

## **EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN ELECTORAL EN EL ECUADOR**

### **Coordinación de Asesoría e Investigación**

El régimen constitucional vigente prevé, como características inherentes al derecho del sufragio activo, el hecho de ser: universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente. Estas cualidades no han sido incorporadas a la Constitución de forma espontánea sino que responden a una evolución histórica que en Ecuador se ha desarrollado paulatinamente aunque no de forma lineal.

El desarrollo del Derecho Electoral en nuestro país se inicia con la época republicana. El nuevo Estado soberano e independiente del Ecuador dictó su primera Ley de Elecciones el 28 de septiembre de 1830. Este texto estuvo marcado por su contexto histórico, fervor independentista de la casta criolla, heredera de una tradición revolucionaria al estilo francés; aunque dicho sea de paso, en la Constitución del Estado de Quito de 1812 ya se establecían mecanismos de democracia representativa.

Este trabajo pretende sistematizar el desarrollo normativo electoral en el Ecuador, desde la perspectiva de cinco de los pilares básicos de la participación ciudadana en la vida política de un Estado. Estos son: El paso desde un sistema indirecto a uno directo para elección de dignidades; la progresiva universalización del derecho al sufragio; la constante consolidación institucional de la función electoral; el rol histórico de los partidos y organizaciones políticas dentro del sistema; así como, los diferentes sistemas de repartición de escaños. Se seguirá el método histórico y se abarcará todo el período que comprende la existencia republicana del Ecuador.

#### **Sufragio Directo**

Durante el período en el que las Constituciones de 1830, 1835, 1843, 1845, 1851 y 1852 tuvieron vigencia, predominó el voto indirecto o mediante el "sistema de electores". Así, quien ostentaba la calidad de ciudadano, en elecciones primarias, designaba a la persona que, en segundo momento, elegiría al dignatario. La Constitución de 1843, junto al sistema de primarias se estableció el sufragio directo, únicamente para elegir Senadores.

Las elecciones primarias se realizaban en asambleas parroquiales presididas por el Juez de dicha circunscripción, quien contaba con la asistencia del cura y de tres vecinos honrados, designados por el mismo juez. Las personas escogidas por la asamblea eran las llamadas a elegir a los diputados de la provincia correspondiente. Este esquema electoral se

mantendría inalterado hasta 1843. Cabe destacarse que la Ley de Elecciones expedida el 26 de agosto de 1835, en la ciudad de Ambato, mantuvo el sistema original, aunque se excluyó la participación de cura.

La Constitución de 1861 eliminó a las Asambleas Parroquiales, llegándose a establecer el sufragio directo al que se le dio el carácter de secreto, a fin de evitar presiones coactivas sobre los sufragantes. La Ley de Elecciones de 1869, dictada por la Octava Convención Nacional, estableció elecciones populares directas para cargos de Presidente de la República, senadores y diputados.

La Ley de Elecciones de 1968 estableció la votación indirecta para elegir a senadores funcionales. Estos dignatarios representaban a grupos de presión política e interés social. Finalmente, a partir del regreso a la democracia, con la entrada en vigencia de la Constitución de 1979 se excluye toda clase de elección popular indirecta, criterio que se mantuvo en la Constitución de 1998 y en la actual.

### **Universalidad del sufragio**

Durante la vigencia de las Constituciones de 1830; 1835; 1843; 1845; 1851; y, 1852 la universalidad del sufragio es una excepción a la regla general; por la cual, se otorgaba el ejercicio de derechos políticos a las élites sociales y económicas, representadas por el varón que sabían leer y escribir, tenía una edad mínima de 25 años, excepto la de 1852 que exigía 21 años; y, gozaba de una renta anual de doscientos pesos, provenientes de bienes raíces o de alguna profesión o industria útil.

