

# PARTIDOS Y ORGANISMOS ELECTORALES. UNA RELACIÓN QUE DEBE MEJORARSE. EL CASO DE ECUADOR

*Tito Cabezas Castillo*

## 1. Introducción

El doctor Jorge Mario García Laguardia, en su intervención en el Primer Curso Anual Interamericano de Elecciones organizado por el CAPEL el año 1987 decía “....La búsqueda de la democracia es una gran aventura compartida, en la que todos estamos en el derecho y en la obligación de participar. Y es una aventura difícil de coronar, porque identificar al sujeto y al objeto del poder político, a los gobernantes y a los gobernados, a los detentadores y a los destinatarios del poder, es el ideal que persigue un auténtico régimen democrático, en su visión más comprensiva.... La promoción del derecho y los procesos electorales democráticos debe entenderse como la defensa de un derecho humano fundamental...”.

El régimen democrático ha ido consolidándose en el Ecuador a partir del retorno constitucional ocurrido el año 1979, con la posesión de los elegidos en las elecciones de 1978.

Desde las elecciones de 1978, hasta la presente fecha, se han organizado cuatro elecciones generales. Los procesos electorales han tenido dificultades de distinto orden, que se superaron, pero el resultado final eleccionario no ha sido nunca impugnado de manera radical, aunque las explicaciones de los perdedores siempre se orientaron a culpar su derrota, a los defectos del proceso, y a la mala gestión electoral.

La tarea cumplida por el Tribunal Supremo Electoral ha sido compleja, especialmente por sus relaciones, tanto con la clase política organizada en partidos políticos, forma de organización que obligatoriamente debe adoptarse para participar en un proceso eleccionario, como con la autoridad civil constituida, el Gobierno.

Por supuesto que los dos actores anteriormente citados no constituyen los únicos actores del proceso eleccionario, faltan dos que tienen singular importancia, el pueblo agrupado en el electorado convocado y los medios de información, por la gran influencia que ejercen sobre la opinión pública. Mi análisis del caso ecuatoriano se circunscribirá a dos de los actores privilegiados del proceso electoral, los Organismos Electorales y los Partidos Políticos.

Las partes que comprenderá mi trabajo son las siguientes:

- I. Presupuestos jurídicos de la organización de los partidos políticos y de los organismos electorales.
- II. Relaciones entre partidos políticos y organismos electorales, a propósito de Ley de Partidos y Ley de Elecciones
- III. Notas sobresalientes necesarias para el mejoramiento de la relación entre partidos políticos y organismos electorales.

## **2. Presupuestos jurídicos de la organización de los partidos políticos y de los organismos electorales**

### *2.1. Partidos políticos*

La estructuración de las fuerzas políticas en agrupaciones llamadas partidos políticos, no es un hecho reciente en la vida política ecuatoriana. Pero las agrupaciones denominadas partidos políticos, en el pasado, no correspondían a las actuales. Al principio fueron agrupaciones de clientelas electorales o alianzas caudillistas que tomaron el nombre de sus líderes.

El historiador Enrique Ayala sitúa la fundación del primer partido político en la etapa llamada de la Restauración, cuando los herederos del Garcianismo se reagruparon en una coalición llamada “Unión Republicana”, cuyo programa se formuló el año 1883, y que dos años más tarde se reorganizaría con el nombre de “Partido Católico Republicano”. Posteriormente, en agosto de 1890 se fundaría en Quito el “Partido Liberal Nacional”.

Los modernos partidos políticos solamente se organizarían después de varias décadas, como una respuesta a la profunda crisis en la dirección política de la burguesía.

La primera vez que se estableció el Registro Electoral de partidos fue el año 1947, se inscribieron entonces tres partidos, Partido Conservador Ecuatoriano, Partido Liberal Radical Ecuatoriano y Partido Socialista Ecuatoriano. Podían las organizaciones políticas no inscritas como partidos inscribir listas de candidatos a las cuales se les asignaba una letra.

En la Constitución de 1967, en la sexta disposición transitoria, se dispuso que el Tribunal Supremo Electoral proceda a la nueva inscripción de los partidos políticos ya inscritos, y al reconocimiento e inscripción de los que lo hubieren solicitado o lo solicitaren.

Cumpliendo el precepto transcritto se reinscribieron los tres primeros ya inscritos y se inscribieron tres adicionales. Además podemos afirmar que con esta carta política se inicia el régimen de partidos, aunque de manera parcial, por cuanto su artículo 74 dispuso que solamente los partidos políticos legalmente reconocidos podrían presentar listas de candidatos para las elecciones pluripersonales, no así para las unipersonales. Tratándose de una novedosa disposición y para conseguir su aceptación la misma sexta disposición transitoria constitucional previó un régimen transitorio por el cual, hasta el 31 de diciembre de 1970, también las organizaciones políticas no inscritas como partidos podrían presentar listas para las elecciones pluripersonales.

Aprobada mediante referéndum la constitución de 1978, introducía por primera vez en el país un verdadero régimen de partidos políticos, reglamentándose el principio constitucional en la Ley de Partidos Políticos. Se abrió nuevamente un registro de partidos políticos, reinscribiéndose los partidos que habían sido legalmente reconocidos hasta el año 1970 e inscribiéndose nuevos partidos.

