

LEGISLACION ELECTORAL ECUATORIANA

PRIMERA PARTE

*CAMILO MENA**

* Profesor honorario de la Universidad Central del Ecuador; Ministro Alternativo del Tribunal Fiscal del Ecuador; Miembro del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. Ha sido Rector de la Universidad Central del Ecuador; Vicepresidente de la Unión de Universidades de América Latina; Magistrado del Tribunal Supremo Electoral y Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Central del Ecuador.

PREAMBULO

DEMOCRACIA Y SUFRAGIO

La democracia se expresa jurídicamente en un orden voluntario, libre y justo. Su existencia requiere una sociedad democrática.

Según la expresión de Raymon Aron, ilustre pensador francés, esta sociedad democrática requiere tres condiciones fundamentales:

- a) “*Elección* de gobernantes y ejercicio de la autoridad de acuerdo a una constitución;
- b) Libre competencia de hombres y de partidos en las *elecciones* para el ejercicio del poder; y
- c) Respeto por las libertades personales, intelectuales y públicas por parte de los vencedores temporales de las contiendas cívicas”.

“Democracia constitucional pluralista” la denomina Aron.

Así, este sistema, el más idóneo, al parecer, requiere para su solidez, permanencia, estabilidad y durabilidad, de elecciones según los preceptos constitucionales, pero encuadrados dentro de una libre competencia de hombres y partidos.

Adquiere así, el sufragio, el carácter de fundamento esencial y básico en el ordenamiento de la democracia constitucional. Por ello ha dicho Quian Solan que “el sufragio es el medio por el cual el pueblo procede a la elección de sus autoridades, siendo él un *elemento básico* de todo régimen democrático”.

El fundamento del sufragio está basado en el derecho que asiste a todo ciudadano de ser gobernado por las autoridades por él elegidas.

Un derecho, un deber y una función pública son los caracteres del sufragio.

García Pelayo, por su parte, al ponderar la importancia y el papel del sufragio le da cinco caracteres: "secreto, directo, igual, libre, universal".

Pero, por desgracia, en Hispanoamérica tenemos graves conflictos con respecto a este elemento básico de la sociedad. Hay, en efecto, poderosos grupos de presión económicos, que se han adueñado de los modernos medios de comunicación social: televisión, radio, prensa escrita, para dirigir mensajes y manipular la llamada opinión pública. Así las grandes y costosas campañas publicitarias solamente pueden manejarlas ciertos grupos, falsificando o adulterando al menos los sistemas de sufragio.

Si en verdad la democracia no debe ser manejada sólo desde el punto de vista electoral, el sufragio es un elemento básico en su desarrollo y vivencia. Conviene defenderlo, pero hay que buscar nuevas fórmulas adicionales, para impedir que los intentos por defender su pureza sean alterados, inclusive por los avances tecnológicos.

Hacemos una profesión de fe democrática para los países hispanoamericanos, una profunda fe también en la capacidad de nuestros pueblos para enfrentar con un estilo propio, conociendo de nuestras limitaciones y defectos. Por ello, es preciso pensar y repensar sobre los presupuestos concretos que rige una democracia. La lucha del pueblo hispanoamericano es una lucha por su liberación, una lucha contra un sistema, contra un régimen económico y social que produce las actuales injusticias.

La democracia constitucional requiere de protagonistas idóneos: ciudadanos democráticos. "No hay instituciones democráticas sin costumbres democráticas" y, no pueden haber estas características si no existen partidos políticos idóneos y líderes idóneos: honrados, cristalinos, que no se comprometan, ni contaminen a sus partidos en la colaboración con las dictaduras ni en los asaltos del poder y usurpación de la soberanía.

Por una sociedad democrática, constitucional, más justa, más humana, luchan los pueblos de América India.

I. EL SUFRAGIO EN LA CONSTITUCION Y EN LA LEY DE ELECCIONES. ANTECEDENTES HISTORICOS

Dentro del Derecho Constitucional ecuatoriano, a partir de 1812 con la Constitución del Estado de Quito; posteriormente desde 1830, año en el cual se dicta la primera Constitución como República del Ecuador, luego de la independencia, en todas las Constituciones se ha establecido el **sufragio popular** y en todas tiene éste únicamente el **derecho de elegir**, con excepción de las Constituciones de 1869, 1967 y 1978 que dejan abiertas las posibilidades para el referéndum, en caso de reforma a la Constitución, el sufragante participa en forma directa.

Las Constituciones dieron así al pueblo —al menos en teoría— la facultad de designar, directa o indirectamente, a los órganos estatales.

Durante los 12 primeros años de vida republicana, rigen en el Ecuador 6 Constituciones (1830, 1835, 1843, 1845, 1851 y 1852). Se establece para el sufragio popular la facultad limitada de designar a los electores, circunscribiendo su derecho a las elecciones primarias, esto es, elector de primer grado, pues vota únicamente por los que posteriormente han de designar el órgano estatal.

Sólo hay una salvedad en la Constitución de 1843, que amplía el sufragio popular directo para la elección de Senadores.

En todos los casos participan los ciudadanos que según las Constituciones enumeradas deben saber leer y escribir y tener 25 años de edad, excepto la de 1852 que sólo exige 21 años y gozar de una renta anual de doscientos pesos que provenga de bienes raíces o de alguna profesión o industria útil.

En las Constituciones de 1861, 1869, 1878, 1884, 1897, 1906, 1945, 1946 y 1967, se establece el sufragio popular directo y participan en él los ciudadanos cuya calidad, en adelante solamente se adquiere por la edad de 18 años en algunas, 21 en otras y el requisito de saber leer y escribir. Desaparecerá en adelante la obligatoriedad de tener renta.

* * *

El 28 de septiembre de 1830 se aprobó y promulgó la Primera Ley de Elecciones del Ecuador.

Establece un tipo de elecciones primarias, por parte de los sufragantes parroquiales, que tienen solamente la facultad para designar, en Asamblea, que está presidida por el *juez de la Parroquia, con asistencia del cura y tres vecinos honrados, escogidos por el Juez...* a los electores del Cantón, quienes, posteriormente eligen los diputados de la Provincia.

El 26 de agosto de 1835 se promulga la nueva Ley de Elecciones, aprobada por la convención en la ciudad de Ambato.

Esta nueva Ley que mantiene las asambleas parroquiales, elimina al cura del organismo directivo, mantiene únicamente elecciones primarias para designar electores y establece prohibiciones para la función de elector a *los tenientes pedaneos o alcaldes parroquiales... en la parroquia de su mando...* y agrega *los corregidores, alcaldes, municipales y vicarios foráneos del Cantón o circuito, no podrán ser electores...*

La Ley de Elecciones de 1843 determina por primera ocasión el sufragio popular directo para elegir senadores, manteniendo las Asambleas Electorales de provincia para elegir Representantes (Diputados).

