

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES FLACSO

DIPLOMA DE POSTGRADO EN ANALISIS Y MOTIVACION DE LA DECISION POLITICA.

BIBLIOTECA - FLACSO - E.C

Fecha:

Compra:

Procedido:

Categoría:

Donación: *El Autor*

T
324.63
P869P

REG. *18188*
CUT. *16088*
BIBLIOTECA - FLACSO

POSIBLES REFORMAS AL ORDENAMIENTO POLITICO ELECTORAL ECUATORIANO.

DR. FRANCISCO POVEDA ALMEIDA

Quito, a 31 de Marzo de 1989.

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES FLACSO.

DIPLOMA DE POSTGRADO EN ANALISIS Y MOTIVACION DE LA DECI-
SION POLITICA.

POSIBLES REFORMAS AL ORDENAMIENTO POLITICO ELECTORAL ECUA-
TORIANO.

DR. FRANCISCO POVEDA ALMEIDA

DIRECTOR DE TESIS: DR. HERNAN SALGADO PESANTES

LECTORES DE TESIS: DR. ENRIQUE CHIRIBOGA BARBA
DR. JULIO ECHEVERRIA.

ASESOR : DR. MENTOR POVEDA PALACIOS.

LUGAR DE REALIZACION: QUITO

MESES: ENTRE AGOSTO DE 1988 y MARZO DE 1989

AÑOS : 1988-1989.

INDICE GENERAL

A.- INTRODUCCION.....	I
B.- PRIMERA PARTE: VACIOS EN EL ORDENAMIENTO POLITICO-ELECTORAL ECUATORIANO. CONSTITUCION, LEY DE ELECCIONES Y LEY DE PARTIDOS POLITICOS.....	1
CAPITULO I : AUSENCIA O IMPEDIMENTO DE UNO DE LOS DOS FINALISTAS EN LA SEGUNDA VUELTA ELECTORAL.....	2
CAPITULO II: LA INTERPRETACION DE LA LEY.....	5
ELEMENTOS DE LA INTERPRETACION LEGAL.....	6
ELEMENTOS DE LA INTERPRETACION.....	7
1.- El Elemento Gramatical.....	8
2.- El Elemento Lógico.....	12
3.- El Elemento Histórico.....	12
OTRAS NORMAS DEL ART. 18 DEL CODIGO CIVIL.....	16
CAPITULO III: REQUISITOS PARA SER ELEGIDO.....	33
REQUISITOS PARA SER PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.....	34
LA NO REELECCION PRESIDENCIAL.....	51
C.- SEGUNDA PARTE: LA SEGUNDA VUELTA ELECTORAL.....	55
CAPITULO I: EL REGIMEN DE PARTIDOS.....	55
LOS PARTIDOS POLICOS EN LA CONSTITUCION Y LA LEY.....	58
PARTIDOS POLITICOS Y REGIMEN DE PARTIDOS.....	65
CAPITULO II: LA SEGUNDA VUELTA ELECTORAL. VENTAJAS Y DESVENTAJAS.....	76
VENTAJAS Y DESVENTAJAS.....	82
D.- CONCLUSIONES.....	90
E.- BIBLIOGRAFIA.....	93

CAPITULO III

REQUISITOS PARA SER ELEGIDO

Otro aspecto que reviste una importancia tanto o más trascendental que el ya estudiado en lo que antecede, es el que dice relación con los requisitos que debe cumplir o llenar un ciudadano para ser elegido a desempeñar dignidades de elección popular.

Es un aspecto que no ha sido tratado en la integridad que el tema amerita, por nuestro ordenamiento político-electoral. Quizá por defender con absoluta perfección el principio constitucional consagrado por el Art. 32 de la Carta Fundamental, que garantiza el derecho de todos los ciudadanos a elegir y ser elegidos, quizá por no alterar, aunque sea mínimamente, lo que este concepto entraña que, conforme lo veremos más adelante, no contiene ningún obstáculo para que se puntualicen y reglamenten, adecuadamente los requisitos que debería cumplir un ciudadano para postularse como candidato a una representación popular. Más aún, si se trata de una elección tan importante y esencial para la vida del país, como lo es la de Presidente de la República o la Diputación ante el Congreso Nacional.

El problema que planteamos es trascendental, puesto que, para desempeñar un cargo cualquiera, por nombramiento o por contrato, dentro de una Institución del Sector Público, por ejemplo, el cargo de Secretaria, hay que reunir los requisitos que la Ley y los respectivos Reglamentos Orgánico-Funcionales de las Instituciones establecen, sin cuyo cumplimiento no se puede optar por el desempeño de tal función pública. Algunas de estas normas exigen, por

ejemplo, poseer el título profesional que le acredite como Secretaria (en nuestro ejemplo), tener cierta experiencia profesional, aprobar los exámenes que se toman como parte de la selección, etc.

Mas para la elección de un dignatario tan importante como lo es el Presidente de la República o los Diputados Provinciales o Nacionales, no se debe cumplir tales requisitos. A continuación pasamos revista a los requisitos que nuestra legislación establece para desempeñar la función de Presidente de la República.

REQUISITOS PARA SER PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

Los requisitos para poder presentarse como candidato a la elección de Presidente de la República, se encuentran enumerados en el Art. 74 de la Constitución Política del Estado, que dice lo siguiente: "Art. 74.- Para ser Presidente de la República 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 ser elegido por mayoría absoluta de sufragios, en votación directa, universal y secreta, conforme a la Ley."

Al respecto, cabe precisar que son éstos los requisitos que, de modo general se establecen para ser candidato aspirante a una dignidad pública de elección popular, esto es, la nacionalidad de origen (ser ecuatoriano por nacimiento), el estado de goce de los derechos de ciudadanía, los mismos que podrían perderse o suspenderse, en un momento dado, y por diferentes causas. A título de mero ejemplo, una de esas causas podría ser la suspensión que acuerde como sanción para el desacato, el Tribunal de Garantías Constitucionales, de los derechos de ciudadanía,

de una persona que, como ya se dijo, haya incurrido en de sacato de una resolución del mencionado Tribunal, por la cual se observaba a la autoridad de la que se trate. En tal sanción se establece, por lo general, el tiempo de sus pensión de los derechos de ciudadanía.

Se establece también un requisito de edad y se dice que la edad mínima requerida para poder optar por la elección de Presidente de la República, es la de 35 años, edad que, conviene decirlo, la deberá acreditar en el momento de la elección.

Pero los requisitos anotados no son los únicos es tablecidos por nuestra Constitución. En efecto, la actual Carta Fundamental introdujo una innovación respecto de las anteriores, como es el requisito de estar afiliado a un partido político, o mejor, la actual Constitución consagra el régimen de partidos políticos; tema sobre el que volveremos en lo posterior. Las anteriores Constitucio nes no establecían este requisito, todavía discutido y po lémico, al punto que en el recientemente pasado régimen del Presidente León Febres Cordero Ribadeneyra se promovió una consulta popular tendiente a aprobar, por esta vía, una reforma constitucional, según la cual se pueda ser elegido sin este requisito de la afiliación obligatoria a un partido político, para poder participar en una elección como candidato. El resultado, con la célebre victoria del "No", determinó que la actual situación todavía se encuentre vigente; ello no obstante, aún hay quienes discuten sobre la conveniencia y justicia de tal requisito.

De este modo, quedan analizados los requisitos po sitivos que debe cumplir un candidato a la Presidencia de la República; pero además de estos requisitos positi vos, hay otros, requisitos negativos o inhabilidades, es decir, calidades que no deben ser cumplidas por el ciudadano que aspira a gobernar los destinos del país, como Je

fe del Poder Ejecutivo. Tales calidades constan en los siguientes mandatos de nuestra Carta Magna:

1.-"Art. 74.- La Función Ejecutiva es ejercida por el Presidente de la República, quien representa al Estado, durará un período de cuatro años y no podrá ser reelegido."

- "Art. 79.- No podrá ser elegido Presidente de la República: 1.- Quien haya ejercido la Presidencia de la República como titular o por subrogación definitiva;

-También la Ley de Elecciones, en su Art. 47, establece: "Son requisitos para ser candidatos: A. Para la PRESIDENCIA Y VICEPRESIDENCIA DE LA REPUBLICA... e) No haber ejercido la Presidencia de la República".

De las disposiciones transcritas se puede ver claramente que quien haya ejercido la Primera Dignidad de la República, sea por haber accedido a tales funciones por haber sido elegido en comicios populares o, sea que accedió a ella por subrogación definitiva, ante ausencia o impedimento también definitivos del titular, en el caso de que la Presidencia de la República haya quedado vacante, el candidato haya pasado a ocupar la Presidencia de la República, en forma definitiva, por subrogación. En tales casos, esto es, en la doble opción de la elección popular y la subrogación definitiva, el ciudadano no podrá terciar como candidato a la Presidencia de la República, por concurrir en él un requisito negativo.

2.- "Art. 79.- No podrá ser elegido Presidente de la República...2.- Quien haya ejercido el Gobierno de facto."

En relación con esta segunda inhabilidad, el Dr. Hernán Salgado Pesantes, en cita de pie de página, afirma lo siguiente:

"El antecedente de esta disposición está en el tercer inciso del Art. 259 de la Constitución de 1967, que dice:

'Quienes en virtud de rebelión o acto de fuerza, suspendieren la observancia de esta Constitución y como

consecuencia de ellos ejercieren gobierno de facto, no podrán en ningún tiempo ser elegidos y desempeñar función alguna de elección popular.'" (4)

La intención que persigue esta prohibición es la de evitar que alguien que haya intervenido en un gobierno dictatorial pueda llegar a ser Presidente Constitucional de la República. Sin embargo, las palabras usadas por la disposición constitucional no son del todo claras, pues no se llega a precisar a qué cargos o funciones comprende la prohibición; lo que se entendería es que se inhabilita al Jefe Supremo, sea que tal función haya sido desempeñada por un solo ciudadano, o por varios.

