



Oficio No. 070-P-JAC-TSE-2008
Quito, 7 de febrero de 2008

Señor Economista
Alberto Acosta Espinosa
Presidente
ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE
Presente

Señor Presidente

El Tribunal Supremo Electoral saluda al señor Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente y por su intermedio a los señores y señoras Asambleístas.

A consideración de su autoridad y de los señores y señoras Asambleístas, el Tribunal Supremo Electoral presenta su propuesta de reforma constitucional al sistema electoral ecuatoriano.

I. Introducción

El Tribunal Supremo Electoral es una entidad de derecho público creada en virtud de la Constitución de 1946 y su objetivo se concreta en hacer prevalecer los principios democráticos a través del sufragio; proceso que constituye la expresión de la voluntad soberana de los ciudadanos y ciudadanas ecuatorianos.

El objetivo de organizar, dirigir, vigilar y garantizar los procesos electorales a nivel nacional está consagrado además de la Carta Magna, en la Codificación de la Ley Orgánica de Elecciones, con el goce de la autonomía administrativa y económica para ejercer su potestad privativa en torno a la ejecución de la autoridad que proviene de la Ley. La potestad comprende además el juzgamiento de las cuentas de los sujetos políticos y movimientos políticos, organizaciones y candidatos, específicamente en lo que tiene relación al monto, origen y destino de los recursos que se utilicen en las campañas electorales.

Es necesario considerar que además de los aspectos constitucionales y legales invocados, en el ámbito de ejecución, también tiene como fundamental acción hacer respetar y hacer cumplir la Ley Orgánica de Partidos Políticos.

La actual Constitución Política considera al Tribunal Supremo Electoral como un organismo del Estado, pero, se debería considerar **UNA FUNCIÓN DEL ESTADO** por su jurisdicción y por tener exclusividad en la aplicación de normativa especial y privativa, inherentes a su propia naturaleza.



II. Diagnóstico de la Función Electoral.

Hay algunos aspectos que enmendar en lo electoral, así como también en las instituciones de participación y representación democrática del pueblo; por otra parte, es necesario mantener los límites del gasto electoral y crear igualdad de condiciones en la difusión de la propaganda política; es indispensable que los organismos que juzguen y sancionen infracciones electorales se constituyan al margen de los partidos políticos. Es urgente revalorizar la dimensión del voto ciudadano para afianzar el Estado de Derecho y que el sufragio se transforme en un instrumento de justicia social.

Cualquier cambio o reforma al sistema electoral que rige en el país implica contar con el análisis profundo del sistema electoral vigente y sus resultados concretos, así como los criterios para una evaluación adecuada de los efectos reales o supuestos de los sistemas electorales.

La administración del Tribunal Supremo Electoral ha mostrado en el pasado falencias y hasta errores mayúsculos como los casos escandalosos de fraude electoral y de negociados, que aunque no fueron sancionados, causaron grave conmoción social.

Independientemente de cualquier cambio que se introduzca al sistema, éste debe mantener la premisa de realizar tareas para la institucionalización y tecnificación del organismo rector del sufragio en forma permanente.

Una de las falencias del sistema actual es que el Tribunal Supremo Electoral no es un referente de educación en democracia, por lo cual se hace necesario que emprenda acciones permanentes para compartir con la colectividad los valores democráticos, la participación ciudadana en el quehacer político, el valor, el rol y la trascendencia de los partidos y movimientos políticos. Es decir, es imperativo construir la “**ciudadanía participativa**”, convirtiendo el sufragio en un instrumento para este fin. De otro lado, deben fomentarse los mecanismos de **rendición de cuentas** de los dignatarios elegidos por sufragio y determinar el procedimiento a emplearse, involucrando la activa participación social, posiblemente a través de las veedurías ciudadanas.

También cabe resaltar que el Tribunal Supremo Electoral cuenta con un banco de datos referente a los resultados electorales, número de electores, estadísticas, registro de partidos y movimientos políticos, estatutos y composición de las directivas de los partidos y movimientos políticos, planes de gobierno, declaración de principios, etc., que pueden ser aprovechados en su mayor potencial para fortalecer la capacidad institucional y el desarrollo del sistema democrático.

Respecto del sistema de partidos políticos, se evidencia la necesidad de capacitación y formación de una cultura política sólida, considerando que el partido es un instrumento de participación democrática.



