y estaríamos frente al caso de voto desigual. En el caso de Ecuador como se indico la relación entre el extremo más alto y el más bajo es de 164.606, y el promedio es de 84.550, es decir, el extremo bajo es casi 10 veces menos que el promedio y casi 20 veces menos que el extremo alto. El voto de un galapagueño tiene 20 veces más posibilidades de convertirse en escaño.

Este efecto es generado por la fórmula para establecer cuantos escaños se disputan en cada circunscripción electoral. La formula establece que cada provincia tiene dos representantes como base y uno más cada 200.000 o fracción que pase de 150.000, lo cual supone que se da una representación desproporcional a las provincias pequeñas, con la intención de representarlas. Como se dijo antes, esta característica ha permitido la representación de minorías geográficas.

---

[107] NOHLEN, Dieter, *Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos Políticos*, op. cit., p 53.

La desigualdad del voto que se verifica en el sistema electoral ecuatoriano tiene una intencionalidad y favorece la representación de la diversidad geográfica, sin embargo no cumple con el principio proclamado en el artículo 116 de la Constitución.

Otro aspecto que afecta al voto igual, es la forma de la candidatura es de listas abiertas, es decir, el elector puede escoger de una lista o de entre listas, permite al elector escoger sus candidatos más allá de la propuesta que le hacen las organizaciones políticas, para ese efecto, cada elector tiene tantos votos como escaños a elegirse dentro del distrito.

Las formas de la candidatura y de la votación, favorece la votación personalizada y normalmente se vincula con sistemas de mayoría. La vigencia del principio de representación de las minorías y luego del principio de proporcionalidad, obliga a la aplicación de un mecanismo de asignación de escaños sui generis, pues si bien la votación es por personas, la adjudicación de los escaños es posterior a un escrutinio en el que se cuentan los votos de la lista. Esta particularidad del sistema genera distorsiones importantes respecto a la igualdad del voto.

La forma del escrutinio supone que los votos de los candidatos se suman y la adjudicación se hace para la lista, luego, una vez establecido el número de escaños que le corresponden a una lista, se adjudican a los candidatos. En la práctica, el efecto de este procedimiento es que el elector solo pueda modificar el orden la lista antes de la adjudicación y el esfuerzo de los candidatos de la lista beneficia a los candidatos que van primeros, o que llegan primeros de la lista.

Si un elector decide no votar por toda la lista, su voto tiene un valor inferior al del voto de aquel que decide votar por el número total de escaños de la circunscripción. Este efecto se intento corregir en el año 2006, en el que se implantó un ponderador que buscaba que todos los votos valieran 1 y que se pudiera fraccionar, de modo que se pueda dar un voto completo, dividido entre las opciones escogidas. Si un elector quería darle su voto completo a un solo candidato lo pudiera hacer, sin que pierda el valor de su voto. En la actualidad, si un elector le da un solo voto a un candidato, reduce el peso de su voto a la mínima expresión. La fórmula empleada en 2006 y utilizada también en 2007 aplicaba un ponderador, llamado ponderador exacto. Sin embargo, esta fórmula

resulto siendo muy complicada para su aplicación y termino por generar otras distorsiones respecto a la igualdad del voto, se dio el caso por el cual si se votaba por el número de escaños a repartirse menos 1, el voto tenia mayor valor que el de aquel que usaba todos los votos posibles de ser utilizados.

4.3.- Delimitación de circunscripciones electorales

La tradición normativa a determinado que la determinación de las circunscripciones sea competencia de la propia Constitución y concordante con la división político administrativa. Así la representación ha correspondido a circunscripciones que en lo territorial han sido nacionales, provinciales, cantonales y parroquiales.

Las innovaciones del actual sistema es que la determinación de estas circunscripciones si bien sigue constando en la Constitución, incorpora algunos elementos nuevos.

La Constitución crea niveles nuevos de organización territorial, las regiones y los distritos metropolitanos autónomos son dos niveles que se incorporan a la división político administrativa del país. En el primero caso, se crean las regiones pero en la práctica hasta el momento, 7 años más tarde, no se ha logrado constituir ninguna región, no hay ningún trámite en camino para tal efecto y ninguna provincia a grupo de provincias ha mostrado su decisión de constituir una.

En el caso de los distritos metropolitanos autónomos, tampoco se han constituido en cumplimiento del procedimiento establecido en la vigente Constitución. Pese a ello, el COOTAD abrió la puerta para que Quito se constituya como Distrito Metropolitano Autónomo, pues reconoce la vigencia de la Ley de 1993, ley que crea el Distrito Metropolitano de Quito y manda que se deba concluir con el procedimiento, es decir, que se someta a votación un proyecto de estatuto autonómico.

También en el actual sistema se abre la posibilidad de que las circunscripciones grandes sean divididas en más de una circunscripción, la fórmula que se usa para esta

creación es la referencia a que sea la ley la que regule las circunscripciones, y el legislador ha modificado la tradición electoral, subdividiendo, para efectos de la elección las circunscripciones grandes, pero sin que signifique que los representantes lo sean de un nivel político administrativo diferente, es decir, el asambleísta electo por el distrito 2 de Guayas no deja de ser asambleísta de Guayas para ser del distrito 2, pues esa forma seria violatoria de la Constitución que reconoce asambleísta provinciales y no distritales.

En aplicación de esta fórmula en las elecciones de 2013 y 2014 se realizaron en circunscripciones que resultan de la subdivisión de circunscripciones grandes y que como quedo señalado han generado impactos definitivos respecto a la representación proporcional.

4.3.1.- Reserva de ley

El artículo 116 de la Constitución manda que para las elecciones pluripersonales la ley determinará las circunscripciones electorales dentro y fuera del país. El código del a democracia a su vez establece que esta delimitación la hará el CNE.

