

GRUPO NACIONAL DE TRABAJO

“Legislación y normativa electoral”

Publicado por: Corporación Participación Ciudadana



Derechos Reservados. 2016. Corporación Participación Ciudadana

Autores: Simón Jaramillo y Ruth Hidalgo

Impreso por: Imprenta Mariscal

Disponible en: Corporación Participación Ciudadana
Isla Isabela N44-476
Quito - Ecuador
Teléfono: (02) 245-8111
Web site: www.participacionciudadana.org

ISBN:

©Prohibida la reproducción total o parcial del contenido de este libro sin la expresa aprobación de los autores.

Todas las opiniones aquí expuestas son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

PRESENTACION

Un sistema electoral fuerte vela por el cumplimiento de una democracia plena. La institución electoral es sin duda uno de los entes más importantes para la práctica directa de la democracia y para sostener la legitimidad de los representantes elegidos por el pueblo. El sistema electoral, aunque se aplique directamente a movimientos y partidos políticos, también facilita indirectamente mayor información para el electorado y de esta forma garantiza que los procesos electorales se den forma limpia y equitativa.

En el Ecuador, el sistema electoral es el encargado de regular las normas que regirán a los movimientos y partidos políticos en todos los procesos electorales. Sin embargo, aún existen vacíos en la normativa para asegurar un sistema electoral justo y equitativo y para garantizar una efectiva participación política.

Este documento ha sido elaborado con la colaboración de varios expertos y los aportes de los miembros del Grupo Nacional de Trabajo de la iniciativa Pacto Ético que lleva adelante la Corporación Participación Ciudadana.

El Grupo Nacional de Trabajo es un tanque de pensamiento que busca generar un debate sobre los temas fundamentales del Estado de Derecho ecuatoriano, partiendo del análisis objetivo y técnico sobre varios aspectos. En esta entrega ponemos a consideración lo discutido sobre la Normativa Electoral. Este análisis ha sido desarrollado bajo el concepto de que solo reformando y regularizando la normativa electoral, se podrá construir caminos certeros hacia la consolidación de un Estado de Derecho pleno.

La autoría de este documento es eminentemente ciudadana, su visión es cívica, democrática e incluyente, no busca polemizar con las actuales autoridades, ni sus instituciones, sino aportar al mejoramiento de un sistema que históricamente ha sido intervenido por la clase política, y por todos los gobiernos que han llegado al poder.

Dra. Ruth Hidalgo
Directora Ejecutiva

Grupo Nacional de Trabajo

¿Quiénes Somos?

Somos un grupo de ciudadanos de pensamiento democrático, plural, incluyente y positivo que a través del análisis, la reflexión, y el fomento del diálogo proactivo entre diferentes actores y sectores busca generar propuestas de políticas de Estado que trasciendan gobiernos, ideologías y regiones.

Nuestra Propuesta

Dirigimos nuestra propuesta a la sociedad en su conjunto, con el objetivo de propiciar consensos ciudadanos, promoviendo el diálogo como instrumento de gobernabilidad. Proponemos a los diversos actores políticos y sociales la firma de un acuerdo de gobernabilidad, basado en los siguientes principios:

- **Vigencia y práctica de la democracia** que incluye: la realización de elecciones libres, limpias, y competitivas; la institucionalidad, la independencia de las funciones del Estado, los derechos humanos, la libertad de expresión, la participación ciudadana, el imperio de la ley y la justicia, la transparencia y rendición de cuentas, la lucha contra la impunidad y la promoción de relaciones internacionales en función del interés nacional que gocen de credibilidad, coherencia y trascendencia.
- **Construcción de un modelo de desarrollo** que incluya: La transparencia y responsabilidad fiscal, la equidad, la identidad y la justicia económica y social. La promoción de políticas económicas y comerciales que respondan a los intereses nacionales, y que garanticen la inserción del país en los mercados internacionales, promoviendo el empleo y la producción.

Reconocemos el camino recorrido, las iniciativas y el trabajo realizado por otros sectores, mismo que están reflejados e incorporados en cada uno de los principios previamente mencionados.

Legislación y normativa electoral

Resumen Ejecutivo

Con la expedición de la Constitución de la República del Ecuador, redactada por la Asamblea Nacional Constituyente y aprobada por la ciudadanía ¹, se pretendió, entre otros objetivos, modificar el sistema electoral, de partidos y representación, que había estado vigente desde el retorno a la Democracia en el año 1979.

El debate sobre reforma política fue amplio, y se inició mucho antes de la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente del año 2008. En esta línea, se llevaron a cabo -entre otras iniciativas -el denominado Diálogo de Cusin ² y el proceso de diálogo -fallido³- impulsado por el Consejo Nacional de Modernización (CONAM), durante la Presidencia del Dr. Alfredo Palacio⁴, entre otros.