En el momento actual existen en el Ecuador 17 partidos políticos legalmente reconocidos por el Tribunal Supremo Electoral.

#### *2.1.1. Características principales del régimen de partidos políticos introducido por la Constitución de 1978*

La Constitución Política, en la sección sexta, consagrada a los derechos políticos, en su artículo 36, garantiza el derecho a fundar partidos políticos, a participar en ellos y a que gocen de la protección del Estado para su organización y funcionamiento. La norma constitucional para consagrar y garantizar el régimen de partidos, en el artículo 37 reserva a los partidos políticos el derecho exclusivo a presentar candidatos para toda elección popular.

Quien desee presentarse como candidato, además de los requisitos constitucionales y legales debe ser candidatizado y auspiciado por el partido político, legalmente reconocido, al que se encuentre afiliado.

Los principios constitucionales están desarrollados en la Ley de Partidos Políticos que fue expedida por decreto Supremo N° 2662, promulgado en el Registro Oficial N° 535 de 28 de febrero de 1978, y su Reglamento expedido por Decreto Supremo N° 2423, promulgado en el Registro Oficial N° 579 de 4 de mayo de 1978. Posteriormente a la expedición de la citada Ley se han dictado algunas reformas.

Desde el punto de vista de su naturaleza, los Partidos Políticos son considerados como personas jurídicas de derecho privado, a quienes curiosamente la Ley de Partidos les concede además personería política, que se entendería como el requisito necesario para el ejercicio de los derechos que les concede la citada Ley.

Para la constitución de un Partido Político, el grupo de ciudadanos que solicite reconocimiento e inscripción debe cumplir los requisitos puntualizados en el artículo 10 de la Ley de Partidos Políticos, entre otros, acta de fundación, declaración de principios, programa de gobierno, estatutos, símbolos, siglas, emblemas y declaración de contar con una organización nacional, entendiéndose cumplir el requisito si existe organización en diez provincias, entre las cuales dos deberán corresponder a las tres de mayor población.

Entre los requisitos que deben llenarse tiene singular importancia el registro de sus afiliados, cuyo número no debe ser inferior al 1,5% del número de ciudadanos inscritos en el último padrón electoral. En el padrón electoral de 1994 constaron inscritos 6.175.991 ciudadanos, siendo el 1,5% la cifra de 92.639 afiliados como mínimo.

La afiliación se prueba con la presentación de las fichas de afiliación, documento que se utilizará para la comprobación de la veracidad de los datos consignados, cruzando la información, en base del número de la cédula de ciudadanía, con la Central del Registro Civil. De resultar inconsistentes los datos se rechazan las fichas.

Esta exigencia, sin embargo, es relativa, ya que el Tribunal Supremo Electoral no lleva un Registro de Afiliados a los Partidos Políticos, puesto que las fichas presentadas al momento del reconocimiento, una vez producido o negado, se devuelven. Una vez presentada la petición de reconocimiento y a condición de que se hayan cumplido los requisitos formales señalados, se publica un extracto en los diarios de mayores circulación de las tres principales ciudades del país, Quito, Guayaquil y Cuenca.

A partir de la publicación empieza a correr el plazo para las impugnaciones, durante quince días. Transcurrido el plazo, si no hay oposiciones, o en el caso de existir, si se las ha resuelto, el Tribunal Supremo Electoral expide una Resolución reconociendo al nuevo partido. La resolución del Tribunal causa ejecutoria y debe publicarse en el Registro Oficial.

Para intervenir en las elecciones un Partido debe haber sido reconocido seis meses antes de la fecha en que las elecciones deban realizarse. Actualmente existen en el Ecuador diecisiete partidos políticos legalmente reconocidos.

A parte del reconocimiento de partidos el Tribunal Supremo Electoral interviene también conociendo, aprobando y registrando las reformas de sus estatutos, las inscripciones de las Directivas Nacionales, llevando el Registro de Expulsiones de afiliados, y de manera especial resolviendo los casos de escisión, situación que ocurre cuando en un partido se producen dos directivas simultáneas.

También interviene el Tribunal Supremo Electoral en la extinción de los partidos políticos, lo cual puede ocurrir por decisión voluntaria cuando el partido resuelve disolverse, hecho que si se ha producido en el Ecuador con un partido; o por sanción dispuesta por la Ley, cuando un partido no ha obtenido el 0.04 de los votos válidos en cada una de dos elecciones pluripersonales sucesivas a nivel nacional, o por no haber participado en el caso de elecciones pluripersonales nacionales, al menos en diez provincias.

En general los partidos gozan de completa autonomía en la resolución de sus asuntos internos, los cuales excepcionalmente y por decisión de los partidos pueden someterse a resolución del Tribunal.

La Ley de Partidos introdujo un principio de democratización en las elecciones de directivas partidarias, al establecer períodos de duración máximo por dos años, con derecho a una sola reelección inmediata. Las reelecciones se permitirán en el futuro mediando un período de por medio.

Al introducir un régimen de partidos el legislador no dejó de establecer el apoyo económico que el Estado entregaría a los partidos. Para ello se establecieron dos fondos, el Fondo Partidario Permanente, que debe constar en el Presupuesto del Estado y es equivalente al 0,5 por mil de los egresos fiscales constantes en él; y, el Fondo de Reposición del Gasto Electoral que se presupuesta en el año en el cual hay elecciones generales, y que tiene un monto igual al anterior.