La Séptima Convención Nacional aprueba en el año 1861 una nueva Constitución y Ley de Elecciones que elimina las asambleas parroquiales y dice: *elecciones populares por sufragio directo y secreto* y como requisito para participar en ellas, ser ciudadano, que para acreditar tal calidad solamente debe tener 21 años o ser casado, saber leer y escribir.

En agosto de 1869 la Octava Convención Nacional expide la

Ley de Elecciones que establece elecciones populares directas para Presidente de la República, Senadores y Diputados.

El Congreso realiza el escrutinio.

Sin embargo, para el ejercicio de la ciudadanía se requiere: ser católico, tener 21 años o ser casado, saber leer y escribir.

En abril de 1884 se dictó una Ley de Elecciones bastante liberal que elimina la obligatoriedad de ser católico para tener la calidad de ciudadano. Va acompañada de sanciones constantes en el Código Penal, para las personas que atentaren contra el derecho de sufragio.

La Revolución Liberal de 1895 trajo cambios notables en el país. En Octubre del año 1900 se aprobó una nueva Ley de Elecciones, que determinó la existencia de tres tipos de elecciones, pero dando a todos los ciudadanos el derecho a participar con sufragio popular directo y elegir al presidente de la república, vicepresidente, senadores, diputados, alcaldes, etcétera.

Se determinó también, en la propia Ley y de acuerdo con lo que reglaba la Ley de Régimen Municipal, el Registro Electoral, que privativamente debía llevar la municipalidad de cada cantón. El voto alcanzó las ya clásicas características del sistema democrático: *secreto, directo, igual, libre, universal*, como enumera Manuel García Pelayo.

En junio de 1906 se expidió una nueva Ley de Elecciones. Se amplían y garantizan los derechos políticos.

Para ser ciudadano y elector se requiere tener 21 años de edad y saber leer y escribir. La mujer, por primera ocasión tiene derecho a participar en la vida política y administrativa.

En 1929 se aclaró que es elector el ciudadano ecuatoriano, hombre o mujer, mayor de 21 años, que sepa leer y escribir y por primera ocasión se reguló el nuevo sistema jurídico sobre la representación de las minorías.

En el año 1978, se consagró constitucional y legalmente la ciudadanía y derecho al sufragio al analfabeto.

Sin embargo, de todas estas conquistas no hay un organismo independiente para regular y vigilar el proceso electoral, lo que se establecerá en la Constitución de 1945 como se indica en las páginas siguientes.

Los órganos encargados del proceso electoral son indistintamente, a lo largo de la evolución histórica nacional, asambleas electorales, asambleas parroquiales, juntas electorales, juntas de recepción de votos, comisiones de escrutinios. Hay participación en ellas del cura párroco, de representantes de la función judicial, de los cabildos o concejos municipales. En el año 1945 aparece una función electoral independiente.

* * *

El sistema electoral utilizado hasta la vigencia de la Constitución de 1906 es el de **simple mayoría**. En las elecciones pluripersonales los puestos se adjudican a los que alcanzan mayor número de votos. Suplentes son designados los que siguen en votación.

La Constitución de 1929 prescribe por primera ocasión para la elección de diputados la representación de las minorías.

Esta situación o este **sistema** prevalece en las Constituciones de 1945, 1946, 1967 y 1978, con algunas variaciones en lo que respecta a la aplicación de cuocientes.

Así mismo la Constitución de 1929 establece por primera ocasión dentro del Congreso la representación funcional, asignándole para las diversas actividades de la producción, para la educación, campesinado e instituciones militares.

La representación funcional está vigente en el Ecuador en las Constituciones de 1929, 1945, 1946 y 1967. El **sistema** electoral utilizado para estas designaciones es la elección indirecta, con participación primaria de los ciudadanos que integran las diversas ramas y actividades enunciadas.

* * *

El 28 de mayo de 1944, concluye un ciclo de la historia ecuatoriana. Esa fecha pone término a una etapa liberal en su último período presidencial: 1940-44 bajo el imperio de la Constitución de 1906, Carta Política ésta de gran alcance para la época en que fue dictada, como consecuencia de la Revolución Liberal de 1895, atrasada ya para los últimos años de su vigencia.

Los regímenes liberales habían sido acusados de adulterar los procesos de sufragio y de haber implantado el fraude electoral. Eran los concejos municipales o cabildos los que tenían en esa época el control básico del sufragio, con influencia, se decía, de las autoridades del gobierno por la presencia de funcionarios del ejecutivo en las juntas receptoras del voto y en los registros de inscripciones.

Quizá como una consecuencia de ese prejuicio, por un clamor nacional, por el avance además, fundamentalmente, de los nuevos procedimientos electorales vigentes en otros países, la Asamblea Constituyente que aprobó una Constitución político-social, muy moderna y avanzada y que tiene el número catorce en la vida republicana del Ecuador, el 5 de marzo de 1945, en su Art. 21 estableció, por primera ocasión en el sistema jurídico del país, una **función elec-**

toral independiente y autónoma denominada Tribunal Superior Electoral con jurisdicción privativa para dirigir, reglamentar y vigilar los actos electorales. Este organismo está integrado según establece el indicado artículo, por representantes de la Corte Suprema, del Tribunal de Garantías Constitucionales, del Congreso y de la ciudadanía en tres tendencias políticas: izquierda, derecha y centro.

La propia Constitución, de efímera duración, consagró también en su Art. 19, la *representación efectiva de las minorías*.

En efecto, el 30 de marzo de 1946, el Presidente Constitucional dio un golpe de Estado.

Pocos días más tarde convocó a una Asamblea Constituyente que aprobó la Constitución número 15 en la evolución histórica del Ecuador. En dicha Constitución, aprobada el 31 de diciembre de 1946 y promulgada el 2 de enero de 1947 se restablece la existencia de un organismo, como función electoral independiente, autónoma que se llama Tribunal Supremo Electoral con Jurisdicción para todo el país; está integrado por representantes del Congreso, del Ejecutivo y de la Corte Suprema de Justicia.

La Constitución consagra, y **garantiza el sistema de la representación de las minorías en elecciones directas** en su Art. 21.

La Asamblea Constituyente aprueba, además, la Ley de Elecciones, **la primera con este nuevo sistema**, el 18 de febrero de 1947. Se estableció en su Art. 1o. *El sufragio es un derecho político y un deber cívico...*

En esta Ley se establece en su Art. 105 el procedimiento para las elecciones pluripersonales y la asignación de la representación, mediante el sistema de cuocientes electorales, así:

En toda elección pluripersonal de más de dos personas, se empleará el sistema del cuociente electoral en la forma siguiente:

El total de votos válidos obtenidos en la circunscripción electoral se divide por el número de individuos que deban elegirse, y el resultado es el primer cuociente electoral.