> *Articulo 150.- ...En las circunscripciones electorales que elijan entre ocho y doce representantes se subdividirán en dos circunscripciones, aquellas que pasen de trece y hasta diez y ocho se subdividirán en tres y las que pasen de diez y ocho lo harán en cuatro circunscripciones; cuando ocurran las circunstancias que motiven la subdivisión de circunscripciones electorales, el Consejo Nacional Electoral decidirá su delimitación geográfica garantizando que la diferencia entre asambleístas a elegir en cada circunscripción no sea superior a uno. La delimitación y número de asambleístas de las nuevas circunscripciones deberá constar en la decisión por la que se convoquen las elecciones...*[108]

La ley otorga la capacidad de establecer las circunscripciones al CNE, estableciendo dos criterios, el primero respecto del número de escaños que deben repartir los distritos después de la subdivisión y que la diferencia entre los distritos subdivididos no puede ser mayor a un escaño. No establece la ley, cuales son los criterios que debe usar el CNE para tomar tal decisión, en cuanto a términos poblacionales, de igualdad del voto, de continuidad geográfica, de respeto a la división política del país. Siendo la subdivisión de las circunscripciones un tema complejo y

---

[108] Op. cit. *Ley Orgánica Electoral y de organizaciones políticas de la Republica del Ecuador. Código de la Democracia, p. 38*

fundamental al momento de establecer la proporcionalidad del sistema, la solución de los temas fundamentales quedan a discrecionalidad del CNE.

El CNE ha establecido dentro del amplio margen que la ley le otorga criterios técnicos para la conformación de las circunscripciones, siendo estos:

> *Para la determinación y diseño de las circunscripciones de Guayas, Manabí y el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha se han considerado los siguientes criterios: 1) Criterios Constitucionales: 1.1) Proporcionalidad entre escaños y población. 1.2) Igualdad del voto. 1.3) Equidad de género, según el artículo 116 de la Constitución; 2) Criterios legales: 2.1) La autoridad responsable de la delimitación de las Circunscripciones Electorales es el Concejo Nacional Electoral; 2.2) La existencia del mandato legal de subdividir todas las circunscripciones provinciales y distritales que sean de ocho o más escaños, consigna los siguientes parámetros: 2.2.1) La circunscripciones de ocho a doce se dividirán para dos, 2.2.2) Las circunscripciones de trece a dieciocho se subdividirán para tres, 2.2.3) Las circunscripciones de diecinueve o más se subdividirán para cuatro; 3) En la delimitación y división territorial de las circunscripciones electorales, la diferencia en el tamaño de cada circunscripción no puede ser mayor a un escaño. 4) El número de Asambleístas a elegir por la circunscripción provincial se determinara sin contar con la población del Distrito Metropolitano, siendo este el caso de la Provincia de Pichincha y el Distrito Metropolitano de Quito. 5) Criterios técnicos: 5.1) En los límites geográficos se considerará la contigüidad, continuidad y compacidad; y, 5.2) Se considerará el balance de representación urbano rural.*[109]

La Constitución en su artículo 116 es claro en el sentido de que las circunscripciones sean establecidas por la ley, en acto parlamentario, al hacerlo establece reserva de ley para el tratamiento de este elemento del sistema electoral.

El Código de la Democracia al regular el tema opta por la formula de establecer que sea el CNE quien establezca las circunscripciones, delegando de este modo, la competencia que el mandato constitucional, le asigna. En tal sentido, las circunscripciones, finalmente fueron establecidas por Resoluciones Administrativas del propio Consejo y no por Ley como establece la Constitución.

Cuando la Constitución se refiere a Ley, no se refiere a la acepción amplia de la palabra, por la cual se denomina a todo acto normativo. Siendo la Constitución una norma jurídica, la acepción con la que se debe interpretar es la técnica y legal, es decir la ley es una declaración de la voluntad soberana, que manifestada en la forma prescrita en la Constitución, manda prohíbe o permite. La forma prescrita en la Constitución, que se encuentra en la definición, hace referencia a que esta debe seguir un proceso de

---

[109] CONSEJO NACIONAL ELECTORAL, *Resolución PLE-CNE-1-19-8-2012,* www.cne.gob.ec, p.5., acceso: 12 de octubre de 2015

creación que supone dos debates al interior del cuerpo legislativo, que a su vez es la representación de la voluntad popular, de la voluntad soberana. En un esquema de democracia representativa, los parlamentarios son representantes del pueblo y toman decisiones a nombre de él. Optar por una formula por la cual las normas electorales sean de nivel legislativo es una forma de garantizar el debate plural de los temas electorales, que como se ha repetido varias veces es el mecanismo por el cual se hacen efectivos algunos de los derechos políticos, tal como lo establece el artículo 62 de la Constitución:

El artículo 62 de la Constitución establece que: *Las personas en goce de los derechos políticos tienen derecho al voto universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente...,*[110]

Por su lado el artículo 132 establece que:

> *La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos:*
>
> *1.- Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales;...*
>
> *5.- Modificar la división político administrativa del país, excepto en lo relativo a parroquias..*[111].

El legislador le da especial importancia a los derechos de las personas y exige que cualquier regulación sobre el ejercicio de los derechos constitucionales, entre ellos los derechos políticos, sean tratados por Ley, es decir, por acto legislativo emanado del órgano colegiado que representa a la sociedad en su conjunto y dentro de un debate en el que todos los sectores participen y hagan visibles sus posiciones.

La otra opción es que lo haga el ejecutivo, caso en el cual no se somete a un debate plural, pues es la decisión del jefe de Estado. El poder normativo reglamentario que le corresponde al Presidente, es un residuo del principio monárquico, mientras que el poder legislativo, del principio democrático.