"Art. 79, # 3.- Quien fuera cónyuge o pariente del presidente de la República en ejercicio, dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad."

Las motivaciones que han determinado esta disposición, al igual que otras que se van a analizar en lo que sigue, y también en partes las que anteceden, en cuanto prohíben la reelección presidencial, dicen relación con garantías para el proceso electoral, evitando, así, aunque sea en parte, una directa injerencia oficial. Sin embargo, cabe anotar que tal situación no se concreta, pues, directa o indirectamente el Presidente de la República en ejercicio tiene su candidato y lo apoya, tal como sucedió con el señor Arquitecto Sixto Durán Ballén, candidato a la Presidencia de la República en representación del gobernante Partido Social Cristiano, quien fue, sin duda, el candidato del gobierno en ejercicio.

La disposición constitucional transcrita tiene íntima relación y concordancia con la del Art. 47, letra f) de la Ley de Elecciones:

"Art. 79, # 4.- Quien haya ejercido la Vicepresidencia de la República como titular o por subrogación defini-

tiva, en el período inmediatamente anterior a la elección."

La razón de ser de esta disposición es de similar naturaleza a la anterior. Pero conviene observar que la Constitución, al igual que en la no reelección, ha contemplado los dos casos, es decir, el de la elección popular y el de la subrogación definitiva. Por otro lado, al ser una disposición de carácter absoluto, no admite convalidación, como aquella de la Ley de Elecciones que, en tratándose de los requisitos para ser elegido Diputado, establece una prohibición para quienes hubieren percibido sueldo del erario nacional, y lo hubieren percibido seis meses antes de la elección, a excepción de los profesores universitarios. En el caso de esta disposición del Art. 47 B-1, letra b) de la Ley de Elecciones, los ciudadanos que deseen terciar como candidatos en las elecciones de legisladores, pueden hacerlo, mediante el procedimiento de renunciar con una anticipación de más de seis meses respecto de la fecha de las elecciones. Es importante la distinción que estamos haciendo, pues, podría pensarse que en el caso del Vicepresidente es igual, pues percibe remuneración del erario nacional. Pero no es así, no solo porque existe una disposición especial que contempla el caso del Vicepresidente, sino porque la disposición constitucional (que por su jerarquía prevalece sobre la legal) es absoluta y no establece excepción alguna.

La Ley de Elecciones contiene una disposición similar y concordante a la que nos encontramos comentando, como lo es la del Art. 47 A, letra g)

"Art. 79, # 5.- Quien sea Ministro Secretario de Estado al tiempo de la elección o seis meses antes de ésta". Concordancia, Art. 47 A, literal h), de la Ley de Elecciones.

Este caso ya admite la posibilidad de subsanar la inhabilidad, mediante la renuncia con el tiempo anticipado

de más de seis meses, respecto del tiempo de la elección. He aquí una inhabilidad relativa exclusivamente a las fun ciones que un ciudadano ocupa dentro de la sociedad. Pero además, no se trata de una disposición absoluta como la que se contempla para el caso del Vicepresidente de la República, pues en este caso, sí se contempla la regla excepcional, o sea, la posibilidad de separarse con más de seis meses de anticipación a la elección, para poder intervenir como candidato, lo cual, como queda visto, no puede hacerlo el Vicepresidente de la República.

"Art. 79, # 6.- Quien sea miembro activo de la fuerza pública o lo hubiera sido seis meses antes de la elección." La Ley de Elecciones completa la disposición constitucional, en el siguiente sentido:

"Art. 47 A.- i) No ser miembro activo de las Fuerzas Armadas o Policía Nacional, o no haberlo sido seis me ses antes de la elección. El miembro en servicio pasivo deberá acreditar el permiso correspondiente otorgado por el Ministerio de Defensa Nacional o por el Ministerio de Gobierno, respectivamente".

Una norma de prohibición que, igual a la que le an tecede, es relativa al rol que desempeña un ciudadano den tro de la sociedad, pero que igualmente admite la posibilidad de subsanar la inhabilidad, mediante la separación anticipada. En cuanto a la norma de la Ley de Elecciones, ésta ha sido criticada, y no sin razón, por haber consagrado la necesidad de que los miembros de las Fuerzas Armadas o Policía Nacional, en servicio pasivo, deban obtener el permiso del Ministerio de Defensa Nacional o del Minis terio de Gobierno. Ello aparece como una discriminación, pues, la razón de la primera parte de la disposición es evidente, pero la segunda, parecería crear ciudadanos de "segunda clase", al exigir el permiso del Ministerio de Defensa o del de Gobierno, para que puedan participar como candidatos, ciudadanos que ya han dejado de pertenecer al servicio activo de las Fuerzas Armadas, aparte de la

ingerencia del Poder Ejecutivo en un asunto electoral, que debería estar alejado de las funciones del Poder Ejecutivo, la misma que aparece como perjudicial a la libertad democrática que debe prevalecer.

En el caso de ambas disposiciones últimamente comentadas, se permite subsanarlas mediante la separación o renuncia a las funciones, con una anticipación de más de seis meses respecto de la fecha de las elecciones, que deben realizarse el último domingo del mes de enero de cada cuatro años.

"Art. 79, # 7.- Quien sea Ministro o religioso de cualquier culto." Concordancia: Art. 47 A, literal j) de la Ley de Elecciones. El espíritu de esta norma es el de evitar que razones ajenas a la consideración puramente electoral, política y de mérito, si cabe, imparcial, puedan influir en la elección, concreta además la separación que existe en nuestra sociedad entre el Estado y la Iglesia. Es una norma de alguna valía, pues, la participación de los Ministros religiosos o de algún culto, podría significar el despertar de enconados sentimientos de exaltación religiosa, que, en nada aportarían al engrandecimiento de la religión, ni del país, pero, por otro lado, sí vendrían a significar graves enfrentamientos entre los defensores de uno y otro culto, transformando a la lid electoral en una contienda religiosa, la cual es extraña al Estado laico que tanto esfuerzo ha costado establecerlo.

"Art. 79, # 8.- Quien personalmente o como representante de personas jurídicas tenga contratos con el Estado." Concordancia: Art. 47 A, letra k) de la Ley de Elecciones.

Esta disposición pretende evitar que el futuro Presidente tenga compromisos con el Estado, e intereses contrarios a los de la sociedad políticamente organizada. No obstante esta disposición, tales situaciones que se pre-

tende evitar, son fácilmente producidas en la realidad fáctica, pues, el ciudadano tiene siempre sus intereses personales, familiares, etc., que lo mueven en diversas acciones, y que, al llegar al desempeño de la máxima Magistratura pondrán, indudablemente, a prueba la honestidad y rectitud de sus procedimientos.

Visto así, un panorama general de los requisitos-positivos y negativos- que debe reunir un ciudadano que aspire a la Presidencia de la República, para poder intervenir como candidato en la respectiva elección, queda flotando en el aire la pregunta de que si se podrá hablar de que, pese al elevado número de requisitos y prohibiciones, todavía falta alguno.

Desde nuestro punto de vista, sí falta el requisito elemental relacionado con la preparación que debe tener el aspirante a la Presidencia. En efecto, vistos todos los requisitos, no hay uno solo que exija determinada educación o instrucción al candidato a Presidente. Y ello, desde nuestra óptica, no es correcto. En un mundo cada vez más educado, y donde la preparación es indispensable en cualquier rama de la actividad, con mayor razón es necesaria si se trata de elegir al Presidente de la República. Creemos que tal dignidad debería estar reservada únicamente para los ciudadanos mejor preparados, o que, por lo menos, se exija de ellos requisitos mínimos de educación y preparación, que no permitan que, por ejemplo, un analfabeto (que según nuestra Constitución es ciudadano) pueda ser elegido Presidente de la República.

Para ilustrar un poco este punto, trataremos de hacer un breve recorrido histórico de nuestras Constituciones, para saber si contenían algún requisito similar al que hemos puntualizado como necesario.

La Constitución de 1830, de lo que se ha dado en

denominar el "Período Floreano", contiene restricciones al derecho al sufragio, y, especialmente, el requisito del censo, según se dice, para asegurar la independencia del elector. Se establecen requisitos económicos para ser Presidente de la República, e incluso legisladores, con siderándose que, de no establecerse así, se dejaría abierta la puerta "para que entre quien carezca de cali dad, se vería el Congreso lleno de hombres sin responsa bilidad, sin carácter, venales, y de otros defectos de que abundan los que no tienen de qué subsistir y la Re pública se perdería..." (5)

La Constitución de 1835, conservó los requisitos de fortuna o el requisito de censo, para poder ser elegido.

Las dos Cartas anotadas, consideradas las más representativas del denominado "Período Floreano", establecen, pues, prácticamente, los mismos requisitos, especial mente el de fortuna.

La Constitución del año 1845, del denominado "Pe- ríodo Marcista", igualmente conserva tales requisitos, aun que es unánimemente reconocida como más liberal que sus antecesoras, las dos mencionadas, a las que hay que aña dir la de 1843, conocida con el popular nombre de "La Carta de la Esclavitud".