Los requisitos empezaron a flexibilizarse a partir del año 1861 en el que la Séptima Convención Nacional aprobó una nueva Constitución, conjuntamente con la Ley de Elecciones. En esta carta se estableció a los 21 años como edad mínima para el ejercicio del derecho al sufragio, para quienes no hubiesen contraído matrimonio y cualquier edad para quienes lo hubiesen hecho.

En las Constituciones de 1869, 1878, 1884, 1897, 1906, 1945, 1946 y 1947 desaparece el requisito relativo a la renta y el de edad oscilaría entre los 18 y 21 años. No obstante, la carta de 1869 promulgada durante el período presidencial de García Moreno, estableció como requisito, a más de la edad de 21 años o ser casado y el de saber leer y escribir, el profesar la religión católica. El último requisito fue eliminado por acción de la Ley de Elecciones de 1884, la que vino acompañada de reformas al Código Penal que criminalizaron toda actuación atentatoria contra el ejercicio del derecho al sufragio.

Seguidamente, la Revolución Liberal de 1895 introdujo cambios trascendentales en la vida de la República que se evidenciarían en la Ley de Elecciones de 1900. Esta normativa es históricamente relevante, no solo por consagrar el sufragio popular directo, sino porque ordena a cada municipalidad la creación y administración del Registro Electoral. Con estas reformas se adoptó la clásica fórmula acuñada por los estados democráticos modernos en los que el derecho al sufragio se lo ejerce de forma secreta, directa, igual, libre y universal.

La evolución hacia la universalidad del sufragio no se detuvo. La nueva Ley de Elecciones de 1906 denominaba “elector” a toda persona mayor de 21 años de edad con capacidad legal para participar en las decisiones políticas del país. La ambigüedad de esta norma no excluía la participación de la mujer, pero tampoco se la explicitaba, si tomamos en cuenta el contexto social de la época. La Constitución de 1929 corrigió esta ambivalencia y señaló que el término “elector” debe entenderse como toda mujer u hombre, mayor de 21 años, que supiere leer y escribir. En este sentido, el artículo segundo de la Ley de Elecciones de 1947 establecía la obligatoriedad del voto para varones, no así para la mujer para quien continuaría siendo facultativo, hasta que la Ley de Elecciones aprobada por la Asamblea en enero de 1968, estableció el sufragio obligatorio para hombre y mujer, quedando el voto facultativo para ecuatorianas y ecuatorianos residentes en el exterior.

Avanzaríamos en este esquema hasta la Constitución de 1978 en la que se prevé el voto facultativo para personas analfabetas. Se regula además el proceso de consulta popular y la segunda vuelta electoral para la elección de Presidente y Vicepresidente de la República, quienes al igual que todas las demás autoridades de elección popular, no podían ser reelegidos. La edad mínima para poder sufragar quedó fijada en 18 años. La Constitución de 1998 mantuvo la exclusión de los extranjeros residentes en el país, para el ejercicio de los denominados derechos políticos. Las ecuatorianas o ecuatorianos residentes en el exterior estarían facultados para participar en la elección de presidente y vicepresidente de la República.

### **Modelo Institucional**

La Constitución de 1869, adoptada por la Octava Convención Nacional otorga al Congreso la obligación de escutar los resultados arrojados por las urnas. Según lo mencionamos, la organización del Registro Electoral estaría a cargo de las diferentes municipalidades. De lo dicho se desprende que el Estado carecía de una estructura institucional independiente y especializada para asuntos electorales.

Dentro de nuestra evolución histórica existe una amplia gama de organismos que indistintamente se han encargado del ejercicio de la función electoral. Podríamos citar a las Asambleas Electorales, Asambleas Parroquiales, Juntas Electoras, Juntas de Recepción del Voto, Comisiones de Escrutinios, entre otros. Cada uno de estos organismos estaban integrados de formas muy variadas; así, en algunas existió representación de la iglesia, de la Función Judicial, de los Cabildos o Consejos Municipales, etc.