La distribución del fondo compete al Tribunal Supremo Electoral, que deberá repartirlo así, el Fondo Partidario Permanente entre los partidos que han obtenido al menos el 4% de la votación, de la siguiente manera: el 60% en partes iguales, y el 40% en proporción a los votos obtenidos en la última elección nacional; y el Fondo de Reposición del Gasto Electoral entre los partidos que han obtenido al menos el 4% de la votación, en proporción a los votos obtenidos.

El régimen de partidos expuesto, sin embargo, no alcanza a los elegidos en el ejercicio de sus funciones, ya que una vez poseicionados pueden desafiliarse del partido al que pertenecían y los promovió, y adquirir la condición de independientes, o afiliarse a otro de los partidos existentes. Este último fenómeno conocido con el nombre de cambio de camiseta ha querido corregirse a través de una reforma que establecería la pérdida de la función para quien se desafilia del partido que lo auspició en una elección. Esta reforma nunca ha podido avanzar por la compleja trama de los intereses políticos.

Sobre el imperio del régimen de partidos en el Ecuador desde hace años atrás se plantea una discusión reclamando el derecho de los independientes, no afiliados a partidos, a participar en los procesos eleccionarios.

El tema fue recogido por el presidente León Febres Cordero, quien lo patrocinó y sometió a consulta popular el 1 de junio de 1986, habiendo obtenido un resultado negativo. Es que podemos interpretar el resultado negativo en el sentido de que la mayoría del electorado ecuatoriano está por el régimen de partidos políticos que actualmente tenemos ? La respuesta creo que es negativa.

El resultado contrario que se obtuvo obedeció a la coyuntura política, el país atravesaba un momento difícil y los líderes políticos de la oposición, encabezados por el ex-presidente Osvaldo Hurtado supieron orientar el descontento popular hacia el voto negativo. En el momento presente ha vuelto a plantearse el tema de la reforma del régimen de partidos.

El mismo ex-presidente Osvaldo Hurtado, hoy presidente del partido Democracia-Popular Unión Demócrata Cristiana, propone que los independientes, sin necesidad de afiliarse a un partido, puedan ser candidatos a concejales, consejeros, alcaldes y prefectos, siempre que cuenten con el auspicio de un partido que sería el que inscriba la candidatura.

Otros proyectos proponen que se vuelva a un régimen de completa libertad para toda clase de elección. La discusión continúa sin resolverse.

## *2.2. Organismos Electorales*

La administración de los procesos electorales está confiada por la Constitución Política, artículo 112, y por la Ley de Elecciones, artículo 17, al Tribunal Supremo Electoral, a quien le compete dirigir, vigilar y garantizar los procesos electorales. Anteriormente se dijo que también tiene a su cargo varios aspectos relacionados con los partidos políticos.

La estructura del Tribunal, prevista por la Constitución, dice que serán siete Vocales principales y siete Vocales suplentes, todos ellos nombrados por el Congreso Nacional, de la siguiente manera: 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.

Los requisitos exigidos para los integrantes son mínimos, ser ecuatoriano por nacimiento, no menor de treinta años de edad, ser alfabeto, encontrarse en goce de los derechos de ciudadanía, no ser miembro de la Función Judicial ni tampoco de la administración pública.

Tradicionalmente las ternas enviadas por la Corte Suprema de Justicia están integradas por abogados o por doctores en derecho. Los Vocales duran dos años en el ejercicio de sus funciones, pudiendo ser indefinidamente reelegidos.

Generalmente los Vocales son afiliados a un partido político, su selección depende, en buena parte, de las alianzas políticas parlamentarias. Es usual que un partido político no tenga más de un Vocal en el Tribunal Supremo, así buscan las alianzas conservar el equilibrio en el seno del organismo electoral.

Para garantizar la independencia del Tribunal Supremo Electoral, especialmente frente a la acción del ejecutivo, que en el pasado fue negativa, el artículo 17 de la Ley de Elecciones consagró su autonomía, adicionalmente a sus integrantes Vocales se les concedió fúero de Corte Suprema e inmunidad durante todo el tiempo de duración de sus funciones.

El ejercicio de las funciones electorales, a todo nivel, es obligatorio, y solamente por las causales determinadas en la Ley cabe excusarse.

El hecho de que los integrantes del Tribunal Supremo Electoral sean miembros de un partido político ha sido objeto de múltiples críticas desde la perspectiva de la necesaria imparcialidad que un Tribunal debe guardar en la adopción de sus resoluciones, tanto para los asuntos electorales, como para los asuntos partidarios.

Buscando superar las críticas, se ha planteado la tesis de una integración mixta del Tribunal, el cual estaría compuesto por cuatro Vocales no afiliados a partidos políticos, mientras que tres podrían ser afiliados, agregándose adicionalmente un requisito, el de ser abogados o doctores en derecho.

Los partidos políticos han sido reacios a aceptar la propuesta argumentando que la composición del organismo con vocales de siete partidos políticos distintos permite la existencia de un sano equilibrio. Una tendencia que se ha presentado es la de que los integrantes del Tribunal Supremo Electoral deberían ser miembros de los siete partidos políticos que hayan obtenido la mayor votación.