Cada una de las listas cuyos votos válidos no hubieren alcanzado una cantidad por lo menos igual a la mitad de dichos cuocientes será eliminada en el escrutinio.

El total de votos válidos de las listas que hubieren alcanzado una cantidad igual, por lo menos, a la mitad del primer cuociente electoral, se divide por el número de individuos que deban elegirse y el resultado será el segundo cuociente, con el cual se hará la adjudicación de los puestos.

Cada una de las listas que hubiere servido de base para hallar el segundo cuociente, tendrá derecho a tantos puestos cuantas

veces cupiere dicho cociente en el total de sus votos. Y si hecha la adjudicación respectiva quedaren uno o más puestos por proveer, éstos se adjudicarán, en su orden, según el total de votos obtenidos, a cada una de las listas que hubieren sido consideradas en la asignación inicial de puestos.

En la adjudicación de los puestos que correspondan a cada lista se atenderá al orden de colocación de los nombres que en ellas figuren y que debe ser el mismo de la lista regularmente inscrita.

La propia Ley de Elecciones de 1947, la primera que se dicta con este sistema, establece en su título IV un capítulo sobre la Organización de Partidos, con disposiciones para su inscripción, propaganda y sistemas para **declaración de Candidatos**.

Sin embargo, se faculta la inscripción de candidatos que no pertenecen a partidos políticos reconocidos, previo el cumplimiento de algunas formalidades, en caso de elecciones pluripersonales, mediante la presentación de listas completas.

Es evidente que estas normas legales tienden a robustecer a los partidos políticos, con una clara dirección orientada hacia el régimen de partidos.

Esta Ley conserva, sin embargo, en su Art. 2 una disposición que dice: *El voto es obligatorio para el varón y facultativo para la mujer.*

En el año de 1967 una nueva Asamblea Constituyente convocada para restablecer el orden jurídico roto por un golpe militar en el año 1963 aprobó la Constitución No. 16. Este documento consagra principios nuevos tanto en el sistema electoral como en el de régimen de partidos. La propia Asamblea aprobó una nueva ley de elecciones.

El Art. 108 de la Constitución de 1967 determina, la conformación del Tribunal Supremo Electoral, manteniendo la composición del organismo formado por representantes del Congreso, de la Corte Suprema y del Ejecutivo.

El Art. 74 de la Constitución estableció textualmente: *Sólo los partidos políticos reconocidos por el Tribunal Supremo Electoral podrán presentar listas para las elecciones pluripersonales.* El propio artículo dice, además: *La Ley ofrecerá especiales garantías para el funcionamiento de los partidos políticos, a fin de que mediante ellos se ejerza la acción cívica.*

La Ley de Elecciones, aprobada por la Asamblea, en enero de 1968, trae cambios importantes. Evidentemente se establece **un nuevo sistema**.

1) Obligatoriedad del voto para ciudadanos hombres o mujeres (Art. 2 de la Ley).

2) Sólo los partidos legalmente reconocidos pueden presentar listas para elecciones pluripersonales.

3) Las agrupaciones políticas no reconocidas como partidos políticos pueden hacer declaración de candidatos únicamente para elecciones unipersonales: Presidente de la República, Vicepresidente, Prefectos Provinciales y Alcaldes Cantonales (Art. 24 de la Ley).

4) Se establece el voto facultativo para los ecuatorianos residentes en el exterior.

5) Se mantiene elecciones indirectas para designación a Senadores funcionales, que representan a grupos de presión e interés.

6) Se determina un nuevo sistema de cuocientes electorales.

En efecto el Art. 72 dice lo siguiente:

En las elecciones pluripersonales en las que debiera elegirse más de dos representantes, se aplicará el sistema de cuociente, en la siguiente forma :

El total de votos válidos emitidos en la provincia, cantón o parroquia, según el caso, se dividirá por el número de puestos a llenar, y el resultado será el primer cuociente con arreglo al cual se efectuará la eliminación de las listas que no hubieren alcanzado una cantidad de votos, por lo menos, igual al setenta por ciento de dicho cuociente.

Inmediatamente se procederá a sumar los votos de las listas no eliminadas y el total de estos votos se dividirá para el número de puestos a llenar y el resultado será el cuociente distribuidor, a base del cual se hará la distribución de puestos.

Cuando el segundo cuociente excediere de diez mil se deducirá el diez por ciento y el resultado será el cuociente distribuidor, a base del cual se hará la distribución de puestos.

Cada una de las listas tendrá derecho a tantos puestos cuantas veces cupiere el cuociente distribuidor en la totalidad de sus votos.

Si Después de haberse efectuado esta adjudicación, quedaren uno o más puestos por proveer, éstos se adjudicarán, en su orden, a las listas que tuvieran mayor residuo después de efectuada la primera adjudicación de puestos. Este residuo se calculará restando del total de votos válidos de cada lista, la cifra de los que se hubieren tomado en cuenta para la primera adjudicación.

Para efectuar esta adjudicación de puestos se tomará en cuenta las listas no eliminadas por el primer cuociente, incluidas aquellas que, por no haber reunido una cantidad de votos igual o mayor al cuociente distribuidor, no hubieren obtenido puesto

alguno. En el caso de estas últimas listas, se computará como residuo la cantidad total de sus votos.

En consecuencia, la adjudicación de los puestos que quedaren por proveer después de la primera adjudicación se hará, de uno en uno, comenzando por la lista que tuviere mayor residuo y teniendo como tal en las listas que no hubieren alcanzado la cifra del cuociente distribuidor, la cantidad total de sus votos.

No obstante la disposición constitucional que otorgaba, según la carta de 1967, la facultad de regular, con total autonomía y como Tribunal de última instancia todo lo relacionado con el sufragio, al Tribunal Supremo Electoral se dejó establecido, según la norma del Art. 176, en lo atinente a las elecciones presidenciales, lo siguiente:

El Tribunal Supremo Electoral verificará el escrutinio de las elecciones de Presidente y Vicepresidente, y enviará los resultados al Congreso, el primer día de sesiones posterior a la elección.

El Congreso Pleno declarará electos a los ciudadanos que hubieren obtenido mayor número de sufragios. El Congreso, de juzgarlo necesario, revisará el escrutinio.

Quedó, así planteado un punto jurídico no dilucidado, esto es, la facultad del Congreso para revisar los escrutinios, quizá como un recurso de última instancia dentro del esquema jurídico de la competencia y jurisdicción de los actos electorales.