La Carta de 1851, de efímera duración, y la de 1852, mantuvieron los requisitos de fortuna como ineludibles para poder optar por la Presidencia de la República. No obstante, ésta última introdujo una valiosa novedad, consistente en la más directa participación popular en la elección de Presidente y Vicepresidente de la República, que, por un lado significó la participación popular en la elección de Presidente y Vicepresidente de la República, y,

(5) TOBAR DONOSO, Julio, LARREA HOLGUIN, Juan. Derecho Constitucional Ecuatoriano. Tomo I. Ed. Corporación de Estudios y Publicaciones. 2a. ed. Quito. pág. 19.

por lo mismo, la mayor participación democrática del pueblo en la vida política, y, por otro, significó la reparación de una injusticia, que constituía la igualdad representativa de los Departamentos, no obstante la desigualdad poblacional manifiesta.

La Constitución de 1861 suprime el requisito de censo para ser ciudadano y generaliza el sufragio popular.

En el año de 1869, dentro del "Período Garciano" o conservador, se dicta la Constitución llamada "Teocrática" pues establece como requisito, no solo para ser elegido, sino incluso para ser ciudadano, el de ser católico. Además, la participación en sociedades secretas suspendía los derechos cívicos.

Las Constituciones que siguieron modificaron en poco o en nada lo que queda descrito.

La Constitución del año 1897, establece que las creencias no obstan el ejercicio de los derechos cívicos, suprimiéndose así la exigencia de ser católico para ser ciudadano. Sin embargo, bajo la vigencia de esta Constitución, y la de 1906, en pleno período liberal, el sufragio y su libertad, en la práctica, para algunos autores, se vieron algo opacados. Ello lleva a Tobar Donoso y Larrea Holguín, a afirmar:

"Continuó en todo el período de que hablamos (1906-1925) la vergonzosa corrupción del sufragio. La Ley de la materia partía del criterio de las mayorías en la organización del mecanismo electoral, de modo que las minorías -las cuales, a juicio de muchos, constituyen en realidad la parte más numerosa del país- apenas alcanzaba alguna representación... El régimen de las mayorías, aún lealmente aplicado, trae consigo el ausentismo electoral. Con mayor razón entre nosotros, donde ha sido imposible o estéril el acceso del pueblo al sufragio, por la absoluta prostitución de esa trascendental y delicada función de la soberanía, convertida en oficio vil de la covachuela y del elemento militar, con menoscabo de la institución armada". (6)

Esta Carta de 1906, no obstante las vicisitudes históricas que tuvo que afrontar, ha sido la que más tiempo ha permanecido vigente, en la historia del constitucionalismo ecuatoriano.

La Constitución de 1929 será recordada como la Carta que introdujo y consagró reformas fundamentales, así: el voto de la mujer, la representación de las minorías, por medio del llamado voto restringido o de la lista incompleta en todas las elecciones y la creación del poder electoral autónomo, a través de los Consejos Provinciales. Además se establece el uso de la cédula electoral, la intervención de los delegados de los partidos en las Juntas Inspectoras del sufragio y otras garantías. Por otro lado, estableció los Senadores Funcionales, en parte, y en otra, de elección indirecta o de segundo grado, pues, los Consejos Provinciales designados por votación popular elegían a los Senadores de la respectiva circunscripción.

En el período más reciente, la Constitución de 1945 mantiene los mismos requisitos tradicionales para poder ser elegido Presidente de la República, así: Art. 56.-"Para ser Presidente de la República se necesita ser ecuatoriano por nacimiento, hallarse en goce de los derechos de ciudadanía y tener cuarenta años de edad, por lo menos."

Además, se establecen también requisitos negativos o inhabilidades: Art. 59.- "No podrá ser elegido Presidente de la República quien ejerza la Función Ejecutiva al tiempo de la elección, ni sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad."

De los artículos constitucionales transcritos, se ve muy claro que la Carta Fundamental de 1945 fue uno de los antecedentes con que contó nuestro legislador constituyente para dictar la Carta Magna en actual vigencia, solo que introduciendo nuevas inhabilidades y, en cuanto a los requisitos positivos, variando el requisito de la edad mínima, de 40 a 35 años.

La Constitución de 1946, en cambio, contiene los mismos requisitos que la Constitución en actual vigencia, esto es, Art. 86.-"Para ser elegido Presidente de la República se requiere ser ecuatoriano por nacimiento, hallarse en ejercicio de los derechos de ciudadanía, y haber cumplido treinta y cinco años de edad."

Además se establecen las siguientes inhabilidades:

Art. 89.- "No podrán ser elegidos para Presidente de la República:

a) Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente de la República.

b) El Vicepresidente de la República;

c) El que al tiempo de la elección se hallare en ejercicio de la Presidencia de la República, el que la hubiera ejercido dentro de los seis meses inmediatamente anteriores a aquélla y los parientes de uno y otro en los mismos grados;

d) Los Ministros de Estado que lo fueren al tiempo de la elección, ni sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad o primero de afinidad; y,

e) El que hubiera desempeñado un Ministerio de Estado dentro de los seis meses inmediatamente anteriores a la elección."

Vemos, pues, que las inhabilidades sí difieren, dado que no se prohíbe la reelección presidencial, sino que se le da el carácter de subsanable, pues, si se retira con la anticipación de más de seis meses anteriores a la fecha de la elección, es posible que acceda a la Presidencia de la República por un segundo período. Además, salta a la vista que el número de los requisitos negativos que contempla nuestra actual Carta Magna, es mucho mayor que el previsto por la Carta de 1946, lista que ha sido completada en la Constitución vigente.

Por último, la Constitución del año 1967 establece lo siguiente:

Art. 171.- "REQUISITOS.- Para ser elegido Presidente de la República se requiere ser ecuatoriano por nacimiento, mayor de cuarenta años y hallarse en ejercicio de los derechos políticos."

Art. 172.- "NO PODRAN SER ELEGIDOS para Presidente de la República:

1° Los parientes del Presidente de la República dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad;

2° El Vicepresidente;

3° Quien al tiempo de la elección ejerza la Presidencia o quien la haya ejercido durante los seis meses anteriores; tampoco los parientes de uno y otro, en los grados señalados en el ordinal 1°

4° Quienes sean Ministros de Estado al tiempo de la elección, o lo hubiesen sido dentro de los seis meses anteriores a ella:

5° Los miembros de la Fuerza Pública que hayan estado en servicio activo durante los seis meses inmediatamente anteriores a la elección;

6° Los Ministros y religiosos de cualquier culto;

7° Quienes tengan con el Estado contratos o concesiones para la explotación de las riquezas nacionales o de los servicios públicos; de igual modo, los representantes de aquellos, o de compañías nacionales o extranjeras que se hallen en idéntico caso. Esta prohibición no comprende a los representantes legales ni a los apoderados de entidades de derecho público que hayan obtenido tales concesiones."

Cabe comentar, que habiendo, en el año 1946, en la Constitución de ese año, establecido ya una edad mínima de 35 años, en la de 1967 se vuelve a los 40 años como

edad mínima; para en la actual, retornar a la edad mínima de 35 años.

Respecto a las inhabilidades, esta última Carta es la más completa de todas las anteriores a la vigente, sin embargo, esta última, retomando los requisitos negativos que han quedado enunciados, los ha mejorado o redefinido, como es el caso de la que consta en el numeral 7° del Art. 172 de la Constitución de 1967, la misma que, en la Constitución actual se la ha contemplado en dos inhabilidades distintas, aclarando mejor el texto y definiendo el objetivo que persigue tal disposición.

Además, quedaría por resaltar que la Constitución actualmente vigente ha incluido como ciudadanos a los analfabetos, personas que no saben leer ni escribir, que no eran ciudadanos conforme a ninguna de las Cartas anteriores, con lo cual otorgó los derechos políticos, y, de manera especial, el derecho de elegir y ser elegido a los analfabetos.

Con esta breve visión histórica debemos volver sobre el punto inicial de nuestra elaboración: ¿No falta nigún requisito, para que lo deba cumplir el aspirante a la Presidencia de la República, antes de participar en tal elección? Ratificando nuestro criterio, creemos que así es. Si bien no se trata de retornar a la época en la cual se exigía el requisito de censo, ni la religión católica, es necesario, en esta época de profunda educación y preparación cada vez más especializada, y de necesidades cada vez mayores, que el Jefe de Estado sea un persona educada, instruída y versada, que conozca a profundidad los campos en los cuales va a tener que tomar sus más importantes decisiones, al menos. Así por ejemplo, ¿Quién puede dudar que es vital que el Presidente de la República sea un profundo conocedor de la materia económica, materia en la cual su gestión va a resultar de extremado interés, de importancia singular para todo el pueblo ecuatoriano? ¿Quién

duda de que el Presidente de la República debe conocer íntegramente la geografía del país? ¿O su legislación?, etc.

Por otro lado, para desempeñar o aún solo para aspirar a desempeñarlo, un cargo o función pública, por modo que éste fuera, dentro de la propia administración pública, o dentro de la Función Jurisdiccional, por ejemplo, la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, los Reglamentos Orgánico-Funcionales y la Ley Orgánica de la Función Jurisdiccional, respectivamente, establecen los requisitos que se deben llenar para poder optar por un cargo o una dignidad. Y de ello, mejor no hacer referencia en el caso del sector privado, que requiere una constante preparación y superación en sus servidores, que introduce mejoras y especialización constantes en sus trabajadores. Siendo así nuestra sociedad, cabe preguntarse, con toda la seriedad que el caso lo amerita, ¿Está de acuerdo con los tiempos y las necesidades, y, sobre todo, con las delicadas funciones para las cuales se postula, que el candidato a la Presidencia de la República pueda ser un ciudadano sin ninguna formación intelectual? En mi modesto criterio, no, pues la evolución propia de la sociedad en que vivimos determina que se vivan necesidades cada vez más acuciantes y complejas, difíciles de enfrentar y en un mundo donde la competitividad es demasiado severa, entre países, y, al interior de ellos, entre ciudadanos, entre profesionales, etc. De modo que es indispensable que el Presidente de la República sea un ciudadano realmente preparado para enfrentar los múltiples y constantes desafíos que supondrá el ejercicio de tan importante dignidad. Sin embargo, la introducción de tal requisito deberá hacérsela en términos mínimos, que no constituya una cortapisa ni una exagerada pretensión legal.