El requisito adicional, de ser persona vinculada al mundo jurídico estriba en el hecho de que la mayoría de los asuntos que conoce el Tribunal, son asuntos que tienen un alto contenido jurídico y la preparación profesional de sus miembros garantizaría una mejor calidad de sus resoluciones.

En las últimas propuestas de reformas no se han recogido los temas arriba señalados, que ya han sido discutidos en varios foros políticos. Otro tema a propósito del cual se ha sugerido una reforma es el relativo al tiempo de duración de los Vocales, ya que el tiempo de los dos años es verdaderamente exiguo, se ha planteado que el tiempo de duración sea igual al del período presidencial, es decir cuatro años.

Al Tribunal Supremo Electoral se le ha dotado de personalidad jurídica de derecho público. La naturaleza jurídica de sus funciones es fundamentalmente administrativa, y excepcionalmente contencioso electoral. En lo relativo a su independencia, debemos decir que no hay verdadera independencia de un organismo sino en la medida en la cual se le garanticen todos los recursos necesarios al cumplimiento de sus fines.

Por ello el artículo 155 de la Ley de Elecciones establece que en el Presupuesto del Estado debe hacerse constar la partida correspondiente a los gastos que demande el funcionamiento de los organismos electorales, y al Tribunal Supremo Electoral le otorga la facultad de expedir su presupuesto.

Adicionalmente, y para garantizar la entrega oportuna de fondos, el artículo 129, literal c) de la Ley de Elecciones estableció que constituye causal de destitución del Ministro de Finanzas y del Gerente General del Banco Central del Ecuador, la omisión en la entrega oportuna de fondos, si requeridos los funcionarios por el Tribunal, por segunda vez, no los entregaren. La resolución de destitución compete al mismo Tribunal.

Revisando las principales atribuciones que tiene el Tribunal, entre ellas destaquemos algunas, organizar los Tribunales Provinciales Electorales y reorganizarlos; elaborar los padrones electorales; organizar todas las fases del proceso electoral, y resolver en última instancia las controversias electorales.

Las funciones atribuidas al Tribunal le permiten cumplir las tareas asignadas por el legislador, pero habría sido útil que se le asignaran dos atribuciones más, la una sería el tener iniciativa legislativa para poder presentar cuando sea necesario las reformas que requiere la ley electoral; y la otra sería la de tener facultad reglamentaria, en razón de ser el órgano al que compete la aplicación de la Ley. Dentro de la esfera de la facultad reglamentaria podría dictar, con oportunidad, las normas de aplicación requeridas.

En el Ecuador la facultad reglamentaria, desde la última constitución está reservada al Presidente de la República, y los proyectos elaborados por el Tribunal son presentados, para su expedición, al Presidente de la República. Antes de aproximarnos a las facultades principales del Tribunal conviene señalar ciertas reglas de su funcionamiento. Está organizado como un organismo colegiado, y corresponde a él prácticamente todas las decisiones. El Presidente del Tribunal no es sino un ejecutor de las resoluciones del organismo, poseyendo tareas administrativas menores. El quórum para que pueda sesionar el Pleno del Tribunal es de cinco Vocales.

Este quórum reforzado puede ser mirado desde dos perspectivas. La una sería la de que constituye un mecanismo de control por parte de una minoría de tres Vocales, los cuales podrían obstaculizar el desarrollo de cualquier sesión, y así se obligaría a lograr amplios consensos. La otra perspectiva sería la de observar en el procedimiento una traba que podría traer como consecuencia una paralización en el funcionamiento del organismo, especialmente si se tiene en cuenta que todas las decisiones que requiera el Tribunal deben ser adoptados por el Plenario de sus Vocales.

Al referirnos a las atribuciones del Tribunal Supremo Electoral, a propósito de la organización a nivel nacional, debemos referirnos a la facultad de designar los siete Vocales Principales y los siete Vocales Suplentes que integran los Tribunales Provinciales Electorales, es decir los organismos de segundo grado.

El Ecuador en materia de jurisdicción electoral y de organización electoral está dividido en provincias, que constituyen además las unidades político administrativas, para efectos de la administración pública. En cada una de las veintiún provincias funcionará un Tribunal Provincial Electoral. El Tribunal Supremo

Electoral es casi absolutamente libre para designar los Vocales de los Tribunales Provinciales. Podríamos señalar las dos únicas reglas que deben observarse. La primera contenida en el artículo 21 de la Ley de Elecciones, los miembros deben ser designados preferentemente de entre las personas cuyos nombres consten en las ternas que envíen los partidos políticos, buscando que se encuentren representadas las tendencias políticas que imperen en el país. Y la segunda regla sería la de los requisitos mínimos que deben reunir los Vocales Provinciales.

La tarea de los Tribunales Provinciales es muy importante, por cuanto a ellos les corresponde la organización y ejecución del proceso electoral en casi todas sus fases, porque la correspondiente al padrón es de competencia privativa del Supremo Electoral según ya se señaló.

La costumbre ha sido la de que generalmente se reproduzca la misma estructura política que la que tiene el Tribunal Supremo Electoral. Los Vocales designados duran dos años en el ejercicio de sus funciones, pudiendo ser reelegidos. Pero su estabilidad es muy precaria por cuanto el Tribunal Supremo Electoral, sin que sean necesarias causales legales precisas puede reorganizar íntegramente o parcialmente los Tribunales Provinciales Electorales.

Una libertad tan grande para la reorganización de los Tribunales Provinciales Electorales me parece excesiva y sería conveniente que se establecieran en la Ley las causales que darían origen a la reorganización de los Tribunales Provinciales. Si es deseable que los Vocales del Supremo Electoral tengan una duración más larga en sus funciones, este deseo es igual a propósito de los Tribunales Provinciales Electorales.

Los Tribunales Provinciales, a semejanza del Tribunal Supremo, funcionan como un cuerpo colegiado y las reglas del quórum para las sesiones son iguales a las que rigen para el Supremo Electoral. Sus actos son impugnables, vía recurso de apelación, ante el Tribunal Supremo Electoral. Entre las atribuciones de los Tribunales Provinciales Electorales una fundamental constituye el nombramiento de los Vocales de las Juntas Receptoras del Voto.

Las Juntas Receptoras del Voto son los organismos electorales de tercer grado y constituyen el soporte fundamental del día de las votaciones, ya que recogen los sufragios y realizan el escrutinio de los votos depositados en las urnas por los electores. El número de Juntas Receptoras del Voto dependerá de la resolución del Tribunal Supremo Electoral, a quien le compete determinar el número de electores por cada Junta, número que no puede exceder de quinientos.

En las elecciones de 1994 las Juntas tenían trescientos electores, y se integraron 15.870 Juntas receptoras del Voto. Cada Junta está integrada por tres Vocales y un Secretario, lo cual significó que debieron nombrarse 63.450 miembros, además debieron nombrarse 47.610 Vocales suplentes. Para los nombramientos en las Juntas, los partidos políticos tienen derecho a enviar listas de candidatos, pero las listas no son obligatorias y el Tribunal Provincial Electoral tiene entera libertad para designar a los integrantes, recordando un principio legal que dispone que en las Juntas estén representadas las principales tendencias políticas.

Los Vocales de las Juntas son nombrados para cada elección, excepción hecha de la elección presidencial, en la cual puede haber segunda vuelta si ninguno de los candidatos sobrepasa el 50% de la votación, en tal evento actuarán los mismos Vocales de las Juntas que actuaron en la primera vuelta.

Esta situación tiene el inconveniente de que no se especializan los ciudadanos en el manejo de las Juntas receptoras del Voto, y de que en cada elección podrían ser Vocales que inician una primera experiencia, con las dudas y errores normales que se producen en tales circunstancias.

### **3. Relaciones entre partidos y organismos electorales**

Las relaciones partidos y organismos electorales ocurren a propósito de un conjunto de intervenciones previstas en las leyes de Partidos Políticos y de Elecciones, por ello parece conveniente analizar los distintos momentos en los cuales entran en relación.

Al iniciar el tema me parece muy oportuno citar unas frases del ex-presidente Osvaldo Hurtado, a propósito de la idiosincrasia de los políticos y ciudadanos ecuatorianos.

“Nuestro pueblo no ha sido educado en el respeto a las discrepancias, en la tolerancia de las ideas ajenas y en la disposición para encontrar la parte de verdad que ellas pudieran tener. Como en el discurso político no importa lo que se dice sino quien lo dice, en lugar de replicar las ideas del adversario lo que más bien se busca es disminuirlo moralmente, atacándolo personalmente.

No existe una cultura de la negociación; al contrario, en las relaciones políticas prevalece la cultura del conflicto. Los ecuatorianos somos proclives a debatir y a litigar antes que a negociar y a conciliar.....”

Para el análisis que seguirá lo anteriormente transcrita tiene mucha importancia.

### *3.1. Relaciones originadas en las atribuciones conferidas por la ley de partidos políticos*

#### *3.1.1. Por temas vinculados a partidos políticos*

Al referirnos al régimen de partidos que existe en el Ecuador, señalamos algunas de las principales atribuciones que tiene el Tribunal Supremo Electoral. En lo relativo al reconocimiento de nuevos partidos políticos, las relaciones con los partidos existentes no han sido conflictivas, ya que los requisitos exigidos por el legislador no son difíciles de llenar, y en consecuencia los motivos para las impugnaciones son limitados.

El único asunto de fricción podría ser la demora en la aprobación del nuevo partido, porque de conformidad con la Ley de Elecciones, para que un partido nuevo pueda intervenir debe haber sido reconocido al menos seis meses antes de la fecha de una elección, una tardanza en el reconocimiento le privaría al nuevo partido del derecho a participar en las próximas elecciones.

Los mayores riesgos de controversia tienen su origen en las resoluciones que debe adoptar el Tribunal Supremo Electoral cuando se presentan las situaciones de escisión en un partido, ello ocurre, como ya lo dijimos, cuando dos directivas disputan la legitimidad de la representación.

Cierto es que la controversia es limitada a un partido, pero existen intereses de otros partidos en el reconocimiento de una u otra directiva por las alianzas que ello podría permitir en el futuro. Otro tema que puede suscitar controversia con un partido es la resolución del Tribunal exigiendo el que se produzca la renovación de las directivas cumplidos los períodos estatutarios.