En lo que a reforma política se refiere, los temas coincidentes, en las diferentes propuestas presentadas, fueron la necesidad de contar con una democracia fuerte y estable, partidos políticos democráticos y transparentes, y un sistema de representación claro, entendido por la ciudadanía, que genere gobernabilidad y al mismo tiempo visibilice a las mayorías. En lo orgánico – institucional, hubo consensos en separar las funciones de la autoridad electoral, en lo que se refiere a la organización de los procesos electorales, por un lado, y la administración de justicia electoral por otro lado. ⁵ Estos objetivos, a criterio de analistas y organizaciones que generaron opinión sobre el tema, no fueron alcanzados con la expedición Constitución Política expedida luego del retorno a la democracia. De ahí que surgió la necesidad de impulsar modificaciones tendientes a la modificación del sistema electoral ecuatoriano. ⁶

A manera de ejemplo, la Corporación Participación Ciudadana, publicó, en el año 2005, un documento donde se recomiendan varias reformas constitucionales, que deberían ser debatidas y procesadas por los entes legislativos⁷. En dicho documento, en el Capítulo “*Prioridad y Urgencia de la Reforma Electoral*”, se señala “... Ante ello, el eje de la reforma política debe ser la transformación del sistema de representación y el sistema de partidos políticos. Sin desconocer la importancia de las demás reformas,

¹ Aprobada en Consulta Popular y publicada en el Registro Oficial 449 del 20 de octubre 2008.

² Desarrollados entre 1997 y 1999, en la Hacienda “Cusin”, Provincia de Imbabura.

³ El proceso de diálogo referido nunca concluyó, y de lo que se conoce no hay mayor información ni documentos sobre sistematización de insumos recibidas, menos aún sobre conclusiones ni propuestas concretas procesadas o presentadas.

⁴ Año 2005. Dicho gobierno, y el proceso de Diálogo, se llevó adelante luego de la cesación del presidente Lucio Gutiérrez.

⁵ En las Constituciones de 1978 y 1998, el organismo electoral (Tribunal Supremo Electoral), tenía a su cargo tanto la organización de los procesos, cuanto la administración de justicia electoral.

⁶ Diario “La Hora”: Hay que cambiar sistema electoral. Edición de noviembre de 2007. http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/646221/-1/Hay_que_cambiar_sistema_electoral.html#.V5JH9LhCM8

⁷ Propuestas de reforma Constitucional - Participación Ciudadana. La Reforma Urgente: Partidos Políticos y Sistema Electoral. Corporación Participación Ciudadana, 2005

debemos reconocer que para poner en marcha cualquier proceso de re institucionalización es indispensable restituir la legitimidad política...”⁸.

Entre los objetivos específicos de dicha reforma, se cita: 1) Establecer un sistema electoral independiente e imparcial, que fortalezca la representatividad de las instituciones democráticas y genere condiciones equitativas para la competencia electoral; 2) Crear un nuevo sistema de partidos políticos representativo, democrático y no fragmentado; 3) Asegurar la democratización financiera de las organizaciones políticas; la formación de su militancia y de cuadros de gobierno; la transparencia y publicidad de su financiamiento público y privado; 4) Reforzar y ampliar la revocatoria del mandato para fortalecer una representación responsable; 5) Garantizar la primacía de la Constitución; y 6) Fortalecer la autonomía de los organismos de control respecto a la influencia de los grupos de presión y partidos políticos.⁹ Esta breve reseña, nos muestra que la reforma electoral y del sistema de partidos políticos, ha sido preocupación permanente en todos los procesos de diálogo y reforma constitucional que se han llevado adelante en el Ecuador.

Con la expedición de la Constitución actual, se modificaron algunos de los elementos citados, algunos de ellos, propuestos por la Corporación Participación Ciudadana: Se divide el organismo electoral, se institucionaliza (a nivel constitucional) el sistema de publicidad electoral mediante espacios asignados por el Estado,¹⁰ se modifica parcialmente el sistema de partidos, creando partidos, movimientos y alianzas, con sistemas de afiliados y adherentes, selección interna de candidatos, y elementos para la democratización interna de los mismos. Adicionalmente, se asigna a los partidos y movimientos la exclusividad para el ejercicio de la representación política. No hubo variaciones relevantes en cuanto a la forma de representación y distribución de escaños, y se mantuvo intacto el sistema de votación, por lista abierta (o entre listas), con el establecimiento de fórmulas de distribución de escaños a fin de asignar los puestos en las elecciones pluripersonales. Adicionalmente, se ordenó la reinscripción de todos los partidos políticos existentes a la expedición de la Constitución.¹¹

Una importante parte del contenido del presente documento, tiene como base algunas de las propuestas impulsadas por la Corporación Participación Ciudadana en diferentes momentos: Proceso de reforma constitucional impulsado por el CONAM en el año 2005, reformas a la Ley Orgánica del Gasto Electoral (año 2006), propuestas sobre régimen electoral y de partidos (Asamblea Nacional Constituyente, año 2008), propuestas a la expedición de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas (año 2009) y a sus reformas posteriores, así como observaciones y sugerencias presentadas a normativa secundaria y reglamentos expedidos por los organismos electorales.

⁸ Pg. 8 de la citada publicación.

⁹ Pg. 9, Ibid.

¹⁰ Art. 115, Constitución de la República del Ecuador. El sistema de publicidad a través de espacios estatales, estaba consagrado únicamente a nivel legal, y fue introducido en las reformas a la Ley Orgánica del Control del Gasto Electoral (Año 2006), reformas patrocinadas por la Corporación participación Ciudadana, y tramitadas bajo la figura de la iniciativa popular normativa.

¹¹ Disposición Transitoria Duodécima, Ibid.

Dichas propuestas, y otras que se han presentado, siguen siendo vigentes, más aún cuando estamos a las puertas de un nuevo proceso electoral, y por ende la instalación de una nueva Asamblea Nacional. La experiencia de estos años, con la vigencia de la normativa, muestra que no se ha logrado superar varios de los vicios del pasado, impidiendo una real transformación del sistema electoral, político y de partidos. Y no es únicamente que el nuevo diseño constitucional, legal y normativo ha sido ineficiente en la búsqueda de este objetivo, sino que cierta normativa, como en los casos que se describen a continuación, acentuó aún más los problemas. De ahí, que la necesidad de ir a una reforma profunda del sistema electoral, de representación y partidos, se mantiene.

IDENTIFICACIÓN DE TEMAS

- 1) Regulación inadecuada sobre renuncia y licencia de autoridades en funciones, que se postulan como candidatos en procesos electorales.
- 2) Falta de regulación adecuada sobre Publicidad Oficial, particularmente durante los períodos de campaña electoral.
- 3) Forma de votación y fórmula de asignación de escaños confusa.
- 4) Imposición de restricciones informativas a los medios de comunicación, durante los períodos electorales.
- 5) Inconveniencia de que las autoridades públicas puedan ser calificadas como “sujetos políticos.”

Problemáticas

1) Regulación inadecuada sobre renuncia y licencia de autoridades en funciones, que se postulan como candidatos en procesos electorales.

Análisis del problema y fundamentación de la propuesta.

Uno de los temas que mayores problemas e inconvenientes ha generado, en el objetivo de buscar equidad en los procesos y evitar el uso de recursos públicos en las campañas electorales, es la regulación constitucional que permitió la reelección de autoridades sin necesidad de renunciar, o al menos solicitar una licencia. Esta norma ha contribuido de manera negativa a la transparencia y equidad en los procesos electorales.

La Constitución actual, y por ende Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, mantuvo la obligación de renuncia para aquellos funcionarios que optan por un cargo diferente al que ostentan, no contemplando el requisito de licencia que, si lo establecía la Constitución de 1998, para aquellos dignatarios que optan por el mismo cargo que ostentan al momento de su inscripción (reelección)¹².

La inequidad que produce el haber eliminado el requisito de la licencia para los funcionarios que optan por la reelección, pasa por varios aspectos. La autoridad en funciones tiene en primer término acceso a la publicidad oficial en tiempo de campaña, lo cual sumado a la publicidad a la que tiene derecho, a través de franjas estatales, es de por sí una gran ventaja competitiva frente a sus contendores. Adicionalmente, el candidato / autoridad tiene la posibilidad de movilizarse en medios de transporte del organismo estatal nacional o seccional al que representa (vehículos oficiales o por vía aérea con pasajes costeados por el Estado), cuentan – durante su campaña - con personal de seguridad dado por el Estado, infraestructura de oficina y personal estatal a su cargo. Adicionalmente, los candidatos en estas circunstancias están doblemente expuestos ante la ciudadanía y medios de comunicación (programas, segmentos de entrevistas y demás) pues su presencia es requerida tanto en su calidad de autoridad en funciones, cuanto en su calidad de candidato/a. Todas estas prebendas no las tienen los candidatos que no ostentan cargos públicos, lo cual genera inequidad en la campaña, y enormes desventajas competitivas.