Proceso de Retorno al Estado de Derecho. Antecedentes.

En junio de 1970 el Presidente elegido constitucionalmente se proclama dictador. Permanece en el Gobierno en esa calidad cerca de dos años.

Desde febrero de 1972 hasta enero de 1976, gobierna el Ecuador un dictador militar, reemplazado posteriormente por los jefes de las tres ramas militares el 11 de enero de 1976 que permanecen en el poder hasta agosto de 1979.

Coincide esta etapa de dictaduras militares con la bonanza petrolera. Hay sin embargo, una deficiente administración económica, despilfarros, "endeudamiento agresivo", peculados, desgobierno, represión, que hacen imposible el mantenimiento del poder en manos de los militares que, por otro lado, se han desprestigiado.

Presionados por el pueblo y de acuerdo con el compromiso

inicial, expuesto cuando asumieron el poder, los miembros de la Junta Militar anuncian un Plan de Retorno al orden jurídico, que es aceptado por algunos partidos políticos y grupos sociales, no obstante la oposición de otros partidos, de grandes sectores populares, especialmente trabajadores y estudiantes, que exigen otros procedimientos más sencillos y rápidos y en forma previa la derogatoria de decretos antiobreros, normas opresivas dictadas por los gobiernos de facto que, no obstante este pedido, se mantendrán en vigencia hasta el advenimiento del orden Constitucional.

Para ejecutar este Plan, el gobierno indicaba las siguientes fases:

Primera: *A. Proceso de renovación de cédulas de identidad y ciudadanía y confección de padrones electorales.*

B. Conformación de comisiones a nivel nacional para elaborar proyectos de :

- 1. Reformas a "la Constitución de 1945 en actual vigencia";*
- 2. Una nueva Constitución;*
- 3. Estructuración de la Función Electoral para el cumplimiento del Referéndum.*

Segunda: *Convocatoria a Referéndum. Ejecución del Referéndum. El mencionado Referéndum pondrá a consideración de la ciudadanía la aprobación y adopción de la Constitución de 1945 con reformas, o el proyecto de la nueva Constitución elaborada.*

Tercera: *Declaratoria de la vigencia de la Constitución Política que haya sido aprobada en el Referéndum por voto popular.*

Expedición de la Ley de Partidos.

Expedición de la Ley de Elecciones, de acuerdo con la Constitución aprobada.

Estas leyes serán elaboradas por las comisiones a nivel nacional antedicha.

Conformación de la Función Electoral y convocatoria a elección presidencial de acuerdo a la Constitución aprobada.

Cuarta: *Elección presidencial. Entrega del mando.*

Conocido el plan elaborado por el gobierno, las fuerzas políticas se dividieron en su apreciación. Los llamados partidos de derecha, de centro y en general los políticos de pensamiento tradicional, atacaron el plan, calificándolo de absurdo, enrevesado y contradictorio. Los partidos considerados de izquierda, apoyaron el esquema adoptado por el gobierno. La discrepancia era en realidad fundamental, pues los opositores aducían que era absurdo pretender aprobar una Constitución por referéndum, y los partidarios del esquema anunciado por

el gobierno, sostenían que era hora de desterrar de nuestra vida política, el círculo vicioso de "Dictadura-Asamblea Nacional Constituyente-Dictadura".

En realidad, se decía, nunca, en ningún país y menos en el Ecuador, se había aprobado una Constitución por referéndum, y los opositores de la fórmula del Gobierno intuían claramente que una Constitución aprobada en "paquete" sería un desastre.

En el fondo, unos y otros anhelaban el retorno al orden jurídico-constitucional, pero había desconfianza y recelo.

Enunciado el Plan, con algunas variantes, se estructuró, con lentitud, el programa que había de ponerse en práctica; y, se señaló el cumplimiento escalonado de varias etapas. La primera, fue la conformación de tres Comisiones Jurídicas que tendrían el encargo así: la primera, elaborar un proyecto de constitución; la segunda, presentar un plan de reformas a la Constitución de 1945; y, la tercera, elaborar los proyectos de ley de elecciones y ley de partidos políticos. Las Comisiones, funcionaron a partir de enero de 1977, por el tiempo que les había sido señalado que era de cinco meses, sin la intervención de representantes de las universidades y algunos partidos políticos que se negaron a intervenir en ellas. El Gobierno Nacional expidió las leyes de elecciones y partidos políticos, aprobando directamente los proyectos elaborados por la tercera Comisión. Surgió de inmediato una protesta de varios sectores. Hubo un rechazo a varias normas de la Ley de Elecciones, protesta por la Ley de Partidos. Por otro lado, se argumentaba, con mucha razón que no era aceptable que los usurpadores del poder impusieran tanto los nombres de los comisionados como las leyes elaboradas por ellos. Se conceptuó así mismo, que las normas aprobadas eran espúreas e ilegítimas. Paralelamente, no obstante las objeciones y críticas, fue realizándose la cedulaación y recedulaación de todos los ecuatorianos en capacidad de ejercer el derecho del voto. Los proyectos constitucionales debían ser objeto de escogimiento mediante referéndum. Como la Comisión segunda no tenía límite en cuanto a las reformas a introducirse en la Constitución de 1945, más podemos considerar que su labor se tradujo prácticamente en la elaboración de otro proyecto de Constitución. Sin embargo, las diferencias sustanciales entre los dos proyectos no eran numerosas, por lo que, en afán, para nuestro entender de dudoso acierto, hubo un inusitado e inconveniente afán de multiplicar las diferencias y de promoverlas, de publicarlas; cuando, debió hacerse hincapié en las 4 ó 5 diferencias radicales: sistemas unicameral o bicameral; votos de los analfabetos o de los alfabetizados; reelección o no reelección presidencial; vicepresidencia de la república, sus atribuciones o su extinción; concepción de los problemas sociales y

económicos. Puede ser que el enfoque que se dio al problema haya contribuido a confundir a la ciudadanía.

Un respetable sector ciudadano no aceptó jamás el llamado Plan de Reestructuración Jurídica como se ha indicado. Se insistió en la conveniencia de la Convocatoria a una Asamblea Constituyente. Otro sector planteó la conveniencia de convocar a asambleas populares. Un grupo de ciudadanos llegó a hacer una costosa campaña política para anular el voto y rechazar los dos proyectos de Constitución.

En el fondo había una protesta al tutelaje de la Junta Militar de Gobierno y a los grupos políticos que se cobijaban bajo su ya desdibujada figura.