El registro de expulsados no trae problemas porque la tarea del Tribunal se reduce simplemente a verificar que la decisión se haya adoptada por el organismo competente del partido y de que la notificación sea correcta. Este registro tiene importancia por los efectos que trae consigo, especialmente la inhabilidad de los expulsados para ser candidatos durante el tiempo de un año, a contarse desde la fecha de la expulsión. El único contratiempo podría presentarse por una operación deficiente del registro.

También lleva el Tribunal Supremo un registro de desafiliaciones de militantes. La importancia del registro de desafiliaciones está dada por cuanto una persona que se ha desafiliado de un partido no puede presentarse como candidato del nuevo partido al que se afilió si no han transcurrido ciento ochenta días desde la fecha de la notificación de la desafiliación, y el día de la inscripción de su candidatura.

En el pasado el Tribunal había interpretado que la fecha de la desafiliación se produce el momento en que el militante notifica al Tribunal Provincial Electoral. Meses atrás se ha producido una nueva interpretación y por fecha de desafiliación se tendría, en el caso de que la persona se afilie a un nuevo partido, la fecha de la afiliación al nuevo partido.

Toda interpretación jurídica que cambie el sentido de una ya establecida por una organismo requiere de un sólido análisis jurídico y no de las simples ventajas que pueden obtenerse partidariamente. El tema de la distribución de los aportes estatales no presenta mayores dificultades porque se trata de una simple operación aritmética, tanto para determinar quienes tienen derecho, como para establecer la proporción del reparto.

Un tema final que puede enfrentar al Tribunal con los partidos es el relacionado con la declaratoria de extinción de un partido por las causales de Ley. La experiencia vivida en los años después del retorno democrático muestra que los temas anteriormente señalados no fueron cruciales en las relaciones organismos electorales y partidos políticos. Tal vez un caso especial constituyó la presentación de una pretendida escisión de directivas, a propósito del partido Unidad Republicana, partido que se fundó para auspiciar la candidatura del presidente de la república, arquitecto Sixto Durán-Ballén, electo en 1982. En este caso el Tribunal consideró que no se reunían los elementos jurídicos de la escisión y que en consecuencia se trataba de un asunto partidario interno cuya solución no compete al Tribunal, sino en el caso en que las partes en conflicto se sometieran a su juzgamiento.

### *3.2.2. Por temas vinculados a los procesos electorales*

La primera ocasión posible de una confrontación con los partidos políticos constituye la integración de los Tribunales Provinciales Electorales, especialmente considerando la libertad que tiene el Tribunal Supremo para su designación.

Un equilibrio de las tendencias políticas, de acuerdo a los resultados obtenidos en cada provincia constituye un procedimiento adecuado. Posteriormente la realización de cursos, seminarios y la expedición de instructivos, junto a la vigilancia de los Tribunales Provinciales, respetando su competencia, ayudará al funcionamiento institucional imparcial y a la aplicación uniforme de las reglas jurídicas, que compete a dichos organismos.

Solamente causas extremas deben llevar a su reorganización, y en ella debería guardarse una composición política similar a la original.

Un aspecto que en el Ecuador ha constituido y constituye materia de confrontación, que debe superarse, es el relativo al padrón electoral, que es de competencia privativa del Tribunal Supremo Electoral.

El padrón está vinculado muy de cerca con el Registro Civil, institución dependiente del Ministerio de Gobierno, a quien le compete otorgar la cédula de ciudadanía, cuyo original es el único documento que habilita para ejercer el derecho de sufragio. También le corresponde enviar las listas de ciudadanos nuevos y proceder a la eliminación de militares y policías así como de personas fallecidas. Este organismo del estado tiene muchas falencias de orden técnico, económico y de personal técnico calificado, todo lo cual redunda en un servicio prestado a medias, con las consecuentes deficiencias que tendrá el padrón, ya que en él aparecerán personas fallecidas, militares o policías e inclusive personas menores de edad, problemas que deben ser enfrentados por el Tribunal Supremo Electoral.

Para superar los problemas del padrón electoral el Tribunal obtuvo del Gobierno Italiano un programa de cooperación técnica que le permitió disponer de un hardware y de un software operacionales eficientes.

Al no constituir el padrón una lista electoral permanente, que pueda actualizarse diariamente por los ciudadanos, la elaboración del padrón se produce con ocasión de los procesos electorales motivando errores en la atribución del domicilio electoral, supresiones e inclusiones indebidas.

Cada vez que hay una elección, con gastos muy elevados debe publicarse por la prensa tanto el padrón provisional, instrumento sujeto a revisión, como el padrón definitivo que servirá para la votación.

Los partidos políticos convocados, de manera unánime se pronunciaron por la conservación del procedimiento de publicación de las listas electorales en los periódicos de mayor circulación. El padrón propiamente dicho, es decir la lista que emplean las Juntas receptoras del Voto, es elaborado directamente por los servicios técnicos del Tribunal Supremo Electoral y debidamente protegido, junto con el material electoral es enviado a los Tribunales Provinciales Electorales, para su reparto el día de las elecciones.