Por ello, es indispensable y trascendental, con el objetivo de mejorar los niveles de equidad en la campaña electoral, y combatir efectivamente el uso de recursos estatales en campaña y/o con fines proselitistas, impulsar una reforma que, retomando el mecanismo establecido en la Constitución de 1998, extienda la obligatoriedad de renuncia, o la menos de solicitar una licencia sin sueldo, al dignatario de elección popular que opte por el mismo cargo al que ostenta al momento de su inscripción. Dicha licencia o renuncia debe darse previo a la presentación de su candidatura. Es indispensable, por la transparencia y la equidad en el proceso electoral, que las autoridades en funciones no participen en la contienda electoral como candidatos, manteniendo a su vez la calidad de autoridades. Dicha modificación, contribuirá a promover procesos electorales más justos, transparentes y equitativos, eliminando o minimizando las ventajas competitivas que tendrían las autoridades en ejercicio de sus funciones, frente a candidatos que no ostentan tales dignidades.

Recomendaciones:

- a) Sustituir al Art.114 de la Constitución de la República del Ecuador, por el siguiente:

¹² El Art. 100 de la Constitución aprobada en el año 1998 – y derogada por la actual Constitución - establecía que los dignatarios de elección popular que se candidaticen para la reelección, gozarán de licencia sin sueldo desde la fecha de inscripción de su candidatura, mientras que, si se presentaren para una dignidad distinta, deberán renunciar al cargo, previo a su inscripción.

Art. 114.- *Los dignatarios de elección popular podrán reelegirse en los términos previstos en la legislación. Los dignatarios de elección popular en ejercicio, que se candidaticen para la reelección, gozarán de licencia sin sueldo desde la fecha de inscripción de su candidatura, hasta, al menos, la proclamación de resultados.*

Si presentaren su candidatura a una dignidad distinta, deberán renunciar al cargo, previamente a su inscripción.

- b) Sustituir el segundo inciso del **Art. 93** de Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, por lo siguiente:

Art. 93.- *Los dignatarios de elección popular podrán reelegirse por una sola vez, consecutiva o no, para el mismo cargo. Los dignatarios de elección popular en ejercicio, que se candidaticen para la reelección, gozarán de licencia sin sueldo desde la fecha de inscripción de su candidatura, hasta, al menos, la proclamación de resultados.*

Si presentaren su candidatura a una dignidad distinta, deberán renunciar al cargo, previamente a su inscripción.

2) Falta de regulación adecuada sobre Publicidad Oficial, particularmente durante los períodos de campaña electoral.

Análisis del problema y fundamentación de la propuesta.

Tanto la Constitución Política, cuanto la legislación secundaria (Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas), establecen normas para prevenir (y sancionar –de ser del caso–), el uso de recursos públicos con fines electorales¹³.

El uso de recursos públicos con fines electorales, genera varios problemas y distorsiones en la democracia y competencia electoral. Por un lado, se afecta al uso adecuado y “natural” de los recursos estatales, esto es la prestación de servicios y satisfacción de las necesidades ciudadanas. En el campo netamente electoral, el uso de recursos públicos genera inequidad en la competencia pues le brinda, a quien los usa, desventajas competitivas frente a quien no lo hace. Cuando los recursos públicos entran en las campañas electorales, dejamos de tener elecciones justas, limpias, equitativas y transparentes, premisas indispensables para un sistema electoral sano y transparente. Por tal motivo, tanto la Constitución Política, cuanto la legislación secundaria (Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas), establecen normas

¹³ Art. 115 CPR, inciso segundo: “Se prohíbe el uso de los recursos y la infraestructura estatales, así como la publicidad gubernamental, en todos los niveles de gobierno, para la campaña electoral”.

para prevenir y sancionar -de ser del caso-), el uso de recursos públicos con fines electorales¹⁴.

Uno de los mecanismos mediante el cual se puede utilizar recursos públicos con fines proselitistas, es la publicidad oficial, cuando esta se la difunde durante los períodos electorales. La publicidad oficial, emitida en tiempo de campaña, se mezcla con la publicidad electoral, generando desventajas competitivas a favor de quien la emite. Para evitarlo, la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas¹⁵ estableció la denominada “veda de publicidad oficial,” que no es sino la prohibición de que las instituciones públicas contraten y difundan spots, durante los períodos de campaña. Sin embargo, pueden existir situaciones especiales, imprevistas, de fuerza mayor (catástrofes naturales, cierres de vías u otras) que hagan necesario que las instancias estatales informen temas a la ciudadanía, durante tiempos electorales. Para ello, la norma establece situaciones especiales, dadas las cuales la institución pública puede, por excepción, contratar y difundir publicidad. Dichas causales, conforme la norma citada, deben ser calificadas por el Consejo Nacional Electoral, quien a su vez deberá autorizar o negar la divulgación de dicha publicidad.

Es precisamente este punto (las excepciones, dadas las cuales las instituciones pueden pautar publicidad en campaña), en el cual, una inadecuada redacción de la norma, no ha permitido realizar un control efectivo del uso de publicidad en campaña. La norma actual, en lo que a excepciones se refiere, es tan amplia, que permite pautar publicidad abiertamente. Entre los casos de excepción encontramos, por ejemplo, “seguridad ciudadana”, “temas de importancia nacional” o casos mas abiertos aún como “otras -causas- de naturaleza similar”.

Para corregir esta situación, es necesario reformar la normatividad actual, eliminando ciertos casos de excepción (abiertos) existentes en la norma actual (como los citados) que permiten a las instituciones pautar “abiertamente”. Dichas situaciones excepcionales, deben ser calificadas en base de criterios claros y concretos.

Es importante, finalmente, que el CNE, al momento de autorizar – o rechazar la publicidad-, a más de constatar que ésta, se encuadre dentro de las causales de excepción, verifique que la publicidad que se pretende pautar, no tenga contenidos de carácter proselitista.

Recomendaciones:

Sustituir el **Art. 203** por lo siguiente:

Art. 203- *Durante el período de campaña electoral, todas las instituciones públicas, nacionales o seccionales, están prohibidas de difundir publicidad a través de prensa escrita, radio, televisión y vallas publicitarias.*

¹⁴ Art. 115 CPR, inciso segundo: “Se prohíbe el uso de los recursos y la infraestructura estatales, así como la publicidad gubernamental, en todos los niveles de gobierno, para la campaña electoral”.

¹⁵ Art. 203.

Podrán hacerlo, únicamente **por excepción**, en los siguientes casos:

- 1) Que la difusión sea indispensable para la adecuada ejecución del proyecto.
- 2) En casos de obras públicas (construcción reparación o mantenimiento), cuando se requiera informar a la ciudadanía sobre cierres o habilitación de vía u otras alternas.
- 3) En casos de catástrofes naturales, cuando se requiera informar a la ciudadanía sobre medidas de seguridad, evacuación, cierres o habilitación de vías alternas, etc.

Previo a la contratación del pautaaje, la institución remitirá el spot al CNE para su revisión de procedencia.

El Consejo Nacional Electoral, a más de verificar que el spot se ajuste a las causales señaladas, verificará que el mismo no contenga lo siguiente:

- 1) Mensajes directos o indirectos a favor o en contra de los actores, sujetos políticos o tesis en contienda.
- 2) Mensajes en general tendientes a posicionar a confrontar tesis o proyectos políticos.
- 3) Mensajes que tengan como objetivo posicionar la imagen de la institución.
- 4) Mensajes de carácter general, sobre actividades o proyectos de la institución pautaante. El spot deberá referirse exclusivamente al proyecto u obra en ejecución o a las medidas adoptadas en caso de catástrofes naturales.

Si el Consejo Nacional Electoral encontraré que el spot no se ajusta a las tres causales previstas o está incurso en alguna de las cuatro prohibiciones señaladas, negará la autorización.

Los medios de comunicación, para transmitir spots durante el período de campaña, deberán exigir a la institución la resolución de autorización conferida por el CNE.

Previo a la contratación del pautaaje, la institución remitirá el spot al CNE para su revisión y análisis.

El Consejo Nacional Electoral, a más de verificar que el spot se ajuste estrictamente a las causales señaladas, verificará que el mismo no contenga lo

siguiente:

- 1) Mensajes directos o indirectos a favor o en contra de los actores, sujetos políticos o tesis en contienda.*
- 2) Mensajes en general tendientes a posicionar o confrontar electoralmente tesis o proyectos políticos.*
- 3) Mensajes que tengan como objetivo posicionar la imagen de las autoridades o instituciones.*
- 4) Mensajes de carácter general, sobre actividades o proyectos de la institución pautante. El spot deberá referirse exclusivamente al proyecto, programa u obra en ejecución, o a las medidas adoptadas en caso de catástrofes naturales.*
- 5) Rendición de cuentas de ningún organismo del Estado y/o funcionario público al margen de que se encuentre o no como candidato.*

Si el Consejo Nacional Electoral encontrare que el spot no se ajusta a las causales previstas o está incurso en alguna de las cuatro prohibiciones señaladas, negará la autorización.

Los medios de comunicación, para transmitir spots durante el período de campaña, deberán exigir a la institución la resolución de autorización conferida por el CNE.

*La publicidad oficial que **por excepción** puede contratarse durante las **48 horas previas** a los comicios, estará sujeta a las mismas restricciones y procedimiento de aprobación previsto para la publicidad durante los 45 días de campaña.”*

3) Forma de votación y fórmula de asignación de escaños.

Análisis del problema y fundamentación de la propuesta.