El descontento ciudadano de los últimos tiempos con los partidos políticos y la pérdida de prestigio de ciertos actores, ha motivado la formación de movimientos independientes y otras organizaciones políticas, por lo cual, debe reformarse la Ley de Partidos, de manera que la norma esté a tono con la dinámica social de cambios, que permita la capacitación de sus cuadros de liderazgo y la formación de generaciones de relevo.

Por lo señalado, se podría considerar que parte de la problemática institucional del Tribunal Supremo Electoral, tiene como una de sus causas la falta de caracterización como Función del Estado en torno a sus potestades privativas, ya que sus resoluciones causan ejecutoria en lo que atañe al ejercicio de sus competencias, que son eminentemente electorales, para los sujetos políticos y respecto del gasto electoral.

Por todas estas consideraciones, en la estructura de la nueva Constitución Política de la República debe, en forma imperativa, hacerse referencia en Capítulo exclusivo, a la organización, estructuración y actuación de la Función Electoral y que ésta tiene jurisdicción tanto nacional como provincial. De esta forma se evitaría que otras funciones e instituciones del Estado se inmiscuyan en el ámbito electoral, de partidos políticos y de juzgamiento a las cuentas de las campañas electorales, generando conflictos de toda índole.

La existencia de las leyes: Orgánica de Elecciones, de Partidos Políticos, del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral y del Voto en el Exterior, cimientan la jerarquía y potestad del Tribunal Supremo Electoral en consideración a la estructura orgánica y física, la misma que tiene competencia en todo el territorio nacional; y, de conformarse como Función del Estado, su estructura debe comprender los aspectos funcionales adecuados para el cumplimiento de sus competencias como garantía del desarrollo democrático del país.

No cabe, por tanto, dividir a la Función Electoral en dos dependencias, peor aún constituir una Corte de Justicia Electoral que laboraría únicamente cada dos o cuatro años; en su defecto puede entregarse algunas facultades de juzgamiento a una de las salas de la Corte Suprema de Justicia.

III. Texto de Reforma Constitucional.

a) Antecedentes

Es necesario hacer una brevísima reseña del tema electoral que consta en la Constitución Política:

- La Constitución del 30 de diciembre de 1946 crea la Función Electoral para garantizar la libertad electoral del ciudadano. Desde entonces la organización electoral se ha denominado invariablemente Tribunal Supremo Electoral, compuesto de 7 Vocales.



- Sobre la extensión del articulado para la materia que nos atañe tenemos la siguiente relación histórica: La Constitución de 1946 dedicó al "SUFRAGIO", incluyendo la organización electoral, seis artículos; la Constitución de 1967 dedicó diez artículos en lo relacionado con el "SUFRAGIO y SUS ÓRGANOS"; la de 1978, aprobada en Referéndum, agota esta materia con ocho; la Constitución actual, de 1998, dedica dos artículos: 209 y 210 a la ORGANIZACIÓN ELECTORAL.
- Respecto de la integración del organismo electoral, en 62 años de funcionamiento, se ha conformado por siete (7) Vocales designados así:

De 1947 a 1979, la representación fue: tres por el Congreso Nacional, dos por el Presidente de la República y dos por la Corte Suprema de Justicia.

De 1979 a 1998: todos los Vocales fueron designados por el Congreso Nacional; tres, de fuera de su seno, y cuatro igualmente designados por el Legislativo, dos de ternas del Presidente de la República y dos de ternas formuladas por la Corte Suprema de Justicia.

Desde 1998: los siete Vocales son designados por el Congreso Nacional de ternas presentadas por los partidos o alianzas más votadas en las últimas elecciones pluripersonales.

b) Los organismos electorales y las relaciones con el Exterior.

En América, todos los países tienen estructura electoral oficial que se halla agrupada en virtud de Convenios Internacionales: los de Centroamérica y el Caribe están reunidos en el Protocolo de Tikal; los diez países de Sudamérica, en el Protocolo de Quito de 1999 y, ambos forman unidad con Canadá, Estados Unidos y México, en UNIORE (Unión Interamericana de Organismos Electorales). Actúa como Secretaría Ejecutiva, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos / Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL), con asiento en Costa Rica.

Vale aquí hacer una aclaración: los Organismos Electorales de América son entidades del más alto nivel: en países como México, Chile, Argentina, Uruguay, están al mismo nivel de la Corte Suprema de Justicia.

c) Acotaciones al Proyecto del CONESUP.