El electorado, por primera vez, casi a los 7 años, desde junio de 1970 se acercó a las urnas, el 15 de enero de 1978; esta vez, para pronunciarse exclusivamente sobre los dos proyectos de Constitución, y eligió el llamado nuevo proyecto, elaborado por la Primera Comisión de Reestructuración Jurídica.

II. DEMOCRACIA Y SUFRAGIO EN LAS NORMAS CONSTITUCIONALES

El 15 de enero de 1978 se realizó, como se ha anotado, en el Ecuador, el referéndum. Por primera vez durante la vida republicana se aprobó una Constitución mediante consulta popular. Esta consulta estuvo presidida por un organismo llamado Tribunal Supremo del Referéndum. La Ley para la consulta fue elaborada por los dictadores militares. Varios aspectos hay que analizar en torno a la aprobación de la Constitución. Con sobrada razón se impugnó tanto el plan de la consulta como el proceso posterior.

En efecto, la Ley para la consulta fue elaborada y aprobada por la dictadura.

El Tribunal del Referéndum fue nombrado por los militares que usurparon el poder. Este organismo debía dirigir el proceso de consulta y realizar los escrutinios.

Los proyectos de Constitución sometidos a referéndum fueron elaborados por Comisiones designadas directamente por la dictadura. Ya se ha anotado que representantes de varios partidos, de las universidades, y otros grupos sociales se negaron a participar en esas elecciones. La Dictadura tuvo, por cierto, buen cuidado de buscar algunas personalidades prestantes procurando de esta manera acallar a los sectores opuestos, tratando de dar una imagen de pluralismo y de una apertura hacia partidos y grupos de algún relieve político.

La elaboración de los padrones electorales estuvo a cargo de los

empleados de la dictadura. El mismo día de la consulta, por decisión del Presidente del Tribunal del Referéndum, participaron con su voto ciudadanos que no estaban inscritos en los padrones.

Todos estos hechos constituían un antecedente no usual que provocó el rechazo ciudadano. Eran los usurpadores de la soberanía, convertidos en tutores del pueblo ecuatoriano los que impusieron sus criterios y procedimientos.

Como se ha dicho en el capítulo anterior fueron sometidos a la consulta 2 proyectos: uno, un proyecto de nueva Constitución; otro, un proyecto de la Constitución de 1945 —que la dictadura decía estar vigente en su gobierno— con reformas.

De hecho, apareció una tercera oposición que planteaba la tesis de la anulación del voto, aún cuando la dictadura declaró que esta actitud era punible.

La consulta popular alcanzó los siguientes resultados: 45% de votos por el nuevo proyecto de Constitución; 32% por el proyecto de Constitución de 1945 reformada; 23% de votos nulos.

Hubo una abstención bastante significativa.

La nueva Constitución aprobada, según una decisión de la Junta Militar de Gobierno, debía entrar en vigencia con la posesión del Presidente de la República, elegido por sufragio popular, hecho que ocurrió un año y medio más tarde.

Para los estudiosos del Derecho Constitucional, al margen de cualquier consideración político-ideológica, ha quedado una gran interrogante. ¿La circunstancia de que el pueblo ecuatoriano, aprobó el proyecto elaborado por una comisión designada por la dictadura militar, legitimó una Constitución espúrea por su origen?

Hay la más seria controversia al respecto, pues, si en verdad el pueblo soberano señaló el documento que estimaba más acorde con su realidad y convicción, no es menos cierto que no tenía otras alternativas. Se le impusieron dos proyectos y se le obligó a aceptar un único procedimiento. No aprobar uno de los dos proyectos, por otro lado, habría significado la continuación en el poder de los dictadores.

En todo caso, la Constitución entró en vigencia en agosto de 1979.

Es, dentro de la vida republicana la Constitución número diez y siete.

Según especialistas de la materia y políticos serios, se ha dicho que está *Mal redactada y peor concebida... Está llena de vacíos jurídicos, tiene graves contradicciones, impregnada de declaraciones demagógicas e impracticables. Varias instituciones ajenas a la historia nacional y principios copiados de legislaciones europeas.* Con posterioridad el Congreso ha realizado varias reformas que han modificado

sustancialmente algunos principios, como el control constitucional, alterando criterios fundamentales sobre la doctrina del poder constituyente y los poderes constituidos.

En el aspecto jurídico-político eleccionario que es lo que interesa para este trabajo, estableció algunas innovaciones que deben estudiarse; pues, eran cambios sustanciales y nuevos en la historia constitucional ecuatoriana: la segunda vuelta electoral, el régimen de partidos, la consulta popular, el voto facultativo para los analfabetos, el principio de la no reelección, sistemas para la inscripción y calificación de los candidatos por parte de los organismos electorales, sufragio para ecuatorianos residentes en el exterior.

La Constitución de 1978 tiene teóricamente, ciertos principios que presentan un esquema de un Estado democrático.

Vale la pena citar algunos de ellos, que estatuyen las características del Estado y Gobierno, constituyendo el cimiento jurídico del sistema:

Art. 1o.—El Ecuador es un Estado soberano, independiente, democrático y unitario. Su gobierno es republicano, electivo, responsable y alternativo.

La soberanía radica en el pueblo que la ejerce por los órganos del poder público.

El Artículo 32 dice: *Los ciudadanos ecuatorianos gozan del derecho de elegir y ser elegidos; de presentar proyectos de Ley al Congreso Nacional, de ser consultados en los casos previstos por la Constitución, de fiscalizar los actos del Poder Público, y de desempeñar empleos y funciones públicas en las condiciones determinadas por la Ley.*

El Artículo 33 establece: *El voto es universal, igual, directo y secreto, obligatorio para los que sepan leer y escribir y facultativo para los analfabetos. Tienen derecho a voto los ciudadanos ecuatorianos que hubieren cumplido diez y ocho años y se hallen en goce de los derechos políticos.*

La Función Ejecutiva la ejerce el Presidente de la República, quien representa al Estado, se debe estar afiliado a uno de los partidos políticos reconocidos y "es elegido por mayoría absoluta de sufragios, en votación directa, universal, secreta conforme a la Ley, reza el Art. 74.

La Función Legislativa con sistema unicameral, la ejerce el Con-

greso Nacional, también elegida por votación directa, universal y secreta, así:

Art. 56.—La Función Legislativa es ejercida por el Congreso Nacional, con sede en Quito, integrado por doce Diputados elegidos por votación nacional; dos diputados elegidos por cada provincia, a excepción de las de menos de cien mil habitantes que eligen uno; y, además, por un diputado elegido por cada trescientos mil habitantes o fracción que pase de doscientos mil.

Los diputados son elegidos entre los candidatos presentados por los partidos políticos reconocidos legalmente, en listas que son calificadas por la Función Electoral, de acuerdo con la Ley. La base de elección de trescientos mil o fracción de doscientos mil se aumenta en la misma proporción en que se incrementa la población nacional, de acuerdo con los censos. Excepcionalmente el Congreso se reunirá en cualquier otra ciudad.

Las normas transcritas constituyen la base jurídica del sistema democrático de gobierno, al menos en teoría. Los principios fundamentales como el origen popular del poder público, la forma democrática, representativa para la designación de los Organos Ejecutivo y Legislativo, las características y garantías del sufragio y la organización electoral independiente, que conforma un cuerpo integrado por representantes de las tres funciones del Estado, constituyen un conjunto de instituciones que sientan las bases para el desarrollo de una democracia.

III. LEY DE ELECCIONES Y DE PARTIDOS POLITICOS

El 20 de febrero de 1978 se promulgó por decisión de la Junta Militar de Gobierno, la nueva Ley de Elecciones en el Registro Oficial No. 534 de 27 de febrero del propio año.

Desde su vigencia, dentro del imperio del nuevo orden jurídico-constitucional, con base en la Constitución aprobada en el referéndum el 15 de enero de 1978, se han introducido innumerables reformas a su texto; tanto por la Cámara Nacional de Representantes (nombre con el cual originalmente se conoce al Parlamento), por el Ejecutivo y por el Congreso, nuevo nombre dado a la Función Legislativa. En realidad las reformas aprobadas han modificado profundamente el sistema electoral inclusive en relación con los cuocientes, aún cuando mantienen el principio básico de la representación de las mi-

norías, provocando en más de una ocasión conflictos de gran repercusión.

El 28 de febrero de 1978, en el Registro Oficial No. 535 se promulga, por parte de la dictadura militar, la Ley de Partidos Políticos.

Ambas leyes, como se ha indicado, fueron elaboradas por la llamada Tercera Comisión en el Plan de reestructuración jurídica, elegida por la dictadura.

En las nuevas leyes de elecciones y de partidos políticos, existen principios nuevos en la vida jurídica ecuatoriana: la mayoría absoluta de sufragios para elegir presidente y vicepresidente de la República, la consulta popular, el voto para el analfabeto, el régimen de partidos, voto para ecuatorianos residentes en el exterior.

Las normas de los artículos 33, 34, 35, 36, 37 y 38 de la Constitución que institucionalizan jurídica y políticamente estos principios, dicen:

Artículo 33: El voto es universal, igual, directo y secreto, obligatorio para los que sepan leer y escribir y facultativo para los analfabetos.

Tienen derecho a voto los ciudadanos ecuatorianos que hubieren cumplido diez y ocho años de edad y se hallen en goce de los derechos políticos.

Los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo no hacen uso de este derecho.

Artículo 34: Se garantiza la representación proporcional de las minorías en las elecciones pluripersonales, de conformidad con la ley.

Artículo 35: Establécese la consulta popular en los casos previstos por esta Constitución. La decisión adoptada por este medio es inobjetable.

Artículo 36: Todos los ecuatorianos tienen derecho a fundar partidos políticos y participar en ellos, en las condiciones establecidas en la Ley. Los partidos políticos gozan de la protección del Estado para su organización y funcionamiento.

Artículo 37: Únicamente 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.

Artículo 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.

IV. ORGANISMOS ELECTORALES

Como una cuarta función del Estado, se ha establecido a la electoral, con fines propios, organización autónoma, presupuesto especial, integración independiente de los miembros que la componen, normas y principios especiales, tribunal de última instancia en cuestiones electorales, etcétera.

El Art. 109 de la Constitución dice: *El Tribunal Supremo Electoral, con sede en Quito, y potestad en todo el territorio nacional, se encarga de dirigir, vigilar y garantizar el proceso electoral. Su organización, deberes y atribuciones se determinan en la Ley. Dispondrá que la Fuerza Pública colabore para garantizar la libertad y pureza del sufragio.*

Se constituirá con siete vocales, uno de los cuales lo presidirá y serán elegidos por el Congreso Nacional en la siguiente forma: tres de fuera de su seno, en representación de la ciudadanía; dos, de ternas enviadas por el Presidente de la República; y, dos de ternas enviadas por la Corte Suprema de Justicia. En ningún caso los integrantes de las ternas serán servidores del sector público, ni magistrados, jueces o empleados de la Función Jurisdiccional.

Los vocales durarán dos años en sus funciones, pudiendo ser reelegidos.

El Congreso Nacional, elegirá también, en la misma forma, un suplente por cada vocal principal.

En concordancia con la norma citada, el artículo 17 de la Ley de Elecciones, textualmente dice: *El Tribunal Supremo Electoral con sede en Quito y potestad en todo el territorio nacional, se encargará de dirigir, vigilar y garantizar el proceso electoral. Se constituirá con siete vocales elegidos por el Congreso Nacional, en la siguiente forma: tres de fuera de su seno, en representación de la ciudadanía; dos de terna enviada por el Presidente de la República; y, dos, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia. En ningún caso los integrantes de las ternas serán servidores del sector público, ni magistrados, jueces o empleados de la Función Jurisdiccional.*

Los vocales durarán dos años en sus funciones, pudiendo ser reelegidos.

El Presidente y Vicepresidente del Tribunal Supremo Electoral, serán elegidos por sus miembros dentro de los quince días posteriores a su designación efectuada por el Congreso Nacional, previa convocatoria del presidente cesante del Tribunal Supremo Electoral, durarán dos años en sus funciones, pudiendo ser reelegidos.

El Congreso Nacional elegirá también, en la misma forma, un suplente por cada vocal principal.

El artículo 19, establece: *Al Tribunal Supremo le compete :*

a. Designar Presidente y Vicepresidente del Organismo, de entre sus miembros, quienes durarán un año en sus funciones y no podrán ser reelegidos.

c. Organizar los Tribunales Provinciales, supervigilar su funcionamiento y reorganizarlos si estimare necesario.

d. Elaborar los padrones electorales.

f. Convocar a elecciones, realizar los escrutinios definitivos en las de Presidente y Vicepresidente de la República y de Miembros Nacionales de la Cámara de Representantes y proclamar los resultados.

g. Convocar a Plebiscitos y Referéndums, realizar los escrutinios definitivos y proclamar sus resultados.

j. Elaborar los proyectos de reglamentos que serán sometidos a consideración del Presidente de la República para su expedición.

l. Resolver los recursos de apelación que se hubieren interpuesto sobre las resoluciones de los Tribunales Provinciales, expedidas con motivo de las elecciones y de los correspondientes escrutinios.

ll. Resolver, en única instancia las quejas que se presentaren contra las autoridades civiles en materia electoral y velar por el cumplimiento de todas las disposiciones de la presente Ley y de la Ley de Partidos Políticos.