La Constitución actual, y la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, mantuvieron intactos – para el caso de elecciones pluripersonales - los sistemas de votación y asignación de escaños establecido en la Constitución de 1998, esto es votar individualmente por los candidatos (sean de una misma lista o escogiendo “entre listas,” y computar posteriormente los escaños (para su asignación), sumando los votos completos de toda la lista.

El sistema aparece inconveniente, confuso y poco entendible para el ciudadano. En primer lugar, el votar individualmente escogiendo candidatos de varios partidos, rompe el concepto de un voto ideológico, concepto por el cual el ciudadano se suma a

una opción o corriente política determinada y definida. El dividir el voto entre candidatos de varios partidos, lleva a un voto ideológicamente disperso y por tanto incoherente.¹⁶

En lo que respecta al cómputo de votos y asignación de escaños, el sistema (que al momento de votar, nos permitió escoger individualmente los candidatos) hace el cómputo por lista total, es decir votamos individualmente, pero se computan por lista.

La discusión sobre votación y asignación de escaños, debe trascender el solo hecho de la identificación de la fórmula. No se considera por tanto pertinente, en el presente documento, recomendar una fórmula de distribución de escaños, u otra. Para ello, es necesario iniciar un debate profundo sobre el sistema de representación, especialmente en lo que se refiere a elecciones pluripersonales. En cuanto a la representación, se pueden discutir opciones como listas cerradas para la representación nacional (en donde el votante pueda identificar tendencias más que personas), y listas abiertas para lo seccional en donde la figura de la persona puede ser más trascendente, u otras opciones tomando ejemplos y casos de la legislación comparada.

Una vez establecido ello, el siguiente paso deberá ser identificar una fórmula en base a las prioridades que como sociedad establezcamos. Respecto a la determinación de la fórmula, el debate lamentablemente ha sido planteado de manera equivocada, bajo la premisa (errada) de “fórmulas buenas” y fórmulas malas.” La fórmula de asignación de escaños, cumple una función, que es la de transformar “votos en curules,” y se la determina (y aplica) en función de los objetivos que buscamos como sociedad. En ese sentido encontramos las fórmulas que podíamos denominar “de mayoría”¹⁷ y aquellas “de minorías”¹⁸. Las fórmulas que tienden a favorecer la representación de las minorías, tienden a su vez a dificultar la gobernabilidad pues por la representación de las minorías es más difícil para la autoridad tener mayorías en la asamblea o consejos, mientras que las fórmulas que favorecen la gobernabilidad, otorgándoles a las autoridades mayorías con facilidad, tienden a invisibilizar a las minorías, pues concentran la representación en los pocos partidos/movimientos mayoritarios. Por ende, se debe optar por una fórmula que reconozca a las minorías, sacrificando en parte la gobernabilidad, o quizá escoger una fórmula que favorezca la gobernabilidad y facilite la composición de mayorías, con la consecuencia de que las minorías se verán invisibilidades.¹⁹

En lo que se refiere a organismos pluripersonales seccionales (consejos municipales, provinciales, juntas parroquiales u otros, como ya se señaló anteriormente, se podría

¹⁶ A manera de ejemplo, en una circunscripción territorial donde se puede elegir 4 representantes, el votante asigna su voto –sus cuatro votos– a un candidato de derecha, uno de centro izquierda, un socialista y uno perteneciente –por ejemplo– a un partido marxista.

¹⁷ Fórmula Hont.

¹⁸ Fórmula de Hare o Webster.

¹⁹ Para mayor información sobre las fórmulas de distribución de escaños y su incidencia en el sistema electoral, se puede revisar: Cartilla: Aplicaciones prácticas del Código de la Democracia, Corporación Participación Ciudadana – Fundación Konrad Adenauer – Instituto nacional Demócrata. Guía y desarrollo del documento: Simón Jaramillo, Fausto Camacho y Gloria Ardaya. Mayo 2012. URL: <http://www.kas.de/ecuador/es/publications/31636/>

mantener la opción de voto “por listas” o “entre listas” pues en lo local, no necesariamente prima el carácter ideológico, sino que el votante tiende a buscar “buenos ciudadanos” que lo representen en sus municipios y entes seccionales.

Sin embargo, para iniciar este proceso, el primer paso es regresar al sistema de votación por partidos o movimientos, en lista cerrada, sin opción de escoger opciones entre una u otra lista.

Recomendaciones:

1) Respecto a la forma de votación:

- a) En el Art. 116 de la Constitución de la República del Ecuador, añádase los siguientes incisos:

.....En las elecciones para representantes a la Asamblea Nacional y al Parlamento Andino la votación se hará por lista cerrada. Los electores, marcarán la casilla que identifique al partido o movimiento de su preferencia.

.....En las elecciones para consejeros regionales, concejales municipales y vocales de las juntas parroquiales rurales, los electores marcarán la casilla que identifique a cada candidato de una sola lista o entre listas, hasta el máximo de la representación que corresponda elegir.

- b) Sustituir el **Art. 120** de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, por lo siguiente:

Art. 120.- *En las elecciones para representantes a la Asamblea Nacional y al Parlamento Andino la votación se hará por lista cerrada. Los electores, marcarán la casilla que identifique al partido o movimiento de su preferencia.*

En las elecciones para consejeros regionales, concejales municipales y vocales de las juntas parroquiales rurales, los electores marcarán la casilla que identifique a cada candidato de una sola lista o entre listas, hasta el máximo de la representación que corresponda elegir.

2) Respecto a la asignación de escaños:

Tal como se señala en la fundamentación del tema, la recomendación concreta es que, dentro del marco de un acuerdo nacional, se identifique el sistema de representación que la sociedad considera conveniente para nuestro sistema.

- a) Las fórmulas que podríamos llamarlas “pro mayorías”, que son aquellas que buscan generar gobernabilidad, concentrando la representación (pocos partidos con mucha representación), en los partidos mayoritarios, a costa de sacrificar la representación de las minorías.
- b) Las que podríamos denominarlas “pro minorías” que, al contrario de la anterior, buscan dar mayor representatividad a las minorías, generan dispersión en la representación (muchos partidos con poca representación). Estas fórmulas, por el contrario, dificultan la gobernabilidad (difícilmente un partido obtiene mayorías absolutas), forzando la generación de alianzas.

4) Imposición de restricciones informativas a los medios de comunicación, durante los períodos electorales.

Análisis del problema y fundamentación de la propuesta.

El veto presidencial a la Ley Orgánica reformativa a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas²⁰, introdujo una prohibición a los medios de comunicación de difundir noticias o reportajes que tiendan a incidir a favor o en contra de candidatos o tesis. Varios sectores consideraron –y así se lo expresó durante el debate de la reforma-²¹ que dicha disposición es ambigua y se vuelve confusa, y de subjetiva aplicación. El tema fue incluso materia de un trámite de inconstitucionalidad tramitado ante la Corte Constitucional.²²

Si bien la resolución de la Corte Constitucional, aporta a la claridad de los textos, al eliminar, por ejemplo, la referencia a promoción directa o indirecta “...a través de reportajes especiales o cualquier otra forma de mensaje...”, se mantienen algunos elementos que generan subjetividad en su apreciación, y por ende en la aplicación de la norma. En su resolución, la Corte aclara que la promoción electoral no es otra cosa que la “... *publicidad y propaganda hacia una persona, tesis o programa de un candidato, y que rebase el ámbito del derecho a la información*”²³...”.

Sin embargo, el campo de la subjetividad se mantiene en dos elementos:

- 1) La propia definición de publicidad no queda clara, especialmente respecto al momento en el cual se rebasa el ámbito del derecho a la información.

²⁰ Reforma publicada en el Registro Oficial 2S 634: 6-II-2012.

²¹ Nota portal “Ecuador Inmediato”: Polémica en Ecuador por limitaciones a prensa en elecciones. http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=165116&umt=polémica_en_ecuador_por_limitaciones_a_prensa_en_elecciones.

²² Para mayor detalle sobre el trámite de inconstitucionalidad, y las objeciones planteadas por varios sectores, se puede revisar la Resolución de la Corte Constitucional No. 28, publicada en Registro Oficial Suplemento 811 de 17 de octubre del 2012.

²³ El subrayado es nuestro.

- 2) Se mantiene el concepto de *incidir a favor o en contra de candidatos, postulados, opciones, preferencias electorales o tesis políticas*. No queda claro cómo se configura ni quién define la “intencionalidad” de incidir a favor o en contra, conducta que estaría sancionada.

Ante lo expuesto, es necesario establecer claramente cuáles actividades informativas, propias de la labor periodística no podrían ser consideradas, como publicidad o propaganda – es decir “promoción” - que tienda a incidir a favor o en contra de candidatos, postulados, opciones, preferencias electorales o tesis políticas.

Recomendaciones:

Como **primera alternativa**, **eliminar** el inciso final del Art. 203 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, en la parte referida a restricciones de información durante la campaña.

En su defecto, o como **segunda alternativa**, y a la luz de la citada resolución de la Corte Constitucional, **reformular** el último inciso del **Art. 203**, de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, sustituyéndolo (en la parte referida a restricciones de información durante la campaña), por lo siguiente:

El cuarto inciso del Art. 203 (modificado mediante Ley Orgánica reformativa a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas publicada en el Registro Oficial 2S 634: 6-II-2012), dirá lo siguiente:

Los medios de comunicación no podrán en sus diferentes espacios, hacer proselitismo electoral a favor o en contra de candidatos.