La otra posibilidad es que sea otra instancia del poder público que no tiene la legitimidad de la elección popular y en tanto no es el reflejo de la voluntad soberana. El legislador constituyente en concordancia con lo que, también se establece en la

---

[110] Op. cit. Constitución de la Republica del Ecuador, p. 20.
[111] Ibid., p. 45.

legislación internacional, formula la obligatoriedad de que los temas referentes a derechos se debe regular obligatoriamente por Ley.

El establecimiento de reserva de ley, supone que no sean decisiones individuales las que regulen ciertos temas, no están a discreción de una sola persona, deben ser reguladas al interior de un cuerpo colegiado, de un debate en el que están los representantes de la voluntad popular.

En ese contexto, las elecciones son el mecanismo por el cual se hace posible el derecho político a elegir y ser elegidos. Este derecho garantiza la participación democrática de los ciudadanos en los tema de interés general y a acceder a la toma de decisiones, en tal sentido, su tratamiento corresponde a Ley, conforme el numeral primero del articulo antes citado.

Ese criterio es concordante con lo establecido en el artículo 116 por el cual es la Ley la que establece los principios del sistema electoral y determina, que sea la ley, la que establezca las circunscripciones electorales.

Las normas del sistema electoral son un elemento sustancial para la garantía de los derechos políticos de los ciudadanos, en especial el derecho a elegir y ser elegidos.

Y dentro de los sistemas electorales, la delimitación de circunscripciones, el elemento más importante para catalogar a un sistema electoral como más o menos proporcional y por tanto el que determina las posibilidades de los actores políticos de lograr representación, es decir en el ámbito del ciudadano político, la posibilidad de ser elegido .

Del mismo modo, este establecimiento es importante respecto a la vigencia del principio de igualdad del voto, en el sentido de que cada voto debe tener la misma posibilidad de convertirse en representación. Una delimitación poco técnica podría aumentar las distorsiones en cuanto a la relación entre la población y los escaños de cada circunscripción.

Tradicionalmente, los distritos electorales fueron establecidos en base a la división político-administrativa del país, es decir, los representantes se elegían en los niveles provinciales, cantonales y parroquiales.

El mandato constitucional de que la determinación de las circunscripciones se trate por ley tiene entonces una vocación de garantía, de participación democrática. El desconocimiento o debilitación de este mandato priva a la comunidad nacional de la oportunidad de que los temas más trascendentes para el bien común sean debatidos, confrontados y resueltos en el Foro Institucional que le es propio: El Congreso, con la intervención del mismo Presidente de la Republica como órgano colegislador.

En efecto la reserva legal, aun aquella clasificada como absoluta, no puede impedir a la potestad reglamentaria de ejecución disponer ciertas reglas para ordenar, facilitar o, llevar adelante las disposiciones legislativas. Sin embargo, ello no quiere decir que la potestad reglamentaria pueda sentirse autorizada a crear regulaciones o limitaciones nuevas a derechos, entre ellos los políticos.

La reserva supone que el tema se someta a un procedimiento público y contradictorio en que las distintas posturas han de intentar justificarse ante la opinión, es decir, argumentado, si no desde la perspectiva del interés general, que es hoy una categoría cuestionada, si en debate de los intereses de todos.

> *En un estado democrático de Derecho, lo razonable es que el órgano mas pluralmente representativo de la voluntad popular disponga por regla general de un amplio ámbito de competencia regulativa, limitado básicamente por el respeto a los derechos fundamentales y la satisfacción de estándares de generalidad y permanencia por parte de las normas que se establezca*[112]

En una sociedad democrática el principio de legalidad está vinculado inseparablemente al de legitimidad, a la elección popular de los órganos de creación jurídica, el respeto a la participación de las minorías y la ordenación al bien común.

Lo anterior no se contradice forzosamente con la posibilidad de delegaciones legislativas en esta materia, siempre que tales delegaciones estén autorizadas por la

---

[112] BASCUÑAN, Antonio, *"El principio de la distribución de competencia como criterio de solución de conflictos de normas juridicas"* en Revista Chilena de Derecho, número especial, 1998, p 43

propia Constitución, que se ejerzan dentro de los límites impuestos por ella y por la ley delegante, y que el ejercicio de la potestad delegada este sujeto a controles eficaces.

Desde esta perspectiva, la reserva legal establecida por la Constitución fue vulnerada por el legislador, privando de este modo a la sociedad de que las reglas sobre las circunscripciones se den dentro de un órgano plural, y dentro de un debate donde todas las partes puedan dar conocer sus opiniones, más aun tratándose del elemento más importante para la definición de tipo de sistema del que se trata, y que es fundamental para que se cumpla el mandato de que el sistema deba ser proporcional.

Ahora bien la norma del artículo 150 del Código de la Democracia, al establecer que será el CNE quien determine las circunscripciones es una forma de delegación, que vulnera la norma constitucional o la fijación de las circunscripciones es un tema administrativo electoral, y por tanto de competencia del CNE.

Desde este análisis, al tratarse, los sistemas electorales de herramientas que hacen efectivo el derecho a elegir y ser elegidos, y en tal sentido una garantía de los derechos políticos, solo cabe regulación por vía de Ley, más cuando el sistema electoral hace posible que tenga plena vigencia el principio de proporcionalidad contenido en el artículo 116 de la Constitución.

La determinación de distritos establecida por el CNE crea una nueva especie de división que podría denominarse electoral, diferente a la político-administrativa, que reconoce la Constitución, esto supone subdividir a las provincia, que cumplen con el requisito de población, en circunscripciones electorales más pequeñas, esta modalidad no es una innovación constitucional, sino legal.