Sin embargo, es indispensable aclarar sobre la constitucionalidad o no de la introducción de este requisito. Veamos lo que, al respecto, ha previsto nuestra Carta Fun-

damental:

Art. 74.-"Para ser Presidente de la República se re quiere 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 par tidos políticos reconocidos legalmente; y, elegido por mayoría absoluta de sufragios en votación directa, universal y secreta, conforme a la Ley."

Hay dos opiniones sobre este controversial punto. La primera, que sostiene que la enumeración es taxativa y que, por lo mismo, no pueden existir otros requisitos. La segunda, que sostiene que la enumeración, si bien está ce rrada por la conjunción privativa "y", no excluye que la Ley prevea otro u otros requisitos para poder ser candidato en las elecciones presidenciales. Fundamentan tal razonamiento en la última parte de la disposición constitucional transcrita, y en la enunciación, tanto por par te de la propia Constitución, como, en subsidio, por parte de la Ley, de otros requisitos, de contenido negativo o in habilidades para ser candidato a la Presidencia de la República. En cualquiera de los dos casos, en nuestro rite rio, sería suficiente con introducir una reforma, sea legal, en el supuesto de aceptar la primera que, dicho al paso, también sustenta sus afirmaciones en la disposición consti tucional que consagra y garantiza el derecho de elegir y ser elegido, pero que, en este caso, no puede sostenerse el argumento de la inconstitucionalidad de la reforma que dejamos propuesta, porque en esta enunciación, el texto constitucional es muy claro, y no deja lugar a dudas:

Art. 32.-"Los ciudadanos ecuatorianos gozan del derecho de elegir y ser elegidos; de presentar proyectos de Ley al Congreso Nacional; de ser consultados en los ca sos previstos en la Constitución; de fiscalizar los actos de los órganos del Poder Público; y de desempeñar empleos

y funciones públicas, en las condiciones determinadas por la Ley."

La disposición transcrita nos releva de insistir respecto de la constitucionalidad de una reforma, aún siendo solo legal, en el sentido que dejamos enunciado. Como habíamos señalado antes, solo se precisa de una reforma, sea legal; o, mejor aún, si tal reforma se la consagra directamente en el propio texto de la Constitución Política de la República, reforma que, en mi concepto, procedería, por la trascendencia e importancia del tema, no cabría ya ninguna duda de la procedencia y legalidad de la reforma en el sentido propuesto.

Parece, entonces, necesaria la reforma que se propone, pero ella debe encontrar ciertos límites que no coloquen la posibilidad de terciar en las elecciones a la Presidencia de la República, únicamente en beneficio de una reducida élite.

En efecto, la reforma propuesta no debería establecer requisitos muy elevados, sino más bien, límites mínimos, no solo porque así lo aconseja la técnica de la legislación en materia de derecho político-electoral, sino porque es preciso que a esos límites puedan acceder y, si es posible, superar, un gran número de ecuatorianos. No sería del caso exigir un gran número de títulos universitarios, ni especializaciones, ni cursos de postgrado, sino una preparación suficiente; quizá un título profesional, quizá solo el título de bachiller, pero alguna preparación debe exigirse, por el bien del país. En mi concepto, el diploma superior, que acredite la carrera universitaria, cada vez más extendida en el país, cada vez más accesible a los sectores populares y a casi toda la población, sería el requisito máximo que podría establecerse, desde luego, sin que sea necesario precisar la especialidad en la cual se debe haber obtenido el título universitario o superior,

bastaría con que sea un título reconocido por la Universidad ecuatoriana; aún, diría yo, bastaría con que se acredite la posesión de un título de un Organismo de educación superior, aunque éste no sea una Universidad, pero, realmente, ello constituye ya el detalle de la reforma, y lo que persigue como objetivo este trabajo, es dejar en claro cuál debería ser su espíritu, el objetivo que se persigue y los límites que deberían encontrarse; la legalidad y constitucionalidad del proyecto, y no entrar ya en el detalle, ni en el texto mismo del proyecto.

Esta primera parte agotaría su temática con estas sugerencias aquí detalladas, en lo que antecede. Sin embargo, no es posible omitir, por estar inmerso dentro del mismo campo que estamos estudiando, un aspecto de relieve, un asunto esencial, que es motivo de controversia y tema obligado de discusión dentro de nuestro Derecho Político: el requisito negativo o la inhabilidad para que sea elegido Presidente de la República, de quien haya desempeñado tan alta dignidad en una ocasión anterior, sea como resultado de elecciones populares directas, sea como resultado de subrogación definitiva.

LA NO REELECCION PRESIDENCIAL

Efectivamente, se trata de un tema insoslayable, y que, en los últimos tiempos se ha puesto nuevamente de actualidad al haberse publicado los resultados de una encuesta a nivel nacional en el Diario El Telégrafo, de la ciudad de Guayaquil, en su edición del miércoles 15 de febrero de 1989. Tales resultados responden a las preferencias de la opinión pública, sometida a la interrogante de cuál es el personaje que goza de preferencia en el favor y simpatía

popular. El sondeo así realizado, aunque, indudablemente, tiene sus aspectos cuestionables, al igual que toda encuesta como método para encontrar las preferencias de la opinión pública, sin embargo, merece ser tenido en cuenta como valiosa referencia. Tales resultados, según la fuente ya citada, colocaban en la ciudad de Quito, como primero en la preferencia popular al Dr. Osvaldo Hurtado Larrea, con el 50%, ex-Presidente de la República; y, en la ciudad de Guayaquil, la preferencia se inclinó, con el 60% de los encuestados, en favor de otro ex-Presidente, el Ing. León Febres Cordero Ribadeneyra . Indudablemente, ello afirma la incuestionable polémica que posee el tema enunciado.

La no reelección persigue un doble objetivo, por un lado, la promoción de nuevas figuras políticas, necesaria siempre en un país que vive, hasta la actualidad, un proceso de consolidación democrática, siempre sobresaltado por la posibilidad del retorno hacia un gobierno de facto; y por el recuerdo de un reciente pasado, de gobiernos dictatoriales sucesivos y prolongados, de inestabilidad democrática y de ausencia de firmeza y certeza en el estado de derecho.

Un segundo objetivo que conviene resaltar, es el de evitar que el ejercicio del gobierno y del poder se vea convertido en la más ambicionada e idónea palestra política para promocionar futuras participaciones electorales, con el despliegue de recursos que ello significaría, en todos los campos, inclusive en el económico, y el peligro que ello significaría para los recursos del país, e inclusive, para la propia democracia, que puede verse afectada por juegos no muy respetuosos de las reglas, y, aún, contrarios a éstas, realizados y sobre todo ideados desde el Palacio Presidencial. Aparte de todo ello, el ejercicio ególatra del poder y la permanencia de un gobernante, en un sistema hecho y concebido para ser alter

nativo, por esencia, ya que así lo postulan sus principios. Serían tales las objeciones principales a esta proyectada reforma constitucional y legal.

No obstante lo dicho, la encuesta de preferencia popular, que responde a la pregunta de ¿Cuál es el personaje más popular para usted? pone en alerta la propia opinión pública, respecto de un fenómeno que los elementos más valiosos o tenidos como tales por la opinión pública, se encuentren legalmente impedidos de terciar en elecciones.

Pero más importante que lo dicho, volviendo un poco a la necesidad de preparación específica para ser Presidente de la República, la mera formación académica no puede ser, por sí sola la preparación que necesita un Presidente. En todos los campos de nuestra vida social, para desempeñar un determinado cargo o función, se exige preparación específica. Los militares, para ascender, deben acreditar cursos de preparación, los funcionarios públicos, igual. Y qué decir del sector privado, en donde el mayor interés es el éxito y eficacia en la gestión. Pero no se trata de poner una escuela para la formación de futuros Presidentes de la República, sino de aprovechar la experiencia de quienes ya han desempeñado tales funciones.

Por otra parte, uno de los principales objetivos que persigue la no reelección, es el de impedir que el Gobierno preste sus efectivos y sus recursos en la promoción y campaña del candidato, pero ello no se consigue a cabalidad, pues, el Gobierno de turno, siempre postula un candidato propio para sucederle. En el caso de las elecciones últimamente vividas, era el Arquitecto Sixto Durán Ballén, afiliado del gobernante Partido Social Cristiano, y los ejemplos son casi unánimes en ratificar lo dicho. Ello hace que el objetivo que perseguía la norma no se cumpla, pues tal despliegue de recursos se lo hace siempre, aun-

que no en beneficio del actual Presidente, por sí mismo, si no por interpuesta persona, esto es, de aquél a quien el Partido gobernante haya designado como candidato a sucederle. Y si bien puede ser que el despliegue de recursos no sea igual, en el caso prohibido y en el que materialmente se da, la norma no concreta en la práctica el objetivo que se propuso.