Para tales efectos, **NO** se entenderá por proselitismo, las siguientes actividades informativas:

- 1) *Entrevistas a candidatos.*
- 2) *Coberturas informativas sobre actividades, visitas, recorridos y mítines políticos.*
- 3) *Reportajes o programas sobre perfiles de los candidatos.*

En todos los productos periodísticos e informativos, sobre actividades o perfiles de candidatos, los medios de comunicación deberán mantener equidad entre las diferentes tendencias políticas que participan en la contienda.”

5) Inconveniencia de que las autoridades públicas puedan ser calificadas como “sujetos políticos.”

Análisis del problema y fundamentación de la propuesta.

En la Disposición General Séptima (Disposición agregada por el artículo 30 de Ley No. 00)²⁴, que regula la participación electoral en los procesos de democracia directa (consultas populares y revocatorias del mandato), se establece que, se considerará como “sujeto político”²⁵, a los proponentes de consultas populares, a los promotores de procesos revocatorios, y a la respectiva autoridad contra quien se promueve la revocatoria.

Partiendo de que uno de los efectos de la declaratoria de sujeto político es acceder a las franjas electorales estatales, podría ser acertada la norma, en lo que a ciudadanos se refiere, pues al declarárselos como sujetos políticos, estos pueden precisamente acceder a una franja para difundir sus tesis como proponentes de un proceso de consulta o revocatoria.

Sin embargo, resulta inadecuada la norma frente a autoridades –al menos a las de elección popular- (sean proponentes de consultas o sujetos de revocatorias), ya que las autoridades ejercen su actoría política, partidista y electoral, precisamente a través de los partidos y movimientos a los que pertenecen, partidos y movimientos que a su vez pueden ostentar la calidad de sujetos políticos en los procesos.

Por tanto, el momento que se declara sujeto político a una autoridad de elección popular, y en base a esa calificación se le concede franjas de publicidad estatales, se le está entregando doble espacio estatal (franja), pues dicha autoridad tendría la posibilidad de acceder a una franja, directamente (como sujeto político), e indirectamente a una segunda franja, a través de su partido que puede ser declarado sujeto político.

Recomendaciones:

Sustituir la **Disposición General Séptima** (agregada por el artículo 30 de Ley No. 00, publicada en Registro Oficial Suplemento 634 de 6 de febrero del 2012), por lo siguiente:

SEPTIMA. - Para efecto de las campañas electorales de consulta popular, referéndum y revocatoria de mandato se considerará sujetos políticos a los proponentes de la consulta popular o referéndum (excepto que sean autoridades estatales), y, a quien promueva la revocatoria de mandato. El Consejo Nacional Electoral dictará la normativa necesaria para garantizar la promoción electoral equitativa e igualitaria en radio, prensa, televisión y vallas durante estos procesos electorales.

Del análisis presentado en el presente documento, podemos concluir que temas como el mejoramiento en las regulaciones para la calificación de “sujetos políticos”, una

²⁴ Publicada en Registro Oficial S 634: 6-II-2012

²⁵ Según el Art. 244 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, se consideran sujetos políticos a los partidos políticos, movimientos políticos, alianzas, y candidatos.

regulación adecuada sobre uso de licencia y renuncia para funcionarios electos que se postulan para procesos electorales, la definición de reglas claras sobre Publicidad Oficial durante la campaña, y garantías sobre la información de los medios de comunicación durante periodos electorales; así como el cambio en el sistema forma de votación y asignación de escaños, constituyen reformas fundamentales para avanzar hacia el logro de un verdadero sistema electoral equitativo y representativo.

Se espera que el análisis realizado y las propuestas planteadas a la legislación y normativa electoral contribuyan a la reflexión y al debate técnico por parte de los diversos actores políticos y ciudadanos del país; autoridades electorales, así como la nueva Asamblea Nacional que asumirá sus funciones en el 2017.

MIEMBROS FUNDADORES DEL GRUPO NACIONAL DE TRABAJO

Abelardo Pachano

Bertha García

Eduardo Cadena

Efraín Soria

Enrique Herrería

Felipe Adolf

Gustavo Pinto

José Ayala Lasso

Luis Verdesoto

Ma. Amparo Albán

Ma. Augusta Benítez

Medardo Oleas

Michael Valdivieso

Rodrigo Espinosa

Ruth Hidalgo

Thalía Flores

Esta publicación ha sido posible gracias al financiamiento de
Counterpart International

**CORPORACIÓN
PARTICIPACIÓN
CIUDADANA**



ECUADOR

www.participacionciudadana.org