- El proyecto de Constitución de la Comisión de Juristas del CONESUP en su "TÍTULO VIII, DE LA FUNCIÓN ELECTORAL y DE LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA" tiene 28 artículos. Algunos podrían ser reglamentarios y otros pueden constituir una amenaza a la seguridad jurídica – electoral y a la misma estabilidad del país. Llamamos la atención, por ejemplo, sobre el segundo inciso del Art. 252:

"Todas las resoluciones del Instituto Nacional o Provinciales electorales, serán impugnables ante el órgano jurisdiccional competente".

En el texto, un renglón y medio que en su aplicación, puede ser anticipo de total desestabilización nacional.

En efecto: pongamos el caso que el Organismo Electoral Nacional proclamó resultados de la elección del Presidente de la República, los no favorecidos recurren al "órgano jurisdiccional competente", pudiera ser el Tribunal Contencioso Administrativo; lo propio hacen en las provincias los candidatos seccionales no electos, los Tribunales de lo Contencioso regionales se llenan de recursos; todo eso sigue su trámite, los recurrentes avanzan con el Recurso de Casación a la Corte Suprema de Justicia, así, puede pasar un año de las elecciones y los realmente electos en larga espera. En este caso, el país entraría en confrontación, inestabilidad e inseguridad. Los que terminaron sus períodos abandonarían las funciones, pues no cabe desempeño prorrogado.

Valga lo anterior para expresar el criterio de que sobre lo resuelto por los Organismos Electorales se pueden crear recursos en lo relativo a los sujetos políticos, por ejemplo: aprobación o cancelación de ellos; y en lo relativo a juzgamiento del Gasto Electoral; pero en lo relacionado con materia electoral, sus pronunciamientos y resoluciones no puede haber instancia alguna fuera de la órbita propia; eso es imperativo para garantizar la seguridad jurídica, la seguridad electoral y la vida misma del Estado.

- En igual proyecto constitucional, en el Art. 250 y, al tratar la designación de los integrantes del Consejo Nacional Electoral, se refiere a lo señalado en el artículo 129, numerales 1 y 4 donde consta que el Presidente de la República será la autoridad nominadora de las otras funciones del Estado: Corte Suprema, Organismo Electoral, autoridades de Control, etc., echando por tierra la independencia de Funciones, cuando la doctrina, los principios, las normas y las declaraciones establecen la



independencia de funciones como requisito fundamental e indispensable para la existencia de la democracia.

La independencia entre las funciones del Estado, es principio básico de las Naciones Unidas y de un Estado de Derecho; es así como en la Declaración de los Derechos Humanos consta que "3. *Estos derechos y libertades no podrán, en ningún caso, ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas*"; paralela existe la Carta de los Derechos Políticos y Sociales defendiendo iguales principios, y más contemporánea está la CARTA DEMOCRÁTICA (11 de septiembre de 2001) donde leemos:

"Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla.- La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas".

"Son elementos esenciales de la democracia representativa entre otros: El respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y, la separación e independencia de los poderes públicos..."

- Otro aspecto que requiere profundo análisis es el voto por distritos, tanto porque no es un proceso que pueda improvisarse y necesitaría una acción en el tiempo para diseñarlo, incorporarlo en la geografía electoral y aplicarlo en el proceso de elecciones: y, de otra parte, no dejar de ver que tendría otras implicaciones: por ejemplo, si se habla de un representante por Distrito, se volvería inaplicable la Ley de Cuotas: un gran retroceso en las conquistas de género, pues ya está equiparado el número de candidatos hombres y el número de candidatas mujeres; si se buscaría como solución doblar el número de representantes por distrito, se tendría la Asamblea con más de 200 representantes, aparte de que tampoco se garantizarían los principios de proporcionalidad y de acceso de las minorías.
- Si ha de cambiarse la actual denominación del Tribunal Supremo Electoral, mucho más adecuado parece "CONSEJO NACIONAL ELECTORAL" antes que lo señalado en el Art. 229 del proyecto del CONESUP, donde consta como "INSTITUTO ELECTORAL NACIONAL".



d) Criterios a considerar:

- Las disposiciones constitucionales en materia electoral deben ser concretas, diáfanas y suficientes para sentar las bases de la institucionalidad que requiere esta función, entre otras razones porque es lo electoral una materia que está en constante proceso de cambio y es mucho más fácil modificar una ley y no la Constitución. Por otra parte, para el desarrollo de las normas constitucionales se encargarían las leyes que de ahí se deriven y que, desde hace más de ocho años, el Tribunal sostiene deberían compendiarse en el "CÓDIGO DE LAS INSTITUCIONES DE LA DEMOCRACIA", que recogería cinco Estatutos Legales:
 - Del Sufragio, Organismos Electorales y procedimientos;
 - De la Consulta Popular y de la Revocatoria del Mandato;
 - De las Organizaciones Políticas y de los Candidatos Independientes;
 - De la Oposición; y,
 - Del Control del Gasto Electoral y de la Propaganda.
- La ponderación de la actual Asamblea Constituyente sabrá reconocer el nivel que le corresponde a la Función Electoral, tanto por ser la custodia y garante del voto ciudadano, como por ser sustento indispensable y base fundamental de la democracia; y, por cuanto la Institución Electoral del Ecuador está destinada a ser permanentemente sostén y garante de la democracia.

IV. Propuesta de Reformas Constitucionales.

Concretamente, las reformas constitucionales referidas a la FUNCIÓN ELECTORAL que se proponen, son:

TITULO...

CAPITULO...

DE LA FUNCIÓN ELECTORAL

Art.-... El Consejo Nacional Electoral, máximo organismo de la democracia, con sede en Quito y jurisdicción en todo el territorio nacional, es persona jurídica de derecho público, gozará de plena autonomía administrativa, operativa y financiera para su organización y el cumplimiento de sus funciones.



Estará integrado por siete Vocales, designados mediante concurso de méritos por una Comisión de la Corte Suprema de Justicia.

Los Vocales tendrán, cada uno, su respectivo suplente.

Dispondrá que la fuerza pública colabore para garantizar la libertad y el respeto de los ciudadanos para emitir su voto.

Art.-... (Funciones). Las principales funciones del Consejo Nacional Electoral son:

1. Organizar, dirigir, vigilar y garantizar los procesos electorales y las expresiones ciudadanas en la consulta popular, referéndum o revocatoria del mandato.
2. Diseñar la estructura y organización de la Función Electoral y asegurar su desempeño dentro de parámetros de rectitud, eficiencia, rendición de cuentas y servicio a los ciudadanos;
3. Interpretar, en caso de oscuridad, sus resoluciones. Sus pronunciamientos serán de cumplimiento obligatorio;
4. Atender en forma permanente a la promoción de la cultura cívica del pueblo, la formación y capacitación de líderes políticos a escala nacional, así como la investigación de las realidades sociopolíticas de Ecuador y de su entorno, en entendimiento con organizaciones y estructuras especializadas del país y del exterior;
5. Juzgar las cuentas que rindan los partidos políticos, movimientos políticos, organizaciones y candidatos, sobre el monto, origen y destino de los recursos que se usan en las campañas electorales;
6. Asegurar que los sujetos políticos cumplan las normativas legales que les atañen y garanticen real democracia a su interior; y,
7. Las demás que señalen esta Constitución y las leyes.

Art.-... (Valor de las resoluciones).- Las resoluciones que emita el Consejo Nacional Electoral, en procesos electorales a su cargo, sea por su propia competencia o por conocerlos en apelación, causan estado, por lo tanto, son de inmediato cumplimiento. Sus pronunciamientos en otras materias, como referentes a sujetos políticos y a juzgamiento de cuentas de gasto electoral, pueden ser conocidos por apelación ante una Sala Especializada de la Corte Suprema de Justicia.

Art.-... (Elección para organismos internacionales).- El Consejo Nacional Electoral organizará, supervisará y dirigirá los procesos electorales para elegir representantes a organismos deliberantes de competencia internacional, cuando así esté establecido en convenios o tratados internacionales vigentes en el Ecuador".



República del Ecuador
Tribunal Supremo Electoral

El Ecuador ha sido, y será País Amazónico
PRESIDENCIA

Queda pendiente señor Presidente, formular las reformas al sistema de Partidos Políticos, que de acuerdo con el diagnóstico señalado en este documento, es necesario realizar.

Atentamente,

Dr. Jorge Acosta Cisneros
PRESIDENTE
TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL