

**Director**  
Francisco Muñoz Jaramillo

**Comité Editorial ad hoc**  
Santiago Ortiz  
Franklin Ramírez

**Editor**  
Ángel Enrique Arias

**Consejo Editorial**  
Jaime Arciniegas, Augusto Barrera,  
Jaime Breilh, Marena Briones, Carlos Castro,  
Galo Chiriboga, Eduardo Delgado,  
Julio Echeverría, Myriam Garcés, Luis Gómez,  
Ramiro González, Virgilio Hernández,  
Guillermo Landázuri, Luis Maldonado Lince,  
René Maugé, Paco Moncayo, René Morales,  
Melania Mora, Marco Navas, Gonzalo Ortiz,  
Nina Pacari, Andrés Páez, Alexis Ponce,  
Rafael Quintero, Eduardo Valencia, Andrés Vallejo,  
Raúl Vallejo, Gaitán Villavicencio

**Coordinadora Editorial**  
María Arboleda

**Diseño y Diagramación**  
Verónica Ávila / Activa Diseño Editorial

**Fotografías**  
Archivo Activa

**Auspicio**  
ILDIS - FES  
Avenida República 500, Edificio Pucará  
Teléfono (593) 2 2 562 103  
Quito - Ecuador  
[www.ildis.org.ec](http://www.ildis.org.ec)

**Impresión**  
Gráficas Araujo  
08 44 90 582

Los editores no comparten, necesariamente, las opiniones vertidas por los autores, ni estas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación, siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a la revista.

**laTendencia**  
—revista de análisis político—

© de esta edición: cada autor  
ISSN: 13902571  
Octubre/Noviembre de 2008

# laTendencia

—revista de análisis político—

Hugo Barber  
Kintto Lucas  
Hernán Reyes Aguinaga  
Rafael Guerrero B.  
Milton Cáceres  
Virgilio Hernández E.  
Alberto Acosta  
Diego Borja Cornejo  
René Ramírez Gallegos  
Gerardo Venegas  
Betty Tola  
Rocío Rosero Garcés  
Solanda Goyes Quelal  
Jorge Moreno Yanes  
Marco Romero Cevallos  
Juan Cuvi  
Claudia Detsch  
Hervé Do Alto  
Carlos Larrea  
María Paula Romo  
Enrique Ayala Mora

8 oct/nov 2008

## Coyuntura

**5 Editorial**  
Convergencia de las izquierdas en el marco del acuerdo nacional  
Francisco Muñoz Jaramillo

**11** Los convidados de piedra:  
El referéndum y sus resultados  
Hugo Barber

**16** Tendencias difusas y correlación de fuerzas  
Kintto Lucas

**21** La derecha y el referéndum  
Hernán Reyes Aguinaga

**26** Correa y Nebot: identidad y diferencia  
Rafael Guerrero B.

**32** Iglesias y referéndum  
Milton Cáceres

**36** El escenario post referéndum  
Virgilio Hernández E.



**43** La compleja tarea de construir democráticamente una sociedad democrática  
Alberto Acosta

## Políticas públicas

**49** El desafío de la transformación pasa por un amplio acuerdo democrático  
Diego Borja Cornejo

**56** El nuevo pacto de convivencia para Ecuador (2008): Vivir como iguales, queriendo vivir juntos  
René Ramírez Gallegos

**62** Mundialización y liberación  
Gerardo Venegas

**69** Un día después... Los retos para darle vida a la nueva constitución  
Betty Tola

**77** Los derechos de las mujeres en la constitución del 2008  
Rocío Rosero Garcés  
Solanda Goyes Quelal

**83** Organización y funciones del Estado: la función electoral  
Jorge Moreno Yanes



**89** ¿Otra crisis financiera o un cambio fundamental en el capitalismo financiero?  
Marco Romero Cevallos

## Internacional

**95** Postergar para reinar  
Juan Cuvi

**101** ¿Son conciliables producción y protección climática?  
Claudia Detsch

**108** De Santa Cruz al Porvenir: los dilemas de la derecha boliviana  
Hervé Do Alto



**114** Sustentabilidad y equidad: hacia nuevos paradigmas de desarrollo en América Latina  
Carlos Larrea

**119** ¿Cómo es el socialismo del siglo XXI?  
María Paula Romo

**122** Salvador Allende: Revolucionario, demócrata y socialista  
Enrique Ayala Mora

## Debate ideológico



# Organización y funciones del Estado: la función electoral

Jorge Moreno Yanes

---

## La nueva función electoral del Estado

---

Los integrantes de la Asamblea Constituyente como representantes del pueblo concluyeron su tarea, esto es, terminaron dentro del plazo previsto la elaboración del proyecto de nueva Constitución Política, documento que puesto a consideración del pueblo a través del referéndum obligatorio, fue aprobado el domingo 28 de septiembre del 2008.