Aparte de las normas jurídicas transcritas y de los principios enunciados, para complementar la integración de la Función Electoral se encuentran tres organismos: Tribunal Supremo Electoral, Tribunales Provinciales Electorales y Juntas receptoras de votos.

En efecto, el Art. 9 de la Ley establece:

Son organismos del sufragio:

a. El Tribunal Supremo Electoral.

b. Los Tribunales Provinciales Electorales; y,

c. Las Juntas receptoras del voto.

Se ha transcrito en las líneas anteriores las atribuciones del Tribunal Supremo Electoral. Los artículos 21 y 26 de la Ley de Elecciones determinan su conformación así: **Artículo 21: Los Tribunales**

Provinciales Electorales se compondrán de siete miembros designados por el Tribunal Supremo Electoral, preferentemente, de entre las personas que consten en las ternas que envíen los partidos políticos, procurando que se encuentren representadas las diferentes tendencias políticas que imperen en el país.

Por cada vocal principal se elegirá un Suplente.

Los vocales Principales y Suplentes durarán dos años en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 26: *Por cada padrón electoral funcionará una Junta Receptora del Voto, encargada de recibir los sufragios y escrutarlos de conformidad con esta Ley. Las Juntas serán designadas para cada elección.*

Las designaciones las efectúan los Tribunales Provinciales.

Finalmente, como un organismo de apoyo del Tribunal Supremo Electoral, existe la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, en donde constan todos los ciudadanos que han obtenido su cédula de ciudadanía, documento básico para toda actividad administrativa y para el sufragio. Al respecto, el artículo 40 de la Ley dice:

Los ciudadanos cedulados hasta ciento veinte días antes de cada elección constarán en los padrones electorales de la parroquia de su domicilio y podrán actualizar la información sobre el cambio de domicilio hasta sesenta y cinco días antes de la elección.

El Tribunal Supremo Electoral, expedirá instructivos para la elaboración de padrones, actualización de domicilio y emisión de certificados de votación.

Estas normas se publicarán en el Registro Oficial para su vigencia, sin perjuicio del uso de otros medios de información pública. La Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, entregará al Tribunal Supremo Electoral, treinta días antes de la convocatoria de elecciones las listas de ciudadanos aptos para ejercer el sufragio. Estas listas estarán clasificadas por provincias, cantones, y parroquias.

El artículo 42, textualmente dice: Es obligación de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación mantener actualizados los archivos de cedulados que servirán de base para la elaboración de los padrones electorales.

Adicionalmente a las normas citadas, el artículo 65 de la Ley de Partidos, estableció textualmente: ***La aplicación de esta ley corresponde al Tribunal Supremo Electoral*** siendo su obligación facilitar los medios necesarios para la organización y funcionamiento de los partidos políticos.

En esta forma el Tribunal Supremo Electoral según las normas transcritas es el organismo de última instancia en cuestiones electorales, pues, ***ejercerá jurisdicción en todo el territorio nacional. Sus resoluciones causarán ejecutoria...*** (Art. 69, Ley de Partidos).

Para el perfeccionamiento del sistema electoral, el Tribunal Supremo, con su independencia y autonomía orgánica, económica y funcional representa la institución más trascendental e importante.

No obstante lo anotado y la transcripción de los principios jurídicos expuestos se están planeando algunos aspectos de orden jurídico-político que podrían afectar al Tribunal Supremo Electoral.

En verdad existe en la Constitución vigente el recurso de inconstitucionalidad consagrado en el Art. 141, numerales 2, 3 y 4 de la Carta Política, mediante el cual, el Tribunal de Garantías Constitucionales —organismo que tiene el control constitucional— tiene competencia, entre otras facultades para:

2.—*Formular observaciones acerca de decretos, acuerdos, reglamentos, ordenanzas o resoluciones dictadas con violación a la Constitución y las leyes, luego de oír a la autoridad u organismo que los hubieren expedido.*

3.—*Conocer las quejas que formule cualquier persona natural o jurídica, por quebrantamientos de la Constitución que atente contra los derechos y libertades garantizados por ella y, de encontrarlas fundadas observar a la autoridad y organismo respectivo, como se observa en el numeral anterior. Se declara especialmente punible el desacato de las observaciones del Tribunal, pudiendo inclusive pedirse la remoción de quien o quienes incurran en el mismo, al respectivo superior jerárquico, sin perjuicio de la acción penal a que hubiere lugar.*

Cuando el acusado de quebrantamiento constitucional fuere uno de los funcionarios comprendidos en la letra f) del Art. 59 de esta Constitución, elevará el expediente con su respectivo dictamen al Congreso; y, cuando el desacato fuere cometido por un organismo colectivo, se determinarán las responsabilidades individuales.

La Ley reglamentará el ejercicio de éstas atribuciones y los límites de la competencia del Tribunal, respecto de los órganos jurisdiccionales ordinarios.

4.—*Suspender, total o parcialmente, en cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, los efectos de leyes, decretos, acuerdos, reglamentos, ordenanzas o resoluciones que fueren inconstitucionales por la forma o por el fondo. El Tribunal someterá su decisión a resolución del Congreso Nacional o en receso de*

éste al plenario de las Comisiones Legislativas. Ni la resolución del Tribunal, ni la del Congreso Nacional, ni la del Plenario de las Comisiones Legislativas tendrán efecto retroactivo.

Pero, aparte de esta norma constitucional, mediante la cual puede suspenderse una resolución del Tribunal Supremo Electoral, se está planteando una situación que podría alterar la esencia y base jurídica de esta cuarta función del Estado.

En efecto, el Congreso Nacional, que según lo dispuesto en el Reglamento interno, tiene la capacidad para **volver** a calificar a sus legisladores, está discutiendo en este mismo momento histórico la **revisión de las elecciones y escrutinios de tres provincias** en lo que respecta a sus legisladores.

Existe ya un informe de mayoría de la Comisión de Excusas y Calificaciones del Congreso que manifiesta, por medio de su Presidente, que *se apresta a resolver las impugnaciones a los resultados de las elecciones, en base a las cuales se ha cuestionado la presencia de ciertos diputados en el Congreso Nacional.*

En verdad el Congreso tiene facultad privativa para la calificación de sus diputados. Lo que alarma es el hecho de que esta atribución pueda extenderse a la **impugnación de los resultados** de las elecciones.

¿Se estaría estableciendo una nueva instancia electoral?

Esto podría alterar el sistema electoral expuesto.

Para la mecánica del procedimiento, control de ciudadanos inscritos, registro de electores en partidos políticos, cambios domiciliarios, etc., el Tribunal Supremo Electoral ha tratado de optimizar técnica y administrativamente dependencias de apoyo.