Por último, el hecho de que la opinión pública favorezca en sus preferencias a dos ex-Presidentes de la República, es un indicativo muy decidor, no solo en cuanto al acierto que el pueblo considera, tuvieron sus gestiones, sino en cuanto a la expresión de la soberanía popular. En este marco, a nadie se le puede ocurrir que si el pueblo tuviera un pronunciamiento mayoritario por la reelección, digamos, y para sortear un poco las dificultades que se presentarían, y que han quedado descritas, después de uno o dos períodos, no deba respetarse la decisión mayoritaria del pueblo. Y esto es así, partiendo de la propia concepción del sistema democrático en que vivimos, pasando por los principios constitucionales y legales y concluyendo en el espíritu que hemos relieveado de todo nuestro Derecho Político, a lo largo del presente trabajo, que tiene su premisa mayor, ineludiblemente, en el respeto a la decisión de la voluntad popular.

El objetivo del trabajo, una vez más, no es presentar la solución al problema planteado, pero sí enunciar, al menos brevemente las dificultades de una u otra propuesta. Y si se trata de concluir que se debe abrir una puerta hacia la reelección presidencial, después de uno o dos períodos, tal decisión, en mi criterio, debe, por así mandarlo el sistema democrático, tomarla el pueblo, recogiendo su criterio en una consulta popular, en un plebiscito en que se le consulte si le parece procedente o no la reelección presidencial.

SEGUNDA PARTE

LA SEGUNDA VUELTA ELECTORAL.

CAPITULO I

EL REGIMEN DE PARTIDOS.

En nuestro sistema electoral, la designación de Presidente de la República y del respectivo Vicepresidente, se la hace por votación universal, directa y secreta, sufragio al que, constitucionalmente tiene derecho toda persona mayor de dieciocho años de edad, sepa o no leer y escribir; o sea, que también votan los analfabetos, que son ciudadanos. La elección se realiza el último domingo de enero, en papeleta única para elegir la fórmula en que están identificados los candidatos a Presidente y Vicepresidente. La Ley de Elecciones establece que el Presidente y el Vicepresidente serán elegidos por mayoría ABSOLUTA de sufragios, computados sobre el número total de votos válidos. Y precisa y aclara aún más, cuando dice que se entenderá como mayoría absoluta, la mitad más uno de los votos válidos emitidos (Art. 79)

Ello haría posible que, si uno de los binomios que tercie en las elecciones obtiene, en la propia primera vuelta, la mitad más uno de los sufragios, la segunda vuelta se torne innecesaria, pues, ya está cumplido el mandato legal. Pero tal situación es muy difícil de que se concrete en la práctica. En efecto, en toda la vida democrática y constitucional, desde la vuelta a la democracia, nunca se ha producido ni siquiera un acercamiento que haga suponer que tal cosa es posible. Además, si se tiene en cuenta el cada vez más fragmentado espectro político-electoral y la necesidad que tienen de ser representadas las diversas tendencias, ha ce que, por una parte, los partidos políticos se multipli-

quen y éstos, como orientadores y portavoces, a la vez, de la voluntad y decisión popular, por un lado, y, por otro, como necesidad legal impuesta para su propia subsistencia, hace que se postulen cada vez un mayor número de candidatos para terciar en la elección de Presidente de la República, candidatos todos ellos entre los cuales el favor popular se reparte y distribuye, haciendo, de este modo, más difícil que un candidato pueda obtener la mayoría absoluta en la primera vuelta.

Por ello, la Ley de Elecciones estableció que de no obtenerse, por parte de ninguno de los candidatos que terciar en la elección de Presidente y Vicepresidente de la República mayoría absoluta, se realizará una segunda votación, en la que se concretará la elección entre los dos binomios que hayan obtenido las dos primeras mayorías. Tal segunda vuelta se debe realizar el segundo domingo de mayo.

El tema de interés general y que ha provocado verdadera polémica nacional es el relativo a esta segunda vuelta. ¿Es realmente necesaria? Y si lo es, por qué existe una separación tan grande en el tiempo, respecto de la primera vuelta? ¿No sería mejor suprimirla? Tan trascendente es el tema que el propio Presidente de la República ha manifestado lo siguiente, al respecto:

"Un extenso proceso electoral modifica el comportamiento de los agentes económicos, crea inquietudes, interrogantes, detiene inversiones, causando verdaderos trastornos en la economía del país".

La cita es tomada de una entrevista lograda al actual Presidente, por la revista "Vistazo", en la que, al continuar con las palabras textuales del Mandatario, se cambia el tipo de letra y se dice:

"Si no hubiera habido dos vueltas electorales, yo habría estado en mi tercer período electoral. Eso demuestra que el centro-izquierda puede ganar en la primera vuelta." (7)

Como puede apreciarse, es indudable que el tema suscita honda polémica y que, su importancia está fuera de toda discusión. Podría decirse que en el centro de este tema que, esencialmente podría concretarse en si ¿conviene o no la segunda vuelta? ¿es positivo suprimirla? o si, por el contrario, ¿bastaría revisar el período de tiempo tan largo que separa la primera de la segunda vuelta electorales? Las respuestas se sitúan en la base electoral y el respaldo popular del que debe estar investido un candidato vencedor para gozar de la suficiente autoridad y de la base social que respalde su gestión. Está, inequívocamente detrás, también, el tema de los partidos políticos, como conductores de la opinión pública, y a la vez, formadores de ella, receptores de la versión popular de ésta; y en la posibilidad de ser el único sustento de un candidato vencedor en una primera y quizá única vuelta electoral, por mayoría simple de sufragios. Está, indudablemente, también, la conveniencia o no para el país de mantener una tensa época pre-electoral, previa tanto a las elecciones generales, como específicamente previa a la segunda vuelta electoral, en la que el país parece detenerse y las inversiones estancarse, en donde solo reinan las interrogantes; o más le conviene al país como tal acordar la distancia entre las dos vueltas electorales, y cuáles serían las dificultades concretas que tal empeño podría encontrar en su camino.

Este trabajo empieza por una primera parte, la del régimen de partidos, sustento del sistema democrático actual; régimen respecto del cual analizaremos, aunque sea brevemente, su aspecto constitucional y legal, su concepción política y su condición de sustento, para enfocar directamente el tema que más atención ocupa, como es propiamente el de la segunda vuelta, si podría suprimírsela, confiando el respaldo y el sustento social necesario, la autoridad de

de que requiere verse investido el Presidente de la República, únicamente a los partidos políticos.

LOS PARTIDOS POLITICOS EN LA CONSTITUCION
Y LA LEY.

Una breve revisión de este tema debe empezar, necesariamente, por la importancia que se ha dado a los partidos políticos en la Constitución que actualmente nos rige: que, por primera vez en la historia de la República del Ecuador consagra el monopolio de los partidos políticos en la facultad de postular a sus militantes como candidatos a una dignidad de elección popular.

Sin embargo, hay que empezar precisamente por el principio. La Constitución actual establece la protección para los partidos políticos, en su Art. 36.-"Se garantiza el derecho de fundar partidos políticos y participar en ellos en las condiciones establecidas en la Ley. Los partidos políticos gozarán de la protección del Estado para su organización y funcionamiento."

Por lo tanto, el propio Estado debe protección a los partidos políticos para su organización y funcionamiento. Ello solidifica, sin lugar a dudas, las organizaciones políticas denominadas partidos. Pero esta disposición se concreta en el texto de la norma contenida por la Ley de Partidos Políticos según la cual, los partidos políticos recibirán un apoyo económico del Estado, para su financiamiento y en proporción al número de votos conseguidos en las elecciones. Tal ayuda económica está contemplada en la creación del "Fondo Partidario Permanente" y en el Presupuesto del Estado para cada ejercicio económico, en el que consta una partida que equivale al 0,5 por mil de los egre-

sos fiscales constantes en él. La distribución la hace el Tribunal Supremo Electoral entre los partidos que tengan de recho; el 60% en partes iguales a cada uno; y, el restante 40%, en proporción a los votos obtenidos en las últimas elecciones a nivel nacional (Art. 61). Además de lo dicho, en los años en que deben realizarse elecciones, es decir, cada dos años, se hace constar otra partida presupuestaria, por igual valor (1,5 por mil) para que los partidos políticos puedan hacer frente a los gastos electorales y no se viva una época en la que sea exclusivamente el poder económico el que determine los candidatos que tienen reales posibilidades de triunfo electoral.

Hemos sostenido que la distribución de los fondos así descritos se hace entre los partidos políticos que tengan derecho, y para tenerlo, es necesario haber obtenido al menos el 5% de la votación en las elecciones pluripersonales (de Diputados, Consejeros y Concejales). Es interesante relieves que se consideran las elecciones pluripersonales para efectos de la distribución del fondo partidario, porque en esas elecciones los partidos políticos deben comparecer por sí mismos, sin contar con el apoyo ni el concurso de otro partido, es decir, que no se permiten las alianzas electorales, las mismas que sí son posibles en el caso de las elecciones unipersonales, como la de Presidente y Vicepresidente de la República, Alcaldes, Prefectos y Presidentes de Concejos Cantonales.

Además de los requisitos anotados, los partidos políticos deben organizar un sistema contable en el que consten sus ingresos y gastos, y que tengan un procedimiento de control interno. También deben concurrir anualmente al Tribunal Supremo Electoral a presentar las cuentas del destino que han recibido los fondos entregados por el Estado.

En el orden financiero, y para completar lo que ya está analizado, los partidos pueden percibir cuotas de sus

afiliados, de manera periódica, pero no podrán recibir, ni directa ni indirectamente, aportes económicos de personas naturales o jurídicas que tengan contratos con el Estado, ni tampoco de empresas, Instituciones o Estados extranjeros, prohibición expresa de la Ley. Pero sí pueden recibir donaciones que deben registrarse en una cuenta especial, cuyo registro puede revisarlo y aún publicarlo el Tribunal Supremo Electoral. Los partidos políticos están exonerados del pago de impuestos fiscales, municipales o especiales sobre los bienes inmuebles que le pertenezcan, en su adquisición o transferencia o en las rentas originadas por sus inversiones.

La segunda disposición constitucional relativa a los partidos políticos, que es digna de ser tomada en cuenta, es la que consagra el Art. 37 de la Constitución: "Unicamente los partidos políticos reconocidos por la Ley pueden presentar candidatos para una elección popular. Para intervenir como candidato en toda elección popular, además de los otros requisitos exigidos por la Constitución, se requiere estar afiliado a un partido político."

Como ya anotamos en su oportunidad, es una norma controvertida, que, por un lado establece el único organismo capaz de presentar candidatos a una elección popular, que es el partido político reconocido conforme a la Ley. Esta disposición, no obstante eliminar posibilidades de que otras organizaciones postulen a sus candidatos, y que personas individualmente consideradas, igualmente se presenten como candidatos, contribuye al necesario fortalecimiento de los partidos como únicos representantes organizados con posibilidad de postular candidatos a una elección popular. Ello conduce, inevitablemente, al establecimiento del sistema de partidos políticos como camino de la democracia.

El otro lado de la disposición es la exigencia de que los candidatos para las elecciones populares se encuenn

tren afiliados a los partidos políticos reconocidos legalmente. Quizá es aún más controvertido que lo que antecede, pues, se pretende que los independientes, ciudadanos sin ninguna afiliación política, puedan terciar en las elecciones. Pero si ambas disposiciones constituyen los dos lados de una misma medalla, y ambas tienden al fortalecimiento del sistema de partidos en el convivir democrático, son disposiciones indudablemente valiosas. Y en el caso de la norma que analizamos, ha sido ratificada por la expresión democrática del pueblo. En efecto, como ya se dijo antes, este artículo mereció que el ex-Presidente Febres Cordero llamara a consulta popular respecto de su tenor, requiriendo al pueblo para que conteste si cree que un independiente debe o no participar como candidato de elección popular. Y el pueblo dijo "No". Quizá las circunstancias fueron un poco distintas de aquellas que hubieran permitido una votación que considere únicamente la pregunta así formulada. Quizá pesaron, por lo mismo, consideraciones distintas, ajenas a la norma; no obstante, la ratificación popular no deja de ser soberana y nos libera de discusiones, tales como la que entablan algunos autores, como que es una disposición contraria al artículo constitucional ya comentado, que faculta a todos los ciudadanos para elegir y ser elegidos. Como comentamos en aquella ocasión y ahora lo ratificamos, tal disposición contiene una condición absoluta y es la que señala que debe ser en la forma que determine la Ley; es decir, que no se trata de un derecho absoluto, sino que deben reunirse ciertas calidades, aunque sean mínimas, para ser elegido. Y en esto, nuestra Constitución, basada en la necesidad de fortalecer a los partidos políticos, les ha dotado de un monopolio en la inscripción de candidatos, al tiempo en que ha obligado a los ciudadanos a afiliarse a un partido político, si desean terciar en las elecciones.

No obstante lo dicho, no se puede desconocer que el

sistema que se intenta fortalecer, deberá atravesar todavía un largo y difícil camino de consolidación, lleno de dudas, cambios de camiseta, afiliaciones forzadas y de última hora, etc. Hasta que el pueblo adquiera y fortalezca una conciencia política partidista y los principios ideológicos se impongan a los intereses coyunturales y electoreros.

En la Ley se establece que la afiliación a un partido político y la desafiliación de él, son derechos inalienables, que se los ejerce con libertad, por los ciudadanos. Todo ciudadano, es decir, el ecuatoriano mayor de dieciocho años de edad, puede afiliarse, con excepción de los miembros en servicio activo de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, los ministros y religiosos de cualquier culto y los condenados por defraudación al Estado, por un tiempo igual al doble del de la condena.

Además, la Ley prohíbe tener más de una afiliación, disponiendo, si tal fuera el caso, que la nueva afiliación conlleva, ipso jure, la renuncia de la anterior. Pero además sanciona con la pérdida de los derechos de ciudadanía a los ciudadanos que se hubieren afiliado a dos o más partidos políticos.

En el caso de la desafiliación, no obstante la facultad de ejercerla libremente, como ya queda anotado, ella tiene sus efectos en cuanto a la posibilidad de participación inmediata en los comicios electorales siguientes. Si tal fuera el caso, para que un ciudadano que se desafilió de un partido político cualquiera pueda participar como candidato en las elecciones siguientes, es necesario que su desafiliación se produzca o se haya producido ciento ochenta días antes, por lo menos, contados desde su desafiliación hasta la fecha de la inscripción de su candidatura.

En el caso de la expulsión, también se establece que es necesario el paso del tiempo para que el ciudadano expulsado de algún partido político pueda participar como

candidato en una elección popular, pero el tiempo es mayor. En este caso debe pasar un año desde la expulsión hasta la inscripción de la candidatura.

Los partidos políticos no pueden hacer, para la a filiación de sus militantes, discrimen alguno, en cuanto dice relación con la raza, el sexo, el credo religioso o cultural y la condición social o económica.

Una tercera y última disposición constitucional digna de ser tenida en cuenta es la del Art. 38.- "Para que un partido político pueda ser reconocido legalmente e intervenir en la vida pública del Estado, debe cumplir los siguientes requisitos: sustentar principios doctrinarios que lo individualicen y un programa de acción política en consonancia con el sistema democrático; contar con el número de afiliados, estar organizado a escala nacional y obtener en las elecciones el cuociente electoral de conformidad con la Ley.

El partido político que no obtenga por lo menos el cuociente señalado por la Ley queda disuelto de pleno derecho."

Como aparece claramente manifestado, un partido político para obtener su reconocimiento como tal, debe acreditar que tiene su propia ideología, la cual se manifiesta en la forma de principios doctrinarios propios, que lo distingan e individualicen de los otros partidos políticos. Pero además, debe acreditar que tiene un programa concreto de acción política, que lo implementará, durante su vida como partido político, y que estas normas de acción política no se encuentran en contradicción con los postulados generales del sistema democrático. Este plan deberá, indiscutiblemente, contener las directrices generales que el partido ejecutará cuando llegue al poder, y el mandato para que lo cumplan los candidatos elegidos para una dignidad tal como la Diputación o la Alcaldía.

Respecto al número de afiliados de que habla la Constitución, este número, según la Ley de Partidos, no puede ser inferior al 1,5% de los inscritos en el último padrón electoral.

Otro requisito es la estructuración del partido a nivel nacional, esto significa que un partido debe tener sus propias bases organizadas en al menos diez provincias del país, y entre éstas deben, necesariamente, comprender a tres de las que tienen el mayor electorado, de las cuales deben constar dos, a elegir entre Pichincha, Guayas y Manabí.

El último requisito que no lo es tanto de inscripción y reconocimiento del partido, sino para la subsistencia de él como tal. En efecto, la norma que analizamos dice que el partido debe obtener por lo menos el cuociente electoral, y si no lo consigue, queda disuelto de pleno derecho.

La Ley nos habla de un porcentaje, y no de un cuociente. El porcentaje establecido en la Ley es el 5% de los votos emitidos en cada una de las elecciones pluripersonales desarrolladas en dos fechas diferentes y sucesivas.

Este porcentaje se obtiene, según la Ley lo dice, sumando todos los votos emitidos a nivel nacional en las elecciones aptas para establecer el porcentaje electoral y el resultado se dividirá para el número de dichas elecciones.

No obstante todo lo dicho, esta disposición fue suspendida por inconstitucionalidad, debido a que la Constitución nos habla de cuociente y la Ley, más correctamente, habla de porcentaje. Por ello no se encuentra en actual vigencia. Sin embargo, consideramos que se trata de una norma valiosa que permitirá, cuando se realicen los correctivos necesarios, y la reforma constitucional que el caso amerita, despejar un poco el amplio bosque de partidos, algunos de aquellos que subsisten a pesar de no gozar del

favor popular, mediante una norma que establece un requisito mínimo, pues, la obtención del 5% no es una carga elevada, aún más si se tiene en cuenta que tal logro puede ha-cérselo en dos elecciones consecutivas y, por lo mismo, diferentes. Ello, indudablemente, contribuirá definitivamente a la consolidación del régimen de partidos en el Ecuador.

PARTIDOS POLITICOS Y REGIMEN DE PARTIDOS

La importancia esencial de los partidos políticos en el sistema democrático, ha quedado fuera de toda discusión. Su papel fundamental dentro de la vida cívica y del proceso de consolidación democrática ha sido reconocido desde hace mucho tiempo atrás. Por ello, el profesor Salgado cita a Hans Kelsen en su obra y dice:

"Desde 1920, el jurista y profesor Hans Kelsen afirmaba, en el inicio mismo de su vasta producción, que la democracia moderna descansa sobre los partidos políticos. 'Solo por ofuscación o dolo, escribe, puede sostenerse la posibilidad de la democracia sin partidos políticos. La democracia, necesaria e inevitablemente, requiere de un Estado de Partidos.'" (8)

El reconocimiento de la necesidad de la presencia de los partidos políticos como órganos formadores de la voluntad estatal es resaltada por el profesor Hans Kelsen. Pero más allá de esta enunciación, cuya validez y acierto quedó fuera de toda duda, con la experiencia que le tocó vivir a la humanidad, con posterioridad a la obra del célebre profesor vienés, los partidos políticos han demostrado jugar un gran papel como mediadores y orientadores, a la vez, de la voluntad popular, de la cual, al mismo tiempo que se constituyen en depositarios, son sus mejores expositores. En efecto, es en la voluntad popular en donde todo partido político encuentra su sustento y su razón de ser.

(8) SALGADO PESANTES, Hernán. op. cit. pág. 115.

Además, de una u otra manera, pretende, cada partido, concretar la expresión de tal voluntad, por medio de la ejecución de un conjunto de postulados teóricos que conforman su ideología, y del conjunto de programas prácticos que definen su plan de acción. Sin la voluntad popular, quizá el partido político podría constituirse, pero, en nuestro régimen legal, no podría subsistir, por no reunir el cuociente (o porcentaje, según la Ley) que como mínimo debe alcanzar en las elecciones, para mantenerse como partido reconocido por el ordenamiento jurídico.

Aspecto esencial de la organización política como son los partidos políticos, su naturaleza está orientada hacia las urnas, hacia el sufragio y la conquista del favor popular. Es por ello que hay quienes resaltan la inequívoca presencia que poseen los partidos como orientadores de las inevitables tensiones sociales, a las cuales encauzan hacia rumbos de legalidad, solubles "cuando seamos gobierno", y evitan de esa manera enfrentamientos y violencia, racionalizando las luchas que indefectiblemente se producen en el seno de toda sociedad. Además, su representatividad en el régimen democrático, los eleva a una categoría de órganos indispensables, como ya lo decía el profesor Kelsen, en 1920. Hoy, cuando las reglas de juego aparecen más definidas y los impactos sociales de las repetidas crisis que sacuden nuestro mundo subdesarrollado, generan violencia y conflictos aparentemente insostenibles, los partidos políticos canalizan dichas tensiones y las orientan hacia rumbos legales y racionales, evitando así serios peligros para la vigencia y estabilidad democrática.

El partido político debe ser considerado en un doble sentido: como canal de expresión política de todos los ciudadanos sujetos a un mismo gobierno, y, a la vez, como receptor-formador de opinión pública, a la cual encabeza y dirige. Un partido político que sea realmente tal, persigue fines más elevados que los puramente electorales o elec

toreros. Lucha por una ideología perfectamente clara y definida, y el acceso, mediante las elecciones, al poder, es un medio, para la consecución de sus fines que, en esencia, son los de dar realización práctica a su plan de acción y concretar su ideología en el servicio al pueblo. De modo que los procesos electorales no son las metas que debe fijarse un partido político o al menos, no las metas definitivas, pues, su fin último es el de realizar los postulados teóricos que constan en su ideología y en su plan concreto de acción política.

Por otro lado, un partido político constituye siempre el abanderado de fuerzas sociales, inmersas dentro de los antagonismos generales por la consecución del poder, y la lucha de clases.

Para concluir esta introducción, es necesario decir que los partidos además, permiten elegir a los ciudadanos entre diversas opciones políticas; generando, de esta manera, el agrupamiento ideológico de los ciudadanos, aspecto fundamental para identificar el mandato que los electores entregan a sus elegidos. Por último, los partidos políticos son también órganos de mediación entre elegidos y electores, facilitan la selección de candidatos y también facilitan el contacto entre elegidos, al agruparlos en bloques, conforme su ubicación partidaria y la orientación ideológica de éstos.

En la moderna sociedad tecnológica de masas, todo gobierno es siempre un gobierno de partidos, indiferentemente de si trata de un sistema político autocrático o democrático constitucional. Aunque es innegable que la democracia necesita más de los partidos que la autocracia, pues la primera no se basa como la segunda en un gobierno de un único detentador del poder, cuya competencia abarca la función de tomar las decisiones políticas fundamentales y ejecutarlas, libre de todo control político esencial, sino que más bien se trata de un gobierno en el cual se registra el so-

metimiento del Estado al derecho, porque la masa del electorado, organizada, precisamente en partidos políticos y con la ayuda de un sufragio honesto, designa y elige a sus representantes que ejercerán el poder. Tal es, pues, una manifestación de la soberanía popular, que, como lo hemos visto, requiere del auxilio de los partidos políticos, considerados quizá en una noción más amplia y abarcadora que la que tenemos hoy en día.

Es cierto que hasta la actualidad no se ha escrito una historia de los partidos políticos, al menos, una historia cabal, no se ha escrito. Sin embargo, como fenómeno propio de la vida política, su función como elementos integrales del proceso del poder no se ha dado sino, tal vez, desde hace unos ciento cincuenta años; habiendo irrumpido dentro de la escena política hace unos trescientos años.

Intentando definir a los partidos políticos, seguiremos lo que nos trae en su obra "Teoría de la Constitución", el profesor Karl Loewenstein, quien afirma:

"Apoyándose en las definiciones basadas en experiencias modernas, un partido político es una asociación de personas con las mismas concepciones ideológicas que se propone participar en el poder político o conquistarlo y que para la realización de este objetivo posee una organización permanente. (9)

Pero no cabe duda de que en el pasado también se dieron grupos unidos que perseguían objetivos comunes, los cuales se habían agrupado y organizado alrededor de lo que significaba la relación líder-partidarios. En dichas agrupaciones, si bien existen los cimientos históricos de la moderna organización partidaria, no poseían una organización permanente que permita definirlos precisamente como partidos políticos, al menos en el sentido en el que se los conoce modernamente. Estas asociaciones podrían definirse como "facciones" o camarillas políticas, quienes integraban una clientela o simplemente eran seguidores ad-hoc de un líder. Fue-

(9) LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. Ed. Ariel. Colección Demos. Barcelona. 2a. ed. ampliada. 1979. p. 93.

ron fenómeno común en las democracias del pasado y en algunos fenómenos autocráticos. Ejemplos históricos los hay, y muchos, especialmente en Europa; no obstante, su estudio ha sido incipiente, no ha sido cabal ni completo, quizá porque es más interesante pertenecer y actuar dentro de un partido y aún dentro de una facción, que estudiarlos; pero son ejemplos de este tipo de facciones los bianchi y negri en la Florenvia medieval; las facciones aristocrática y republicana en la última época de la Roma republicana. Muy significativo es el ejemplo de Venecia, cuya oligarquía dominante supo evitar la formación de facciones, a través de una combinación imaginada "diabólicamente" por los mercaderes: de procedimientos electivos y técnicas de sorteo para la designación de funcionarios y comités gubernamentales.

Es también interesante el caso de Inglaterra, país en el cual, todavía cuando el constitucionalismo funcionaba ya a la perfección, no existía ningún sistema organizado de partidos. Se podría sostener que lo que funcionaba era una combinación aristocrática fluctuante, que unas veces apoyaba y otras se oponía a la corona.

De esta historia y de todo lo que se puede rescatar y estudiar, no sistemáticamente, sino quizá un poco desorganizadamente, se debe establecer que hay, inequívocamente, una relación causal entre los partidos políticos y la integración de la masa electoral en el proceso del poder por medio de la ampliación del sufragio. Y también la hay entre los partidos políticos y la base y sustento que requiere un gobernante para concretar su autoridad y ejercer su gobierno lejos de oposiciones que hagan peligrar su estabilidad. No obstante lo dicho, la evolución partidaria alcanzada en el país, no puede considerarse ni siquiera como moderna, peor aún suficiente como para constituir por sí solo el sustento de un gobierno, sino que requiere el pe

so - no solo subsidiario, sino principal - en este caso, de la gran mayoría de sufragios volcados en favor del candidato que triunfe, para asegurar la autoridad y legitimidad del gobierno que hará en el futuro, y más aún, para asegurar condiciones que permitan un trabajo eficiente, que intente concretar en realidad práctica el plan de acción y su ideología.

Un partido político se hace necesario, o mejor, los partidos políticos son necesarios en la vida de un pueblo, y, en realidad, indispensables, cuando se trata de organizar y activar la voluntad política de la masa electoral. El encuentro entre el sufragio universal en una sociedad de masas y la movilización de los electores a través de los partidos políticos se produce claramente con ocasión de la aparición de un auténtico partido político en el sentido moderno, esto es, los jacobinos bajo el dominio de la Convención. En este caso, una ideología política completa fue llevada a la masa con la ayuda de una organización y de una propaganda racionalizada por una estructura de partido.

En Estados Unidos no aparecen partidos políticos en el sentido moderno, sino hasta el período conocido como el de la democratización total del presidente Jackson. Pero el sistema norteamericano de partidos quedó completamente establecido y consolidado antes de la guerra de Secesión. Sin embargo, se dice que a Inglaterra corresponde la institucionalización definitiva de los partidos políticos. Y ello por que primero los liberales y luego los conservadores, en ese país, bajo la égida de Disraeli, descubrieron la lógica inxorable del sufragio. En consecuencia, crearon estructuras permanentes de partidos que fueron las encargadas de inculcar sus ideologías a través de la organización y la propaganda, y de preparar las elecciones, lo cual incluía hasta la inscripción de los electores en las listas, pasando por la proclamación de los candidatos, y, naturalmente, la fi-

nanciación de la campaña electoral. Los partidos adquieren, así, su rol definitivo de elemento de unión indispensable entre electorado-miembros de un Parlamento o Cámara-Gobierno. En una palabra, la irrupción de los partidos políticos en la escena política-electoral, caracteriza el paso del control oligárquico del proceso del poder, a la democracia constitucional moderna. Junto al descubrimiento de la técnica de la representación que, como tal, creó el instrumento para institucionalizar la distribución del poder entre los diversos detentadores. Se podría decir, por coincidir casi la época de aparición de los partidos políticos, con la de la gran revolución industrial y la de los grandes inventos, que el de los partidos políticos como mediadores entre la voluntad popular y la detentación del poder, es la invención más importante en el campo de la organización política.