La elaboración del padrón del año 1992 mejoró, pero aún siguen existiendo deficiencias que no podrán superarse sino en la medida en la cual se adopten al menos las siguientes resoluciones, reforma del Registro Civil, recedulación general, con el otorgamiento de un documento único que sirva de cédula de ciudadanía y al mismo tiempo de cédula de votación; establecimiento del padrón permanente; y, finalmente, reforma legal que introduzca el concepto de domicilio

electoral, inexistente en el régimen electoral ecuatoriano y que se ha convertido en motivo de conflicto en pequeñas provincias, en las cuales el desplazamiento de un pequeño número de electores foráneos puede causar una alteración de los resultados normales.

Es importante el superar adecuadamente la fase del padrón electoral porque constituirá el primer tiempo para la acusación de fraude. Posteriormente a la convocatoria vendrá la calificación de candidaturas unipersonales y de listas de candidaturas pluripersonales. Felizmente en el tema la Ley estableció que, de oficio, los Tribunales Electorales solo conocerían los problemas originados en la edad, desafiliación y expulsión de los candidatos, temas casi totalmente objetivos, porque señalamos ya anteriormente que ciertas interpretaciones, a propósito de expulsiones o desafiliaciones, pueden modificar tradicionales interpretaciones del organismo electoral y suscitar dudas.

Si para el juzgamiento de los casos de impugnación de candidaturas se aplican de manera uniforme y transparente las disposiciones jurídicas, si no se eliminan, al menos se limitan las situaciones de conflicto. Después vendrá la integración de las Juntas Receptoras del Voto, la notificación a los designados y muy especialmente su preparación, porque ya se indicó que su nombramiento dura el tiempo de una elección.

El adecuado funcionamiento de las Juntas Receptoras del Voto constituye la garantía del proceso electoral porque permitirá a los ciudadanos votar sin inconvenientes y al realizarse los escrutinios adecuadamente desaparecerá la mayoría de las impugnaciones. Para conseguir este propósito el Tribunal Supremo Electoral, gracias a la ayuda del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, CAPEL, del IIDH (Instituto Interamericano de Derechos Humanos) desarrolló un proyecto para formación de Vocales de Juntas Receptoras del Voto.

El programa constituye una experiencia pionera ya que consiguió llegar con los instructores, que habían sido previamente formados, a los más recónditos lugares del país. Los instructores trabajaron en base de una cartilla electoral que fue aprobada por el Pleno del Tribunal Supremo Electoral, y que constituyó un verdadero ABC para el funcionamiento de la Junta y la solución de los principales problemas que deberían enfrentar.

Con el programa se obtuvo un sustancial mejoramiento en la asistencia de los vocales de las Juntas y obviamente una mejora sensible en su actuación, tanto el momento de la votación como en la realización de los escrutinios que no fueron objeto de mayores controversias.

Con los procedimientos indicados, que fueron comunicados oportunamente a los partidos políticos, se veía el afán del Tribunal en conseguir unas elecciones mejoradas técnicamente y caracterizadas por la imparcialidad. Únicamente en la provincia de Pichincha, y a propósito de la elección de diputados se formuló un tenaz reclamo que llevó al conteo de aproximadamente la mitad de las urnas, pero los resultados prácticamente confirmaron el resultado arrojado en el escrutinio de las Juntas. Este procedimiento sirvió para disipar las dudas de que se habría manipulado el proceso para beneficiar a algún candidato.

En las otras provincias del país los reclamos fueron menores y teniendo en cuenta el alto nivel de comunicación con los partidos no se formuló una campaña explicativa de la pérdida a través de la acusación del fraude.

Preocupaba al Tribunal los altos niveles de ausentismo, a pesar de que en el Ecuador el voto para los ciudadanos es obligatorio, excepción hecha de los analfabetos y de los mayores de 65 años, para quienes el voto es facultativo, proponiéndose conseguir una disminución del índice.

Como un segundo programa formulado también gracias al IIDH/CAPEL y al apoyo financiero de la AID, se formuló una campaña de educación cívica a través de prensa, televisión, radio, carteles y afiches. El resultado fue alentador porque también se consiguió bajar el índice del ausentismo del 32,30 al 28,89% en la primera vuelta, y al 27,23% en la segunda vuelta.

El cálculo del índice de ausentismo en el Ecuador es muy difícil, ya que para ello se toma en cuenta la cifra total del padrón con relación a la cifra total de votantes, no existe la posibilidad de medir el número de ciudadanos ecuatorianos que, constando en los padrones, se hallan ausentes del país, ya que el ausentarse del país y el no votar no constituye causal de eliminación del padrón, y se dice que aproximadamente un millón de ciudadanos ecuatorianos vive fuera del país.

El costo de los dos programas fue aproximadamente de un millón doscientos mil dólares, un millón aportado por la AID y doscientos mil por la contraparte nacional el Tribunal. Valga la ocasión para reiterar el agradecimiento al IIDH/CAPEL que viene cumpliendo una tarea muy significativa de apoyo al mejoramiento de los organismos electorales, y a la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de los Estados Unidos, apoya los esfuerzos de consolidación democrática.