El artículo 118 de la Constitución establece que...*La Asamblea Nacional se integrará por:... Dos asambleístas elegidos por cada provincia, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil..."*[113]. Pese a que la norma constitucional otorga las representaciones provinciales, con el mandato legal, la representación es distrital dentro de una provincia, Esto genera que se traten de representantes provinciales elegidos por

[113] Op. cit., *Constitución de la Republica del Ecuador,* p. 41.

distritos que son una subdivisión de la provincia para efectos únicamente electoral, no podría establecerse que se trata de una nueva forma de división política administrativa.

En la práctica, la subdivisión supone algunos problemas prácticos para su aplicación y que han sido resueltos por el CNE a su discreción, el más importante es si para organizar los distritos se debe respetar o no la división político-administrativa interna de las provincias. En este caso, el CNE ha tratado de respetar esa organización, sin embargo, para las elecciones de 2014, dividió la parroquia Tarqui del cantón Guayaquil en dos, a fin de constituir los distritos.

Los niveles de discrecionalidad pueden incentivar o impedir que el establecimiento de las circunscripciones electorales responda a un intento de manipulación en beneficio de una organización o grupo de interés. Este tema es ampliamente tratado por la doctrina, que lo denomina como *Gerrymandering.* Este fenómeno se caracteriza por la manipulación consciente de los distritos con la finalidad de favorecer a un grupo sea político o de presión. El diseño normativo otorga al CNE un amplio margen discrecional que puede generar fenómenos de manipulación consciente.

Con estos antecedentes, se ha inobservado la regla de que la determinación de las circunscripciones se la haga por ley y por mandato legal se le ha otorgado esa competencia al CNE, con amplio poder discrecional, lo cual es inconveniente pues abre la posibilidad de una manipulación consciente.

4.3.2.- Cumplimiento de la norma del artículo 117

El sistema electoral propuesto por el Legislador Constituyente establece dos garantías para su vigencia, la primera a través del establecimiento de reserva legal para su regulación y la prohibición de reformas legales antes durante el año anterior a la elección.

Estas dos garantías deben entenderse en conjunto. Por un lado que tanto el sistema electoral como las circunscripciones sean establecidos por ley, y la otra que las

normas legales no puedan aprobarse durante el año anterior a las elecciones. Al establecerse reserva legal para estos dos temas, es evidente que el legislador constituyente pretendió que ni el sistema electoral, ni las circunscripciones puedan ser modificados durante el año anterior a las elecciones, pues requieren de reforma legal.

La disposición del artículo 150 del Código de la Democracia, al asignarle la atribución de fijar las circunscripciones al CNE, y establecer que la delimitación se hará constar en la convocatoria a elecciones, sin establecer que tal delimitación se haga antes del año anterior a las elecciones vulnera la norma del artículo 117, ya que por un lado permite que la delimitación sea por Resoluciones, acto normativo al que está autorizado el CNE, y por tanto no se trata de una reforma legal, sino de un acto administrativo. Y por otro lado, la delimitación se puede hacer hasta la convocatoria a elecciones, es decir 120 días antes de la elección, y por tanto dentro del periodo prohibido para realizar reformas.

> *Art. 85.- El Consejo Nacional Electoral hará la convocatoria para las elecciones, con al menos ciento veinte días de anticipación al de las votaciones, excepto en los casos que la Constitución y la ley prevean plazos distintos. En la convocatoria se determinará:*
> *1.- El calendario electoral;*
> *2.- Los cargos que deban elegirse, las preguntas y materias de la consulta, referéndum o revocatoria según sea el caso; y,*
> *3.- El periodo legal de las funciones que corresponderá a quienes fueron electos*[114].

La inconveniencia de este mecanismo establecido en la Ley es que siendo la determinación de las circunscripciones el elemento más importante para la caracterización del sistema electoral, se puede reformar vulnerando la prohibición.

Es evidente que la norma lo que busca es el conocimiento y estabilidad de las reglas de juego para que los actores puedan ajustarse a ellas. Para la reforma de este elemento fundamental del sistema electoral la norma permite que hasta antes de la convocatoria, a modo de ejemplo la resolución que fijo los distritos para la elección de 2013 fueron establecidos recién en el mes de agosto de 2012, es decir 2 meses antes de la convocatoria a elecciones, recién en ese momento las organizaciones supieron cómo se iba a distribuir el territorio y las candidaturas, y no un año antes como manda el artículo 117 de la Constitución.

---

[114] Op. cit., *Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la democracia*, p 22.

El problema se agravó pues era la primera vez que se elegía en los nuevos distritos, las organizaciones tuvieron que ajustar sus estrategias territoriales contra el tiempo.

Hay una evidente vulneración de la norma del artículo 117, y del espíritu de la norma, que busca darle estabilidad a las reglas del juego. La discrecionalidad y la no aplicación de la norma del artículo 117 al CNE, favorece una hipotética manipulación consciente de los elementos del sistema electoral.

4.3.3.- Distrito Metropolitano.

Dentro de la nueva organización política administrativa del país, se crean los Distritos Metropolitanos Autónomos, los cuales en términos de competencias ejercen a más de las competencias de los gobiernos cantonales, las de las provincias y las de las regiones.

Ninguna iniciativa de constitución de distritos metropolitanos autónomos ha existido en el país desde la expedición de la Constitución. En el caso de Quito, la ley de 27 de diciembre de 1993, estableció que al cantón Quito como Distrito Metropolitano y la Constitución de 1998 ratifico su existencia.

La Constitución de 2008 se refiere a Distritos Metropolitanos Autónomos y no sólo Distrito Metropolitano, adicionalmente al referirse a las competencias es evidente que se trata de una innovación constitucional y que el Distrito Metropolitano Autónomo no es lo mismo que el Distrito Metropolitano creado en 1993.