El Título IV de la Constitución se refiere a la “Participación y Organización del Poder”, es decir estamos ante lo que se conoce como la Parte Orgánica de la Constitución, la misma que se integra a través de cinco Funciones: Legislativa, Ejecutiva, Judicial y Justicia Indígena, de Transparencia y Control Social, y Electoral. La Función Electoral, tal como se la ha proyectado en el texto de la Constitución, es parte de la Organización del Estado (Capítulo VI del Título VI, artículos 217 al 224).

Un Estado que reconozca ser democrático, debe establecer con claridad el grado de participación de los ciudadanos. En el caso del Ecuador, la Constitución reconoce que la máxima autoridad de la Función Ejecutiva, los titulares de los gobiernos autónomos descentralizados y quienes deben integrar la Función Legislativa, serán aquellas personas que hayan triunfado en las elecciones -democracia representativa-. Pero también se nos garantiza ejercer nuestros derechos políticos a través de la llamada Democracia directa, esto es, Consulta popular, Revocatoria del mandato y Referéndum. En consecuencia, de los procesos electorales se derivan atribuciones conexas,

---

**Jorge Moreno**— Doctor en Jurisprudencia, Máster en Derecho Administrativo, Diplomado en Derecho Constitucional, Profesor en la Universidad de Cuenca, Escuela de Derecho.

para citar: control al gasto y propaganda electoral, inscripción de partidos y movimientos políticos.

¿Cómo garantizar que los procesos electorales donde participa el cuerpo electoral hayan sido transparentes, claros, en definitiva, limpios? Diría que la única manera de garantizar la legitimidad de un proceso electoral debe ser a través de órganos públicos con total independencia y capacidad jurídica para hacerlo; en el caso del Ecuador, se le atribuye esa delicada tarea a la Función Electoral constituida por dos órganos: el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral.

### Seguridad para los procesos electorales

El Consejo Nacional Electoral tendrá como función primordial, organizar, dirigir, vigilar y garantizar de manera transparente todo proceso electoral. Su actividad en términos generales será administrativa, restringida a lo estrictamente electoral, por tanto sus decisiones y resoluciones serán actos administrativos con carga electoral.

En tanto que el Tribunal Contencioso Electoral se ha constituido para conocer y resolver los recursos electorales contra actos que se generen en el Consejo Nacional Electoral e inclusive de las decisiones que emanen de los denominados organismos desconcentrados, partidos y movimientos políticos, etc. En definitiva su actuación es netamente jurisdiccional, administra justicia electoral, sus fallos son definitivos, causan ejecutoria, son de inmediato cumplimiento y constituyen jurisprudencia obligatoria en esta materia (ver artículos 168 No 3., 220 párrafo III, 221 de la Constitución). Con la salvedad de aquellas decisiones que violen derechos.

Es un contencioso electoral que hace referencia a la “noción de proceso, comprende solo los medios procesales de control de la regularidad de los actos y procedimientos electorales, es decir son el conjunto de controles e impugnaciones estrictamente jurisdiccionales frente a los actos y procedimientos electorales”<sup>1</sup>.

Por tanto, considero que la Asamblea Constituyente ha generado en favor de la democracia directa y representativa seguridad, pues:

- Se garantizará la doble instancia.
- Los actos decisorios del Consejo Nacional Electoral y de sus órganos desconcentrados, serán actos administrativos electorales.
- Se constituye un órgano electoral que mediante sentencias va resolver las controversias, impugnaciones y recursos de las decisiones del Consejo Nacional Electoral y de sus órganos desconcentrados, resoluciones que tendrá sustancia jurisdiccional constituirán jurisprudencia electoral y serán de última instancia e inmediato cumplimiento.
- Conoce inclusive asuntos internos de partidos y movimientos políticos, etc.

En consecuencia se cierra toda posibilidad de que los actos del Consejo Nacional Electoral o de sus órganos desconcentrados, sean impugnados ante la justicia ordinaria o que puedan proponerse –en contra de los mismos– acciones de protección.

No es la ocasión para comentar sobre la integración, selección, requisitos, destitución de quienes –como titulares– constituirán la Función Electoral. Tampoco el espacio me permite abordar las atribuciones conferidas a los órganos electorales o temas polémicos como “autonomía, representación legal” de la Función Electoral. Hubiese sido importante exponer mi punto de vista sobre alcances que deben contenerse en la ley electoral, todo ello me reservo para un mayor espacio.