La papeleta electoral o boletín de voto que se había utilizado antes de 1992 era una larga tira rectangular de papel, que en el caso de las elecciones a que nos

referimos, si se mantenía el formato, tendría aproximadamente noventa centímetros, con las incomodidades para su manejo. Se consultó con los partidos para un cambio de formato, a fin de poder tener una papeleta cuadrada de aproximadamente unos treinta centímetros. Solamente un partido se opuso aduciendo que el orden en el que estaban dispuestos candidatos o listas le perjudicaba, llevando el caso inclusive al Tribunal de Garantías Constitucionales, que no llegó a pronunciarse sobre el tema.

Inquietaba a los medios de comunicación y a los partidos políticos la difusión de los resultados electorales, insistiendo en que el Tribunal debía proporcionarles la misma noche de las elecciones. Se argumentó que habiéndose mejorado de manera sensible el sistema de computación del Tribunal Supremo que disponía de una red nacional, dicho operativo debía realizarse.

Para adoptar una resolución se analizó la experiencia de las pasadas elecciones de 1990, durante las cuales el Tribunal anunció, con gran despliegue de publicidad, que los resultados tendría el país la misma noche de las elecciones. La realidad fue un fracaso y por ese motivo el Tribunal fue injustamente atacado. Además había que analizar el ordenamiento jurídico, de conformidad con el cual el Tribunal no podía entregar sino resultados definitivos. En el Ecuador no pasa como en otros países en los cuales se pueden entregar resultados provisionales, que luego pueden revisarse.

Considerando las características del comportamiento de la clase política ecuatoriana aquello es casi imposible y si el Tribunal, por errores verificados corrige, se argumentaría la existencia de un fraude.

Por las dos consideraciones expuestas, tanto los partidos políticos como los medios de comunicación fueron informados que el Tribunal Supremo Electoral solamente entregaría, como le correspondía jurídicamente, resultados definitivos. Adicionalmente se resolvió que se otorgarían todas las facilidades necesarias tanto a los partidos políticos, como a los medios de información para que puedan obtener información y observar directamente el proceso.

Al anunciar ciertos medios de comunicación la realización de encuestas de los ciudadanos que hubieren ya sufragado, algunos partidos solicitaron su prohibición. La solución adoptada fue la jurídica adecuada, no podía obstaculizarse la realización de tareas periodísticas, pero las mismas debían cumplirse fuera de los recintos electorales y los resultados no podían ser anunciados antes de la hora del cierre de las elecciones, es decir las cinco de la tarde. El resultado obtenido fue muy bueno.

Finalmente el Tribunal debía vencer un último escollo, la realización de los escrutinios nacionales y la resolución de las apelaciones que se hubieran producido. Gracias al buen trabajo de Juntas Receptoras del Voto y de los Tribunales Provinciales Electorales los escrutinios nacionales se cumplieron sin inconvenientes. La resolución de las apelaciones se realizó ajustándose a las disposiciones jurídicas y a la jurisprudencia que había establecido el Tribunal, sin que sus decisiones finales hayan sido el objeto de una controversia particular con ninguna organización política. El cuarto proceso electoral general se había cumplido de manera bastante aceptable.

Según sostuvo el Tribunal desde su inicio ello había sido posible porque se lo había concebido como una tarea nacional en la cual debían participar los ciudadanos, los partidos políticos, la función electoral y los distintos estamentos del Estado organizado.

#### **4. Notas sobresalientes necesarias para el mejoramiento de la relación entre partidos políticos y organismos electorales**

El Tribunal Supremo Electoral tiene que constituirse en un canalizador del diálogo partidos políticos y ciudadanía a la que representa, especialmente teniendo en cuenta las características de agresión y acentuada controversia que tiene la relación política nacional.

El Tribunal, a través del diálogo permanente, debe conseguir que se supere la imagen de la elección al servicio de un partido político, por la elección al servicio de la sociedad total y al mejoramiento de la democracia formal que tenemos.

El Tribunal debe ser un centro de reflexión democrática y pluralista de la clase política, propiciando el mejoramiento de la democracia interna partidaria como uno de los mecanismos a través de los cuales los partidos políticos recuperen su credibilidad en la opinión general de la ciudadanía.

La independencia partidaria en el ejercicio de la magistratura electoral, la oportunidad y la calidad jurídica de sus resoluciones, que reflejen imparcialidad y sólidos conocimientos jurídicos, aumentará la confianza de la clase política y de la ciudadanía toda.

La información oportuna de los planes, programas y procedimientos, tanto a la clase política como a todos los medios de comunicación proporcionarán la certeza de un comportamiento no susceptible de sospechas.

Debemos recordar que una opinión favorable de los medios de comunicación servirá como elemento moderador en las épocas de conflicto que tiene todo proceso eleccionario. En el fortalecimiento de la democracia latinoamericana están comprometidos de manera muy especial partidos políticos y organismos electorales, y por ello es un imperativo que la relación que desarrollem, a través del diálogo, sea capaz de superar los conflictos propios de una sociedad democrática y pluralista, en la que la diversidad de opiniones merece respeto dentro de los límites de la estructura jurídica.

Concluyamos recordando sobre el tema una frase de José Ortega y Gasset en “La rebelión de las masas.... la salud de las democracias, cualesquiera que sean su tipo o grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral. Todo lo demás es secundario....”