Sin embargo de aquello, mediante Resolución del CNE reconoce la calidad de distrito metropolitano autónomo, para efectos electorales no desde la argumentación constitucional sino en base a lo establecido en la Ley que crea el Distrito Metropolitano de Quito al amparo de 1993:

> *Que mediante ley 46, publicada en el Registro Oficial 345, de 27 de diciembre de 1993, calificada con jerarquía y carácter de Ley Orgánica, por Resolución Legislativa No. 22-058,*

publicada en Registro Oficial 280, de 8 de marzo de 2001, se expide la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, estableciendo, en su artículo 5 que 'el territorio del Distrito Metropolitano de Quito es el mismo que constituye el cantón Quito'[115]

Mediante este criterio se aprobó la resolución que subdividió al Distrito Metropolitano de Quito, en tres circunscripciones y creo la circunscripción de Pichincha sin el Distrito. El efecto de esta interpretación es que el numero de asambleístas de lo que era la circunscripción Pichincha paso de 14 a 16.

Sin embargo, la propia Constitución establece que la constitución de un Distrito Metropolitano Autónomo es un trámite reglado, que debe observar algunos requisitos y procedimientos antes de configurar un Distrito Metropolitano Autónomo.

242.- El estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambienta, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales.
Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales[116].

Los Distritos Metropolitanos regímenes especiales y al serlo necesitan reconocimiento legal, no opera automáticamente. El trámite inicia por la expresión de la iniciativa de los cantones

247.- El cantón o conjunto de cantones contiguos en los que existan conurbaciones, con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional podrán constituir un distrito metropolitano.
Los cantones interesados en formar un distrito metropolitano seguirán el mismo procedimiento establecido para la conformación de las regiones. Sus concejos cantonales elaborarán una propuesta que contenga un proyecto de ley y un proyecto de estatuto de autonomía del distrito metropolitano.
Los distritos metropolitanos coordinarán las acciones de su administración con las provincias y regiones que los circundan.
El estatuto del distrito metropolitano cumplirá con las mismas condiciones que el estatuto de las regiones[117].

Es necesario que los concejos municipales interesados elaboren un proyecto de ley y un proyecto de estatuto autonómico, en el caso de Quito, ya hay una ley de creación, pero no existe aún un estatuto autonómico, en la administración de Paco Moncayo (2004-2009) se aprobó un proyecto de Estatuto Autonómico y cuyo trámite no ha continuado, y en la administración de Augusto Barrera (2009-2014) se avanzo en la redacción de un nuevo proyecto que tampoco ha logrado prosperar.

---

[115] CONSEJO NACIONAL ELECTORAL, op. cit., p.6.
[116] Op. cit. *Constitución de la República del Ecuador*, p 75.
[117] Ibid. p. 76.

Para continuar en el trámite, la norma constitucional establece que para constituir un DMA es necesario seguir el mismo trámite que para hacerlo con una región en tal sentido:

> *Art. 245.- la iniciativa para la conformación de una región autónoma corresponderá a los gobiernos provinciales, los que elaborarán un proyecto de regionalización que propondrá la conformación territorial de la nueva región, así como un proyecto de estatuto de autonomía regional.*
> *La Asamblea Nacional aprobará en un plazo máximo de ciento veinte días el proyecto de ley, y en caso de no pronunciarse dentro de este plazo se considerará aprobado. Para negar o archivar el proyecto de ley, la Asamblea Nacional requerirá de los votos de las dos terceras partes de sus integrantes.*
> *El proyecto de estatuto será presentado ante la Corte Constitucional para que verifique su conformidad con la Constitución. El dictamen correspondiente se emitirá en un plazo máximo de cuarenta y cinco días, y en caso de no emitirse dentro de este se entenderá que el dictamen es favorable.*
> *Con el dictamen favorable de la Corte Constitucional y la aprobación del proyecto de ley or0gánica, se convocará a consulta popular consulta popular es las provincias que formarían la región, para que se pronuncien sobre el estatuto regional.*
> *Si la consulta fuera aprobada por la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos en cada provincia, entrará en vigencia la ley y su estatuto, y se convocará a elecciones regionales en los siguientes cuarenta y cinco días para nombrar a las autoridades y representantes correspondientes*[118].

La norma obliga a que la aprobación del estatuto sea por mayoría absoluta de votos, es decir, exige un consenso amplio de la población en la aprobación del estatuto autonómico, solo en ese caso se puede hablar de que se ha cumplido el proceso constitucional.

En términos de competencias los DMA ejercen las de los gobiernos cantonales, provinciales y regionales

> *Art. 266.- Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias.*
> *En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas distritales.*[119]

El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomías y Descentralización es contundente respecto al estado del trámite de constitución del Distrito Metropolitano Autónomo de Quito, cuando su disposición general séptima manda:

---

[118] Ibid., p 75.
[119] Ibid., p 81.

El presente Código no afecta la vigencia de las normas de Ley Orgánica de Distrito Metropolitano de Quito, publicada en el Registro Oficial No. 345, de 27 de diciembre de 1993. A todo efecto, la Ley Orgánica de Distrito Metropolitano cumple la función de declaración de creación del Distrito Metropolitano y de su delimitación territorial. El gobierno autónomo del distrito metropolitano de Quito concluirá el proceso de constitución con la elaboración, control de constitucionalidad y sometimiento a consulta de su Estatuto de Autonomía, en los términos previstos en la Constitución. [120]

Es claro que la categoría Distrito Metropolitano Autónomo es una innovación de la Constitución de 2008, y se podría concluir que en términos de competencias esta nueva forma de organización político administrativa supone el ejercicio de nuevas competencias, las que les corresponden a los gobiernos provinciales y los regionales.