No sería sino hasta 1945 que se procedió a la creación de una Función Electoral independiente, al menos desde la perspectiva institucional. El Art. 21 de dicha carta incluyó expresamente la creación de una "...función electoral independiente y autónoma denominada Tribunal Supremo Electoral.". Esta autonomía institucional no se reflejó en la integración del organismo, ya que estuvo conformado por representantes de la Corte Suprema, del Tribunal de Garantías Constitucionales, del Congreso y de un ciudadano por cada tendencia política: derecha, centro e izquierda.

El golpe de Estado de 1946 dio paso a la convocatoria de una nueva Asamblea Constituyente que ratificó la autonomía del organismo electoral, pero cambió su composición. El Tribunal Supremo Electoral quedó integrado por representantes del Congreso, de la Corte Suprema de Justicia y de la Función Ejecutiva. Este cambio constaría en la nueva Ley de Elecciones, dictada por la Asamblea Constituyente, en cuestión.

La Ley de Elecciones de 1968 fortaleció al Tribunal Supremo Electoral, en su calidad de juez de última instancia para lo relacionado con dicha materia. No obstante, el Congreso se reservaba, para sí, la facultad de revisar los escrutinios, como si se tratase de un recurso electoral extraordinario.

La estructura institucional electoral desapareció una vez instaurada la dictadura militar. No obstante, en virtud del plan de acción diseñado por el mismo gobierno militar, para el regreso a la democracia resurgiría vigorizada. Así, en 1978 se conformó el denominado Tribunal del Referéndum, organismo encargado de organizar el proceso electoral, cuyo único objetivo consistía en viabilizar el sometimiento a la decisión popular de la adopción de un nuevo texto constitucional, elaborado por una comisión designada directamente por el gobierno militar; o por el contrario, dar continuidad a la Constitución de 1945 que habría sido reformada por otra comisión, conformada de idéntica manera.

Una vez aprobada la Constitución de 1978 se vuelve a institucionalizar a la función electoral. El ordenamiento jurídico le otorgaría la calidad de máximo garante del sistema

democrático. Sin embargo, subsistiría el debate en torno a su independencia ya que el máximo organismo de la materia seguiría integrándose por representantes de las tres tradicionales funciones del Estado. El Tribunal Supremo Electoral estuvo conformado por siete vocales designados por el Congreso Nacional de la siguiente manera: tres de fuera de su seno; dos, de ternas enviadas por el Presidente de la República; y, dos de ternas enviadas por la Corte Suprema de Justicia, siempre que los integrantes de la terna no ejercieren funciones jurisdiccionales. Los suplentes serían elegidos de idéntica forma.

La Constitución de 1998 dota expresamente al Tribunal Supremo Electoral de autonomía administrativa y económica. Hubiese sido un contrasentido que pese a declarar la autonomía funcional del organismo, mantenga su conformación precedente. El nuevo texto constitucional creyó solucionar el problema al integrar al organismo con siete vocales representantes de las organizaciones políticas que hubiesen obtenido las más altas votaciones en las últimas elecciones pluripersonales, en el ámbito nacional. Algunos sectores criticaron la inconveniencia que un tribunal, que ejercía funciones jurisdiccionales, tenga capacidad constitucional de juzgar a los partidos y movimientos políticos a quienes representan.

La estructura electoral, hasta el año 2008, quedó establecida en tres niveles: Tribunal Supremo Electoral; Tribunales Provinciales Electorales; y, Juntas Receptoras de Votos. El Tribunal Supremo Electoral ejercía dos tipos de competencias: una de naturaleza administrativa y otra de naturaleza jurisdiccional. Estas últimas, de tal magnitud que facultaban a tal organismo a ordenar la destitución de la funcionaria o funcionario que interfiriere en el normal desenvolvimiento del proceso electoral. Todo ello, previo dictamen favorable del Congreso Nacional.