Adquirió un equipo de computación en el año de 1984 y ha procurado "depurar" los padrones electorales (registrados de electores) a fin de que ellos respondan a la realidad nacional.

La computarización —todavía incompleta— trajo complicaciones y problemas, pues, se pudieron detectar algunas irregularidades oportunamente solucionadas.

Por otro lado, se ha evidenciado un aumento notable de sufragantes en los últimos seis años. En efecto, en el año 1978, cuando se realiza la primera vuelta electoral para elegir presidente, hay 2.088.874 inscritos. En 1980, para la renovación de consejeros y concejales los padrones electorales dan la cifra de 2.818.717. En el año de 1984, para la segunda vuelta electoral para elegir presidente y vicepresidente de la República hay 2.852.303 personas en capacidad de elegir. Las últimas elecciones para diputados, consejeros, concejales se realizan con un electorado de 4.255.346. Esta última cifra es muy signifi-

ficativa, pues, la población ecuatoriana es de apenas 8.400.000 habitantes.

V. SISTEMA ELECTORAL VIGENTE

Como se ha expuesto, la Ley de Elecciones y la Ley de Partidos, expedidas por la dictadura, con algunas reformas rigen la vida jurídico-política en el Ecuador, desde 1978.

Enunciados los principios del marco jurídico y administrativo de la Función Electoral que mantiene un sistema de organización casi inalterado desde hace cuatro décadas, conviene hacer presente que la nueva estructura legal establece el "régimen de partidos", innovación que se dice es copiada de la legislación alemana y sobre la cual sus mentalizadores y autores han afirmado que será la institución *que más influya en la futura democracia ecuatoriana, partiendo de la hipótesis de que el multipartidismo hipertrofiado es la causa principal de la inestabilidad política y por tanto de la quiebra del sistema democrático*. Se afirmó que la Ley de Partidos tiende a reducir el número de movimientos políticos.

Lamentablemente la realidad ha demostrado lo contrario. Han proliferado y aumentado los partidos políticos.

En la actualidad se encuentran inscritos en el Tribunal Supremo **17 partidos** y los procesos electorales se han hecho sumamente complejos.

Más adelante se hará un análisis sobre el nuevo régimen de partidos y los resultados que se han obtenido con la aplicación de la Ley.

Por ahora conviene estudiar, en forma previa los problemas que se han suscitado en nuestra incipiente democracia con la nueva Ley de Elecciones, principalmente en relación con los sistemas aplicados para la adjudicación de puestos en las elecciones pluripersonales.

En concordancia con lo que dice el artículo 34 de la Constitución, la Ley de Elecciones de 1978, aprobada por la dictadura militar, en su artículo 85 determinó la aplicación de un "sistema de cociente y residuo electoral", para garantizar la representación de las minorías.

Posteriormente, esta disposición legal ha tenido cambios fundamentales que deben ser mencionados. Se estimó que el sistema acogido por la Ley planteaba varios casos de injusticia y no constituía una real aplicación del principio para garantizar la representación de las minorías.

La norma del Art. 85 de la Ley de Elecciones fue reformada por Decreto Supremo de 29 de enero de 1979, por el propio gobierno militar, modificando el sistema de cocientes.

Posteriormente, la propia Junta Militar de Gobierno hizo un aditamento, el 7 de mayo de 1979.

Más tarde, la Cámara Nacional de Representantes, (Congreso) el 23 de noviembre de 1983, dispuso un nuevo sistema de cuocientes y residuos.

Finalmente, el Congreso aprobó la Ley No. 09, publicada el 25 de octubre de 1985, mediante la cual quedó fijado el sistema de cuocientes y residuos, que se encuentra vigente y que se aplicó en las últimas elecciones pluripersonales, en las cuales se renovó el Congreso con la designación de representantes provinciales y las minorías de concejos cantonales y concejos provinciales.

El artículo 85 de la Ley de Elecciones vigente, textualmente dice: *En los comicios pluripersonales en los que deba elegirse más de dos representantes, se aplicará el sistema de cuociente y residuo electoral en la siguiente forma:*

a) El total de votos válidos obtenidos en la circunscripción correspondiente se dividirá por el número de representantes que deben elegirse y el resultado será el primer cuociente eliminador;

Cada una de las listas cuyos votos válidos no hubieren alcanzado una cantidad igual, por lo menos, la mitad de dicho cuociente será eliminada en el escrutinio;

b) El total de votos válidos de las listas que hubieren alcanzado una cantidad igual, por lo menos, a la mitad del primer cuociente electoral, se dividirá por el número de representantes que deban elegirse y el resultado será el segundo cuociente o cuociente distribuidor, con el cual se hará la adjudicación de puestos.

Cada una de las listas que hubieren servido de base para hallar el cuociente distribuidor, tendrá derecho a tantos puestos cuantas veces cupiere dicho cuociente en el total de sus votos válidos; y,

c) Si hecha esta adjudicación quedaren uno o más puestos por proveer, éstos se adjudicarán a las listas favorecidas con los residuos mayores, en orden descendente.

La aplicación práctica del sistema que consagra el Art. 85 de la Ley de Elecciones vigente ha traído gravísimos problemas.

En efecto en las últimas elecciones para renovar la legislatura, con la elección de diputados provinciales, se dieron casos en dos provincias, que llaman a una inmediata reforma.

Un caso se produce en una provincia en donde deben elegirse tres legisladores y una sola de las listas que alcanza una pequeña diferencia mayor a las otras listas se adjudica los tres puestos, ya que al dividir los votos válidos "por el número de representantes", para obtener el primer cuociente eliminador, todas las demás listas no alcanzaron la mitad de dicho cuociente y fueron eliminadas.

Una lista que obtuvo 12.000 votos alcanzó tres puestos y las que estaban atrás con 10, 9 y 8 mil votos quedaron eliminadas.

Mediante esta adjudicación prácticamente desaparecía la representación de las minorías.

Igualmente, en otra provincia se produjo el hecho increíble de que realizada la operación aritmética para obtener el primer cuociente, todas las listas quedaron eliminadas por no haber alcanzado una cantidad igual por lo menos a la mitad de dicho cuociente.

El Tribunal, en este segundo caso, aplicando, según dijo, "principios universales" adjudicó los tres puestos a las tres listas que tenían mayor número de votos, uno para cada lista.

El Tribunal Supremo Electoral en este momento atraviesa por una grave crisis. Se ha establecido que ha violado principios constitucionales y ha interpretado la Ley sin tener facultad para ello. Va a ser llamado a juicio político por el Congreso Nacional.