El proceso de constitución de Quito como Distrito Metropolitano se encuentra a mitad de camino, pues si bien el COOTAD establece que la ley que crea el Distrito Metropolitano de Quito está vigente, este instrumento cumple el rol de Ley de creación del Distrito pero, deja claro que el trámite para su creación en los términos de la Constitución de 2008 no está concluido, restando la aprobación del estatuto autonómico, sólo concluido el tramite se podría hablar de la plena existencia de Quito como Distrito Metropolitano Autónomo, antes se trata de Distrito Metropolitano en los términos de la ley de 1993.

Las resoluciones de distritalizacion establecen que Quito es Distrito Metropolitano Autónomo, inobservan el mandato legal y le dan una condición que no tiene el Distrito Metropolitano de Quito, vulnerando de este modo, la norma constitucional. Más aun esta categoría que se le da a Quito tiene efectos solo electorales, pues en la actualidad MDMQ no ejerce ninguna competencia ni provincial ni regional, pues en el resto de aspectos no es considerado como un Distrito Metropolitano Autónomo en los términos de la Constitución.

Para abundar en el tema es necesario recordar las finalidades que buscaba la creación del Distrito Metropolitano de Quito, según la ley de 1993

Art 2.- Finalidad.- Además de las contempladas en la Ley de Régimen Municipal, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito cumplirá las finalidades siguientes:

---

[120] MINISTERIO DE COORDINACION DE LA POLITICA Y GOBIERNOS AUTONOMOS DESCENTRALIZADOS, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, V&M Gráficas, primera edición, 2011, p. 221.

1) *Regulará el uso y la adecuada ocupación del suelo y ejercerá control sobre el mismo con competencia exclusiva y privativa las construcciones o edificaciones, su estado, utilización y condiciones;*
2) *Planificará, regulará y coordinará todo lo relacionado con el transporte público y privado dentro de su jurisdicción, para lo cual expedirá, con competencia exclusiva, las normas que sean necesarias.*

Sus decisiones se enmarcarán en las políticas nacionales que determine, de acuerdo con sus atribuciones, el Consejo Nacional de Tránsito.

La ejecución de las regulaciones, que sobre transporte público y privado adopte el Concejo Metropolitano será controlada por la Policía Nacional, a través de sus organismos especializados, que conservara para este efecto las atribuciones contenidas en leyes especiales.

Las disposiciones de este numeral no modifican las normas legales y reglamentarias que garantizan ingresos a la Policía Nacional, quien continuara percibiéndose como lo ha hecho hasta ahora;

3) *Prevendrá y controlará cualquier tipo de contaminación del ambiente; y,*
4) *Propiciará la integración y participación de la comunidad. Las Ordenanzas establecerán mecanismos para que la comunidad participe, no solamente en el financiamiento de los proyectos destinados a satisfacer sus necesidades, sino también en la identificación de tales necesidades, en la planificación de los proyectos, en su ejecución y en el mantenimiento de las obras y servicios.*[121]

No son equiparables, en términos de competencias el Distrito Metropolitano de Quito y el Distrito Metropolitano Autónomo, razón por la cual el CNE, al crear las circunscripciones en Quito ejerció competencias que no le correspondían y que contradicen lo establecido por el artículo 118, cuando establece que la ley determinara la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos, y de la circunscripción en el exterior. Si no existen aún constituidos Distritos Metropolitanos Autónomos no correspondía al CNE asignarle escaños y tampoco establecer un procedimiento para su elección, pues queda claro que no existen aún y que dicha determinación debe hacerse por ley y no por resolución. La interpretación que hace el CNE no es jurídicamente aceptable, no le corresponde a esta institución declarar a Quito como Distrito Metropolitano Autónomo, como lo hizo.

[121] ECUADOR, Registro Oficial 345, *Ley 46*, Quito 27 de diciembre de 1993.

Conclusiones:

La importancia del estudio del Derecho Electoral es de suma importancia, por el vinculo que existe entre esta rama del Derecho y la vigencia y legitimidad del sistema democrático y en especial de la democracia representativa. El cumplimiento de las normas del derecho electoral hace posible el ejercicio de los derechos políticos y de participación.

Dentro del Derecho Electoral, uno de sus elementos de estudio es el sistema electoral, el mismo que hace posible que los resultados electorales se conviertan en representación y por tanto es una garantía para el derecho político de elegir y ser elegido, así como también permite la vigencia del principio de igualdad del voto.

La interpretación que debe darse a los sistemas electorales debe partir del reconocimiento de que son herramientas a través de las cuales se hace posible la participación y la transformación de la voluntad popular en decisiones que permiten su representación en los diversos niveles de gobierno, sea a través de representantes o por sí mismo, a través del voto.

El derecho al voto, al que se han ido incorporando progresivamente grupos excluidos, ha generado que al momento se pueda hablar de la universalización del derecho al voto. Sin embargo la expresión popular a través del voto requiere de mecanismos para que esa expresión se transforme en decisiones, representación y mandatos. Sin estos mecanismos, no se podría procesar las opiniones del soberano.

El proceso de democratización del sistema político ecuatoriano, es un proceso nuevo. Recién en 1945 se estableció un proceso eleccionario independiente, con una entidad autónoma para llevar a cabo los procesos eleccionarios. Recién en 1979 se

empieza a hablar de procesos transparentes, antes todo proceso era puesto en duda por acusaciones y pruebas de fraude. Es decir es un proceso relativamente nuevo.

Este proceso de democratización, ha encontrado más de un momento de crisis institucional. Tres gobiernos constitucionalmente electos no lograron concluir su período mediante procedimientos reñidos con la Constitución. Estas debilidades institucionales se ven reflejadas, también en los procesos electorales, las reglas del juego son modificadas con regularidad en base las mayorías coyunturales y a los intereses coyunturales que representaron.