### El sistema electoral y la constitución política de la sociedad

En términos simples, el sistema electoral es el que se aplica para hacer efectiva la democracia representativa. Según el Prof. Javier Pérez Royo, el sistema electoral viene a ser “el mecanismo por el que se hace viable el proceso de representación en los regímenes constitucionales, por tanto es el momento a través del cual se reproduce periódicamente la constitución política de la sociedad”.<sup>2</sup> La definición engloba tanto a elecciones unipersonales como pluripersonales.

Podría decirse que el sistema electoral, es un procedimiento por el que jurídicamente la voluntad del cuerpo electoral se crea: hablamos de la distribución en circunscripciones electorales, barreras legales, fórmula de asignación de escaños (Ver Art. 117 de la Constitución).

Desde el punto de vista técnico, el sistema electoral viene a ser “el modo según el cual el elector manifiesta por medio del voto el partido (s) de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños”<sup>3</sup>. La definición abarca a elecciones pluripersonales, por tanto agregaría que no solo es al partido o movimiento político, sino al candidato o candidatas.

### Elecciones pluripersonales y sistema de adjudicación

La Constitución no ha establecido ningún sistema electoral para elecciones pluripersonales (Asamblea Nacional, Consejo Regional, Parlamento Andino, Concejos Cantonales, Juntas Parroquiales Rurales, regímenes especiales). Deja a la ley para que establezca el sistema electoral, sustentado eso si en los principios de proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres (incluiría yo, grupos vulnerables sea en mujeres o varones) y determinará las circunscripciones electorales dentro y fuera del país (Art. 117 de la Constitución).

Considero que hizo bien el Constituyente al no establecer en la norma suprema ningún sistema electoral, en definitiva faculta al legislador para que establezca en la ley el sistema electoral, el que debe sustentarse en un sistema proporcional. ¿Qué entender por sistema proporcional? El sistema proporcional significa que cada partido o movimiento político que participa en una elección pluripersonal, obtendrá un número de escaños en proporción al porcentaje de los votos que haya obtenido, el mismo que funciona adecuadamente cuando se trata de una sola circunscripción.

¿Cómo garantizar que los procesos electorales donde participa el cuerpo electoral hayan sido transparentes, claros, en definitiva, limpios? Diría que la única manera de garantizar la legitimidad de un proceso electoral debe ser a través de órganos públicos con total independencia y capacidad jurídica para hacerlo; en el caso del Ecuador, se le atribuye esa delicada tarea a la Función Electoral constituida por dos órganos: el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral.

El problema radica en que el Estado Ecuatoriano no cuenta con una sola circunscripción, sino que existen varias circunscripciones en función a territorios y población, por tanto es necesario buscar una fórmula que haga viable conciliar la asignación de escaños en función a la población e inclusive en algunos casos en relación también al territorio, sea utilizando el sistema de media mayor o el de resto mayor, respetando asimismo el principio de “un voto, una persona” (igualdad), la alternancia y paridad (hombre mujer o viceversa, donde debe incluirse a las personas de los grupos vulnerables).

Por tanto, es complejo establecer el sistema electoral, especialmente en circunscripciones donde se van elegir dos representantes (Provincias del Oriente, para la Asamblea Nacional). Lo que me parece interesante es que el Constituyente no cerró la posibilidad de que se pueda escoger a los candidatos en listas abierta, cerrada e inclusive mixta –cualquiera de las fórmulas es permitida–. Siendo así, por Ley deberá establecerse el sistema electoral, respetando los principios que consagra la norma constitucional que ha sido materia de este comentario. Ejemplos a ser observados: modelo venezolano que tiene su raíz en el modelo alemán.

No me parece recomendable continuar con el sistema de que el ciudadano escoja de entre listas los candidatos para luego aplicar métodos de divisores continuos o impares: estos métodos indirecta o directamente inducen al ciudadano a buscar no al mejor candidato, sino a quien, por el apoyo de la lista, tenga mejor opción. En todo caso, al dejar que la Ley establezca el sistema electoral y los métodos de adjudicación, nos permite –vía reformas– modificarlos si observamos que los establecidos no dieron resultados desde el punto de vista democrático.

<sup>1</sup> Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, 1era. Ed., Capítulo del Contencioso Administrativo.

<sup>2</sup> Op. Cit., Curso de Derecho Constitucional, pag. 714.

<sup>3</sup> Dieter Nohlen, Sistemas Electorales y Partidos Políticos, pag. 35.