### **Partidos Políticos**

La Ley de Elecciones de 1947, dentro de su título cuarto, destina un capítulo a la regulación de la actividad de los Partidos Políticos, específicamente en lo relacionado a inscripción de candidaturas y propaganda electoral. Este sistema permitía la presentación de candidaturas de quienes, pese a no militantes de ningún partido político reconocido por la autoridad electoral, tenían interés por participar en la contienda electoral. Esta situación cambiaría con la Constitución de 1967 en la que se establecía un sistema de Partidos; en virtud del cual, las organizaciones políticas legalmente reconocidas por el Tribunal Supremo Electoral como Partidos Políticos, tenían facultad exclusiva para presentar candidaturas a cargos de elección pluripersonal. Este sistema fue interrumpido por el golpe militar.

El gobierno dictatorial, en 1978, empezó a debilitarse y consecuentemente a ceder espacio, ante las presiones populares. Por tal razón, el gobierno militar elaboró un plan para el regreso a la democracia; para el efecto, designó a las personas que conformarían tres comisiones cuyo único encargo consistió en la elaboración de una nueva Ley de Elecciones y de Partidos Políticos; proyecto de reformas a la Constitución de 1945; y, un nuevo proyecto de Constitución, que sería aprobado mediante referéndum. Las leyes indicadas fueron directamente aprobadas y promulgadas, aun antes que la propia Constitución, lo que ocurrió en agosto de 1979. La nueva Constitución consolidó el régimen de partidos políticos favorecido por la protección, financiamiento y otros privilegios reconocidos por parte del Estado con la intención de fomentar la participación política. El sistema fue calificado, por sus detractores, como partidocracia. Cabe destacar que este sistema de partidos no admitía la participación política en alianzas, lo que obligaba a que cada partido presente listas completas, para todas las dignidades, que debían estar integradas por sus militantes.

La exclusividad de la que gozaban los partidos, para la presentación de candidaturas, movilizó a la opinión pública y a ciertos sectores sociales. El sistema fue sometido a decisión directa de la ciudadanía por medio de una consulta popular, la misma que obtendría un resultado desfavorable. Esto sería interpretado como un rechazo, no a la propuesta en sí, sino al gobierno de turno. Tanto es así, que con posterioridad, en otro período presidencial, se realizó en esencia la misma pregunta y tal consulta arrojó resultados totalmente contrarios.

### **Modos de convertir los votos en escaños**

Los escaños a ser repartidos en elecciones pluripersonales, desde la creación de la República hasta la carta constitucional de 1906, fueron adjudicados bajo criterios de simple mayoría. Es decir, los candidatos más votados, sin importar la lista u organización política de la que provengan, se convertían en adjudicatarios del cargo correspondiente.

La Constitución de 1929 sería pionera, aunque únicamente para la elección de diputados, en el establecimiento de un régimen de representación de minorías, en lo que se denominaría sistema *de representación funcional*, que sería ratificado, aunque con ligeras variaciones, por las constituciones de 1945, 1946, 1967 y 1978.

La Carta de 1929 prevé la representación funcional de dignatarios dentro de la cámara de diputados. De esta forma, dentro de la legislatura existían diputados que velarían por actividades específicas como la educación, la producción, el campesinado, las fuerzas armadas, entre otras. La representación funcional subsistió en las constituciones de 1945, 1946 y 1967,

bajo el sistema de elección indirecta. Así, las ciudadanas y ciudadanos que integraban las diferentes ramas o actividades designaban, en primera instancia, a quienes serían elegibles por parte de la ciudadanía.

La Ley de Elecciones aprobada por la Asamblea Constituyente de 1947 previó un complejo sistema de repartición proporcional de escaños. Así, el total de votos válidos eran divididos para el total de escaños a ser repartidos. Las listas que no alcanzarían la mitad del cociente obtenido, en el primer ejercicio, eran directamente eliminadas. La mitad de este cociente era dividido por el número de escaños a ser adjudicados. Este resultado permitía la obtención de un segundo cociente que servía para la repartición de escaños, denominado también, cociente repartidor. Cada lista obtendría tanto escaños cuantas veces se repitiese el segundo cociente en relación con el total de votos alcanzados. Si sobrasen escaños, se los repartiría entre los partidos que mayor votación hubiesen alcanzado.