Sin embargo, hay un aspecto importante de resaltar y es que la sociedad estatal autocrática de la era preindustrial desconoció los partidos políticos, por ser extraños a lo que se denominaría su clima político. En la moderna sociedad de masas, no ocurre esto, ni podría suceder. En la autocracia, el partido estatal único se ha convertido en un elemento tan indispensable como lo es en el sistema multipartidista o pluripartidista, del Estado democrático constitucional. En la sociedad autocrática, el partido único estatal, es algo así como una suerte de nexo organizador que mantiene a los sujetos detentadores y a los destinatarios del poder y sin él (sin el partido) la moderna autocracia es incapaz de acción libre. En la época de las grandes masas, el dominio autocrático sin esta estructura de partido estatal único, está destinada a ser un experimento efímero. Los ejemplos históricos que podrían darse, en los que, se ha mantenido un régimen autocrático sin la presencia de este partido único no son sino las excepciones que

confirman la regla.

La valoración del papel que juega el electorado en el proceso del poder queda confinada en una mera discusión académica, cuando no se considera la importancia fundamental del sistema electoral y del régimen de partidos, que activa y moviliza la voluntad del pueblo. La idea del pueblo en su conjunto como detentador soberano y absoluto del poder, no pasa de ser una estéril y equívoca hipótesis, si las técnicas electorales, por medio de las cuales los electores determinan a sus candidatos y a los ciudadanos que deberán representarlos en el Parlamento y en el Gobierno, no están establecidas de tal manera que el resultado electoral refleje honrada y exactamente la voluntad de los electores. El sistema y las leyes electorales deben ser imparciales y absolutamente objetivos, frente a todos y cada uno de los candidatos. Esta exigencia solo podrá ser cumplida y satisfecha en un sistema que garantice las mismas oportunidades a todos los candidatos y partidos para recibir los votos de los electores. La absoluta neutralidad política debe ser Ley Suprema en todas las fases del proceso electoral: los requisitos para elegir y ser elegido, la demarcación de las circunscripciones electorales, la proclamación de candidatos, la dirección de la campaña electoral, la votación, el escrutinio de las votaciones, la distribución de los mandatos, de acuerdo con los votos emitidos a su favor entre los distintos partidos que participan, la adjudicación de puestos, la decisión sobre las elecciones secundarias, etc.

La Ley electoral perfecta sería aquella que diese a los candidatos y a los partidos una absoluta igualdad de oportunidades, sin ningún tipo de discriminación, y esa Ley, estaría aún por dictarse, pues no se conoce de ninguna (menos aún la nuestra) que sea perfecta, y las condiciones para que una Ley semejante aparezca, no han mejorado con la moderna sociedad de masas. Para que un sistema electoral sea imparcial y neutral, tendría que evitarse toda ventaja en favor del Gobierno y del partido que ejerce o detenta el poder.

El defecto inherente a la mayoría de Leyes electorales, radica en el hecho de que ofrecen a los grupos que dominan Gobierno y Congreso, un instrumento cómodo para deformar en su favor los resultados de la elección, mientras los grupos que están lejos del Gobierno o no cuentan con una mayoría apreciable en el Parlamento, cuentan con oportunidades diferentes, casi siempre más duras. Frecuentemente, los detentadores del poder, sea a través del Parlamento o del Gobierno, obtienen el tono adecuado para su quehacer político y sus repetidos triunfos electorales, que los catapulte siempre hacia un nuevo período, o desde el Parlamento hacia el Gobierno, como el virtuoso lo obtiene de sus instrumentos. Experiencias varias han quedado muy presentes como para saber que:

"EL QUE HACE LA LEY ELECTORAL TIENE EL PODER DE CONFORMAR EL PROCESO POLITICO Y CON ELLO, EL REGIMEN POLITICO EXISTENTE" (10)

En la forma y manera de regular la Ley electoral y de realizar las votaciones mismas, radica una de las diferencias esenciales entre el sistema político autocrático y el democrático constitucional. Pero aún dentro del marco del Estado democrático constitucional, se ha convertido en un dilema crítico el de la Ley electoral justa y el de la forma de llevar a cabo el proceso electoral.

Queda muy claro que los partidos políticos son indispensables en el proceso del poder y tanto en la democracia constitucional como en la moderna autocracia. Ninguno de los tipos de gobierno existentes en la democracia constitucional podría funcionar sin la libre competencia de los partidos y ninguna autocracia autoritaria sería posible sin el partido único, institución destinada a movilizar y controlar a las masas. No deja de ser por ello sorprendente que la mayoría de Constituciones antiguas y gran parte de las modernas ha-

(10) LOEWENSTEIN, Karl. op. cit. pág. 334.

ya ignorado la existencia de los partidos (en nuestro caso, la primera referencia se la encuentra en la Constitución de 1967). Y que, aún en el caso de que se los mencione, silencien en general, de forma absoluta, su participación en la formación de la voluntad estatal y en el liderazgo del proceso del poder político. Los partidos políticos funcionaban en un completo vacío constitucional.

Ello se debe, quizá, a su estigmatización como "peligrosas facciones". A partir de la Revolución Francesa, que heredó la hostilidad del viejo régimen (ancien régime) hacia los cuerpos intermedios o intermediadores (corps intermédiaires) rechazó los partidos, considerándolos incompatibles con el dogma imperante de la soberanía de la voluntad general. Para ambas filosofías políticas, el ejercicio del poder político había quedado reservado únicamente para los detentadores constitucionales del poder. Y, a pesar de que algunos partidos fueron los padrinos de nacimiento de varias de las Constituciones del siglo XIX, éstas también prefirieron ignorar los. Se consideró suficiente con la consagración del derecho a la libertad de asociación, y la inclusión en éste, del derecho de organizarse políticamente.

Solo tras la Segunda Guerra Mundial, aparecen menciones constitucionales de los partidos; sin embargo, son referencias hechas con gran reserva, que no entran en el meollo del asunto. Recientemente, menciones en países de América Latina, son negativas a determinados partidos políticos, pues los consideran fuera de la Ley, por considerar los subversivos.

Lo que aparece claro es que, hasta la actual Constitución, ninguna había reflejado la arrolladora influencia, que a nivel mundial, habían ejercido los partidos políticos en el proceso del poder, que yace en el hecho de que éstos designan, mantienen y destruyen a los detentadores del poder en el Gobierno y en el Parlamento.

Ello se debe, en parte, a que el intento de someter a normas constitucionales el interjuego de los partidos en el Estado pluralista enfrenta dificultades de tipo técnico-normativo casi insuperables . Aún la formulación más feliz no lograría captar las realidades del toma y daca de los partidos y la preponderancia del liderazgo del partido en la formación del gobierno y en la fijación de los principios y directrices políticas. Al derecho público, que crea el marco para el proceso del poder político, le están impuestos determinados límites. El Derecho Político, a diferencia de lo que ocurre en el campo del Derecho Privado, debe operar dentro de estos límites.

En nuestro caso, pese a sembrarse la virtual formación de un régimen de partidos políticos, ni siquiera se hace mención del papel que juegan los partidos, pues no se dice qué son. No se establece ni reconoce su importante rol como receptores de la voluntad popular, a la cual encauzan, al tiempo que la racionalizan y la mediatizan, de acuerdo a otros aspectos que entran en juego, y también, ejerciendo un papel no solo de receptor, sino de formador, constructor de la voluntad política y de la decisión política, mediante la interacción de sus miembros. Pero tal papel no está mencionado para nada, existiendo también de este modo un vacío grave en el ordenamiento político-constitucional, pues tal definición es esencial para precisar el papel que van a jugar los partidos y los límites de su vasta acción.

Nuestra Ley considera a los partidos como asociaciones jurídicas privadas, permitidas en base a la libertad de asociación, y que tiene determinados requisitos de reconocimiento, que brevemente ya se analizaron, además de un requisito de permanencia . La dinámica de la organización de un partido consiste en la propia estructura y organización, en la cual es autónomo y puede regularla por sí mismo un partido político.

Conforme se aprecia de lo expuesto, el régimen de partidos aún se encuentra en formación, en pleno proceso de consolidación, pero afirmar que un partido político, por fuerte y organizado que sea, o que parezca, puede ser el sustento único y la base sobre la que apoye su autoridad el mandatario, parece estar todavía lejos de la realidad. Por ello, la mayoría de opiniones autorizadas, se han pronunciado por la permanencia del sistema electoral de segunda vuelta, no solo porque ello garantiza la presencia fuerte del Mandatario electo, respaldado por la mayoría absoluta, sino porque, en las circunstancias que vive nuestro país, y como él, la gran mayoría de países, la consolidación de la base de sustentación que le permita gobernar con el necesario apoyo y respaldo popular a su gestión, solo se la lograría mediante el mayoritario respaldo popular a su designación como Presidente de la República.

Pero no es la única manera de enfocar el problema, pues, tras el planteamiento del mismo existen diversas connotaciones. En efecto, en la cita que transcribimos de las expresiones del Presidente de la República, se nos habla de que en el período preelectoral se vive un ambiente de incertidumbre y tensión. Dice que se paraliza la economía y se detienen las inversiones. Ello es verdad, en parte, como lo vamos a analizar en lo posterior, basándonos en las opiniones de destacadas personalidades de nuestro mundo político. No obstante, por sí misma no es una razón suficientemente válida como para suprimir la segunda vuelta electoral, como lo veremos. Quizá la solución que deba darse a este problema, sea otra.

CAPITULO II

LA SEGUNDA VUELTA ELECTORAL. VENTAJAS Y DESVENTAJAS.