## Reformas legales e inconstitucionalidad

Para evitar manipulaciones coyunturales, por efecto de mayorías móviles en la Asamblea Nacional, que desfiguren la voluntad popular, se consagra un candado en materia electoral respecto a reformas legales de carácter electoral, concretamente existe prohibición expresa durante el año anterior a la celebración de elecciones, para realizar reformas a la Ley Electoral.

Asimismo, en caso de que la *Corte Constitucional* haya declarado la inconstitucionalidad de una o varias disposiciones que afecten el normal desarrollo del proceso electoral, el *Consejo Nacional Electoral* previa sugerencia del *Tribunal Contencioso Electoral* (ver No. 5 del Art. 219 de la Constitución) debe proponer a la Asamblea Nacional un proyecto de ley para que lo considere de manera urgente en un plazo que no exceda de los treinta días. De no tratarlo en dicho plazo, entra en vigencia por el ministerio de la ley, es decir que la omisión de la voluntad del legislador la suple la norma invocada de la Constitución.

Esta norma constitucional es importante toda vez que, en el Ecuador, el legislador ha realizado reformas constitucionales -electorales- ante un inminente proceso electoral cuando ha contado con mayorías coyunturales, en beneficio exclusivo de su agrupación política o en perjuicio de otros. Miremos algunos casos prácticos. Se modificó los períodos del Presidente de la República de 5 a 4 años; de los miembros de la

Cámara Nacional de Representantes a 5 años; de los Diputados Nacionales para un período de 4 años y de los Diputados Provinciales para un período de 2 años; con posterioridad se unificaron Diputados Nacionales y Provinciales a un período de 4 años (Constitución de 1978, reformas). Se trata por tanto de manipulaciones con fines nada legítimos.

Recordemos también que el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional el sistema repartidor de escaños conocido como D'Hont. El legislador no dictó la norma legal que supla el vacío generado. Esto podía generar un caos político en el país, situación que fue impedida por el Tribunal Supremo Electoral, al llenar el vacío por una norma consagrada en la Ley de Elecciones.

## Conclusión

Considero que el Constituyente recogió las sugerencias que la ciudadanía exigía, esto es, elevar a la categoría de Función la actuación de los órganos electorales. Con esto se garantiza mayor independencia e imparcialidad de sus titulares, pues dejan de ser sujetos de presiones políticas, sus actuaciones y decisiones se sustentarán en los méritos y conocimientos (con las observaciones que se deja expuestas), sus actuaciones son judicializadas, especialmente a nivel del Tribunal Contencioso Electoral.

Soy del criterio de que la legislación electoral debe organizarse en un solo cuerpo legal. Además, no está prohibido constitucionalmente que los delitos electorales puedan ser competencia de la Función Electoral, podría incluirse en la ley electoral. Es tema para debate.

En los gobiernos autónomos descentralizados, considero que las elecciones pluripersonales deben realizarse por circunscripciones urbanas y rurales (región autónoma y afines, cantones). Por tanto, siendo democrática la representación, puede generar problemas prácticos (una circunscripción rural con un solo candidato o con dos). Lo que se deja expuesto en el ejemplo anterior, lleva al debate por los distritos uninominales, como también en aquellas provincias que van elegir dos representantes, donde podría dividirse la provincia en dos circunscripciones. ¿Se rompen los principios consagrados en la Constitución? <sup>lat</sup>

## Bibliografía

- Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, 1era ed.  
Pérez Royo, Javier. *Curso de Derecho Constitucional*.  
Dieter Nohlen, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*.  
Moreno Yanes, Jorge. *Hacia un Estado Social de Derecho y Autonomías*.  
Flores Gimenes, Fernando y Moreno Yanes, Jorge. *La Participación Política en Ecuador*, No. 8. Tribunal Constitucional, Fortalecimiento de la Justicia Constitucional en el Ecuador  
Constitución Política de 1978 y reformas.  
Constitución Política del Ecuador 1998.  
Constitución Política aprobado en Referéndum Obligatorio, día 28 de Septiembre del 2008.

El problema radica en que el Estado Ecuatoriano no cuenta con una sola circunscripción, sino que existen varias circunscripciones en función a territorios y población, por tanto es necesario buscar una fórmula que haga viable conciliar la asignación de escaños en función a la población e inclusive en algunos casos en relación también al territorio, sea utilizando el sistema de media mayor o el de resto mayor, respetando asimismo el principio de "un voto, una persona" (igualdad), la alternancia y paridad (hombre mujer o viceversa, donde debe incluirse a las personas de los grupos vulnerables).