La competencia política genera una tendencia hacia la búsqueda del éxito electoral y la consecución de representación política en los órganos colegiados. Como en toda disputa hay una tendencia a manipular las normas de manera consciente con la finalidad de obtener mejores condiciones en la disputa política. Es por esta razón que la evolución de las reglas de juego, está marcada por la utilización política de estas reglas.

En el proceso actual, la tendencia no es diferente, desde 2007 se ha modificado la regla electoral en cada elección, para hacerlo se ha utilizado mecanismos que no se ajustan al mandato constitucional, generando de este modo, un sistema que es permeable a los intereses políticos.

La cultura política, tanto en el proceso histórico, como en la actualidad ha prevalecido por sobre las normas, de modo que, los esfuerzos constitucionales y legales no han logrado los efectos deseados y menos cambiar comportamientos políticos.

Las normas que rigen el actual sistema electoral adolece del mismo defecto, busca desde las normas cambiar comportamientos electorales de los actores políticos. Un sistema como el actual que no representa a la proporcionalidad, debería generar un incentivo a la conformación de grandes corrientes fuertes que puedan convertirse en mayorías electorales, sin embargo, las particularidades de la política ecuatoriana no ha logrado aún generar esas grandes corrientes y la fragmentación sigue siendo una de las características más marcadas del sistema político ecuatoriano.

Reconociendo esa fragmentación, la norma constitucional establece un sistema proporcional a fin de representar a la diversidad política, sin embargo, en contradicción a ese mandato el legislador y el CNE han diseñado un sistema que favorece a los grupos mayoritarios y excluyendo de la representación a grandes sectores, lo cual en el mediano plazo puede generar un proceso de deslegitimación del sistema político.

Ese mismo diseño normativo no atiende las garantías que la Constitución establece para la legislación electoral, es decir que se regule por ley, es decir por acto normativo aprobado a través de un proceso de debate al interior de un órgano colegiado, en el que se expresen las diferentes visiones sobre el tema; y, que las reformas electorales no pueden expedirse durante el año anterior al del acto eleccionario. La expedición de resoluciones administrativas para regular los temas electorales dentro del año de prohibición, vulneran el mandato constitucional.

Las normas del Código de la Democracia un poder discrecional a favor del CNE en lo relacionado con la determinación de circunscripciones electorales, en ejercicio de esa discrecionalidad, el CNE ha decidido otorgar la calidad de Distrito Metropolitano Autónomo a Quito sin que haya cumplido los requisitos constitucionales, ha subdividido las circunscripciones en otras más pequeñas, en ejercicio de una función que la constitución otorga a la Asamblea Nacional y que ésta ha permito sea transferida al CNE, inobservando la norma constitucional.

Respecto al principio de proporcionalidad que debería cumplir el sistema electoral ecuatoriano, se verifica que el sistema diseñado no representa de manera adecuada a la proporcionalidad, sino que sobre representa a los grupos mayoritarios y disminuye al mínimo el número de organizaciones representadas. Se trata de un sistema que favorece a los grupos de mayor votación y reduce al mínimo la posibilidad de representación proporcional.

En el análisis de los efectos del sistema electoral se señala al método de asignación de escaños como el causante de los resultados, en realidad la causa más efectiva para tales resultados es la disminución del tamaño de las circunscripciones. El actual sistema forma circunscripciones pequeñas en las que la representación proporcional es baja.

Es necesario corregir los problemas del sistema electoral para que sea compatible con el mandato constitucional. En primer lugar la delimitación de las circunscripciones deben ser establecidas por ley, o por el CNE en aplicación de criterios establecidos por la ley, reduciendo los márgenes de discrecionalidad con los que lo ha hecho en los últimos procesos electorales. Es necesario, también, que la determinación de las circunscripciones deba cumplir con la norma del artículo 117 de la Constitución, es decir, que las circunscripciones se establezcan antes del año anterior a la elección, este cumplimiento permite estabilidad en las reglas del juego.

Para cumplir el mandato del artículo 116, por el cual el sistema electoral deba ser proporcional, es necesario constituir circunscripciones más grandes, de modo que sea posible la representación proporcional. Para este efecto es necesario reconocer que la subdivisión de los distritos grandes es una innovación legal y no constitucional.

Finalmente, es necesario establecer que las normas electorales han sido utilizadas políticamente, para intereses partidistas, de modo de que las normas les favorezcan, esa utilización política ha impedido que las normas sean estables y por tanto que no se pueda en el tiempo ser evaluadas para establecer beneficios y perjuicios de un sistema electoral. Las continuas reformas son una muestra de la permeabilidad de los sistemas a los intereses coyunturales, lo cual impide establecer lo más ventajoso para el país.

En términos generales, para un país de tradición fragmentado, la imposición de una fórmula que favorece a las organizaciones mayoritarias, en el mediano plazo puede suponer la exclusión de grupos y demandas legitimas, lo cual puede en ese mismo plazo generar conflictividad.

Elementos de cultura política también son parte del problema para la aplicación de las normas de los sistemas electorales, la volatilidad, la falta de lealtad partidista, una política clientelar hace que el proceso de consolidación de organizaciones políticas modernas y coherentes, con visiones nacionales y programas modernos e integradores. En la actualidad la única organización política que logra una presencia nacional es el movimiento PAIS, y el éxito de su estructura está directamente vinculado con el

ejercicio del poder. Es decir, se trata de una organización articulada, en gran medida, por la oferta del poder.

BIBLIOGRAFIA

ALBAN, Ernesto, *Evolución del Sistema Electoral Ecuatoriano*, en *El Proceso Electoral Ecuatoriano,* Corporación Editora Nacional TSE, Quito, 1989.

ASAMBLEA NACIONAL, *Decreto Legislativo No. 000 RO 1 de 11 de Agosto de 1998,* www.constituyente.asambleanacional.gob.ec.

BASCUÑAN, Antonio, *"El principio de la distribución de competencia como criterio de solución de conflictos de normas juridicas"* en Revista Chilena de Derecho, número especial, 1998.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, *Diccionario de política,* Siglo veintiuno editores, México, segunda edición, México, 1983.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL, *Resolución PLE-CNE-1-19-8-2012,* www.cne.gob.ec, p.5., acceso: 12 de octubre de 2015

Constitución de la República del Ecuador, Corporación de estudios y publicaciones, Quito, primera edición, 2013, p 43.

ECUADOR, Registro Oficial 117, *Ley de elecciones*, Quito, 11 de julio de 2000.

ECUADOR, Registro Oficial 244, *Resolución RJE-PLE-TSE-1-28-9-2004,* Quito, 5 de enero de 2004.

ECUADOR, Registro Oficial 345, *Ley 46*, Quito 27 de diciembre de 1993.

HURTADO, Osvaldo, *El poder político en el Ecuador,* Planeta, Quito, decimo cuarta edición, 2001, p. 142

Ley Orgánica de Elecciones, Corporación de Estudios y publicaciones, primera edición, 2006, p. 24.

Ley Orgánica Electoral y de organizaciones políticas de la Republica del Ecuador. Código de la Democracia, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, primera edición, 2013, p. 2.

Diss. MEJIA, Andrés, *Una Democracia Ingobernable, arreglos constitucionales, partidos políticos y elecciones en Ecuador, 1979-1996*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, FKA 0192, p. 63.

PROTSYK, Oleh, *La representación de las minorías y los pueblos indígenas en el Parlamento*, UIP y PNUD, México, primera edición, 2010 p. 3.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, *Decreto Supremo 000, Registro Oficial 800 de 27 de marzo de 1979, www.cancilleria.gob.ec, p. 12, acceso: 12 de octubre de 2015.*

[1] MINISTERIO DE COORDINACION DE LA POLITICA Y GOBIERNOS AUTONOMOS DESCENTRALIZADOS, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, V&M Gráficas, primera edición, 2011, p. 221.

NOHLEN, Dieter, ZOVATTO, Daniel, OROZCO, Jesús, THOMPSON, José, (comp.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, segunda edición, 2007, p 33.

NOHLEN, Dieter, *Diccionario de Ciencia Política,* Editorial Porrua, México, primera edición en español, 2006, p. 1261.

NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos,* Fondo de cultura económica, México, segunda edición, p. 92.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS, *Constitución Política del Perú*, publicada en www.pcm.gob.ec, p. 56. Acceso: 11 de octubre de 2015, 22h30.

SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, primera edición en español, 1994, p. 66.

TRABUCCO, Federico, *Constituciones de la Republica del Ecuador*, Editorial Universitaria de la Universidad Central, Quito, primera edición, 1975, p. 358

TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL, , *Consulta Popular Nacional 2007, pregunta y estatuto electoral*, www.puce.edu.ec, p. 7. Acceso 11 de octubre de 2015.

TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL, *Método de asignación de escaños,* www.app.cne.gob.ec, p. 2, Acceso: 12 de octubre de 2015.

VALDÉS, Leonardo, *sistemas electorales y de partidos,* Instituto Federal Electoral, México, cuarta edición, 2001, p. 9.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN.

Yo, Diego Mauricio Carrasco Ramos, CI 1710537398 autor del trabajo de graduación intitulado PROBLEMAS DE CONSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA ELECTORAL ECUATORIANO, previa a la obtención del grado académico de ABOGADO en el 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 SENECYT en formato digital de una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior para su difusión 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 la Universidad.

Quito, 29 de noviembre de 2016.

Diego Mauricio Carrasco Ramos

CC 1710537398

REPÚBLICA DEL ECUADOR
DIRECCIÓN GENERAL DE REGISTRO CIVIL, IDENTIFICACIÓN Y CEDULACIÓN



CÉDULA DE CIUDADANÍA No. 171053739-8

APELLIDOS Y NOMBRES
CARRASCO RAMOS
DIEGO MAURICIO

LUGAR DE NACIMIENTO
PICHINCHA
QUITO
SANTA PRISCA

FECHA DE NACIMIENTO 1976-05-16
NACIONALIDAD ECUATORIANA
SEXO M
ESTADO CIVIL CASADO
MONICA AZUCENA
VACA OJEDA

INSTRUCCIÓN
SUPERIOR

PROFESIÓN / OCUPACIÓN
EMPLEADO PRIVADO

V4444V4444

APELLIDOS Y NOMBRES DEL PADRE
CARRASCO JORGE

APELLIDOS Y NOMBRES DE LA MADRE
RAMOS MARGARITA

LUGAR Y FECHA DE EXPEDICIÓN
QUITO
2015-07-10

FECHA DE EXPIRACIÓN
2025-07-10

IGM 15 05 228 04



DIRECTOR GENERAL

FIRMA DEL CEDULADO

REPÚBLICA DEL ECUADOR
CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

CERTIFICADO DE VOTACIÓN

024

ELECCIONES SECCIONALES 23-FEB-2014

024 - 0287
NÚMERO DE CERTIFICADO

1710537398
CÉDULA

CARRASCO RAMOS DIEGO MAURICIO

PICHINCHA
PROVINCIA

QUITO
CANTÓN

CIRCUNSCRIPCIÓN 1
COTOCOLLAO
PARROQUIA

1
ZONA

f.) PRESIDENTA/E DE LA JUNTA