La Ley de Elecciones de 1968 cambió, aunque no de forma sustancial, el sistema de cocientes electorales para la repartición proporcional de escaños. Se mantiene el sistema que obliga a la obtención de dos cocientes; sin embargo, el cociente eliminador, es decir el primero, pasa a ser del 60%. Adicionalmente, los escaños sobrantes no serían adjudicados a las listas más votadas sino a aquellas que contasen con el mayor residuo, lo que sin duda favorecía a la representación de las fuerzas políticas minoritarias.

El 25 de octubre de 1985, la Cámara Nacional de Representantes (Congreso) aprobaría la Ley No. 09 que ratificó el sistema de cocientes y residuos, según lo detallado en párrafos anteriores. La reforma a la Ley de Elecciones de mayo de 2006 cambiaría el procedimiento para adjudicación de escaños en elecciones pluripersonales. El nuevo sistema sería el siguiente: a) Se suman todos los votos que hubiese obtenido cada organización, sea por votación en lista cerrada o por candidatos de entre listas, separándolos al igual que a los votos nulos y blancos; b) Se suman los votos obtenidos por cada organización, tanto como lista abierta o nominales, como de lista cerrada o personales; c) Se procede a calcular el factor ponderador. Este valor es obtenido de la división del número total de ciudadanos que votaron entre listas, para la votación total entre listas. Recordemos que un elector puede hacer uso, o no, del total de posibilidades de voto, que es igual al número de escaños a ser adjudicados; d) La votación total, entre listas, obtenida por cada organización es multiplicada por el ponderador exacto, obtenido anteriormente; e) Se procede a sumar la votación obtenida en lista cerrada con el valor de los votos entre listas, ponderados; f) Luego de lo cual, se procede a la aplicación del método de divisores continuos; es decir, la votación total es dividida para 1, 2,

3, 4 y así sucesivamente, hasta la obtención de un cociente igual al de los candidatos a ser elegidos; g) de los cocientes obtenidos y ordenados de mayor a menor se obtendrían los más altos, en un número igual a los escaños a adjudicarse, obteniéndose así la curul. Los empates serían resueltos por sorteo.

Finalmente, el número de escaños que cada lista hubiese obtenido se los repartirá entre las candidatas o los candidatos que más alta votación hubiesen obtenido.

Como vemos, la evolución electoral en Ecuador ha vivido un proceso que se extiende desde la exclusión política, de tinte clasista, en perjuicio de las grandes masas, hasta la masificación o universalización de la participación ciudadana. Desde el punto de vista institucional, los organismos electorales también muestran un desarrollo sostenido desde la informalidad y dependencia de las diversas funciones del Estado, hasta llegar a 1998 con un esquema diferente, dependiente en cuanto a su conformación, pero revestido de una rigidez formal, a veces tan infranqueable que impedía el acceso a la tutela efectiva de derechos, en materia electoral.

El sistema planteado por la Constitución de 2008 amplía en gran medida la base de electores y presenta un esquema institucional independiente de las demás funciones del Estado. El Tribunal Contencioso Electoral y el Consejo Nacional Electoral poseen igual nivel jerárquico, lo que favorece la garantía de su independencia funcional. Evidentemente, la evolución del sistema electoral no ha terminado allí; los dos máximos organismos electorales, cada uno desde su marco de acción, serán los encargados de encaminar al sistema hacia la consolidación de una democracia sustancial lo cual depende, en gran medida, de la transparencia, profesionalismo e independencia con la que se actúe. En suma, no existen *per se* sistemas mejores o peores; existen modelos que en mayor o menor medida se acomodan a una realidad específica e instituciones y personas que usan o abusan de tales sistemas con fines particulares o socialmente plausibles.