

JUSTICIA ELECTORAL Y DEMOCRACIA

Revista Especializada

TCE
TRIBUNAL CONTENCIOSO
ELECTORAL DEL ECUADOR

ISSN 1390-8294

● NÚMERO 02 ● AÑO 1 ● DICIEMBRE 2014



● CONTENIDOS

- Democracia Representativa
- Financiamiento Político y Justicia Electoral
- Mirada a la Historia: Derechos Políticos en 1830

Foto: Flickr

REPÚBLICA DEL ECUADOR
TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL

JUSTICIA ELECTORAL Y DEMOCRACIA

Revista Especializada
Número 2 Año 1

ISSN 1390-8294



Justicia que garantiza democracia

CRÉDITOS

REVISTA JUSTICIA ELECTORAL Y DEMOCRACIA

REPÚBLICA DEL ECUADOR

TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL

CONSEJO EDITORIAL

Dr. Guillermo González Orquera - DIRECTOR

Dr. Patricio Baca Mancheno

Dr. Miguel Ángel Pérez Astudillo

EDITOR GENERAL

Dr. Víctor Hugo Ajila

COLABORACIÓN:

Lcdo. Francisco Tomalá

Dr. Manuel López

Lcda. Soledad Saltos

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN: David Echeverría

FOTOGRAFÍAS: Varios FLICKR

PORTRADAS: David Echeverría

ISSN 1390-8294

Dirección de contacto, canje y suscripciones:

Revista Justicia Electoral y Democracia

Tribunal Contencioso Electoral (TCE)

José Manuel de Abascal N37-49 y Portete

Quito, Ecuador. Casilla Postal 17 - 17 - 949

Correo electrónico: justiciaelectoralydemocracia@tce.gob.ec

Teléfono PBX: (593) 02 - 381- 5000

Las opiniones vertidas en esta revista son responsabilidad de cada autora o autor

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	5
---------------------	----------

MENSAJE DEL DIRECTOR	6
-----------------------------	----------

ARTÍCULOS	
------------------	--

CRISIS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA <i>Dr. Alfredo Ruiz Guzmán</i>	7
--	---

CIUDADANÍA Y CONTROL SOCIAL <i>Ab. Alejandro Rodas Coloma</i>	19
--	----

LA INTERCULTURALIDAD PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS POLÍTICOS Y LA UNIDAD EN LA DIVERSIDAD <i>Dr. Hernán Rivadeneira Játiva</i>	27
--	----

DERECHO PROCESAL ELECTORAL <i>Dr. Miguel Pérez Astudillo / Dr. Vicente Cárdenas Cedillo</i>	33
--	----

¿ES POSIBLE LA DEMOCRACIA SIN ORGANIZACIONES POLÍTICAS? <i>Dr. Arturo Cabrera Peñaherrera</i>	41
--	----

JUSTICIA ELECTORAL Y FINANCIAMIENTO POLÍTICO: UN ESTUDIO COMPARADO <i>Lcda. Stavroula Antara</i>	49
--	----

MIRADA A LA HISTORIA

VISIÓN HISTÓRICA SOBRE LA CONFORMACIÓN DEL ESTADO EN 1830 E INICIO DEL PROCESO ELECTORAL EN EL ECUADOR <i>Dr. Amílcar Tapia Tamayo</i>	61
---	----

OPINIÓN

DEMOCRACIA INTERNA Y ASUNTOS LITIGIOSOS INTERNOS DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS <i>Dr. Guido Arcos Acosta</i>	69
---	----

FUNDAMENTOS DE LA DEMOCRACIA CONTEMPORÁNEA: UNA BREVE MIRADA CONCEPTUAL DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO ECUATORIANO <i>Dra. María del Carmen Maldonado Sánchez</i>	71
--	----

DERECHOS POLÍTICOS Y DE PARTICIPACIÓN <i>Dr. Mario Ríos Santander</i>	73
--	----

NO SE NOS PASA POR ALTO

Sancionamos la propaganda electoral fuera de campaña



Justicia que garantiza Democracia



Acude y presenta tu denuncia
informate en: www.tce.gob.ec

[tribunalcontencioso](#) [@TCE_Ecuador](#) [tceEcuador](#)



TRIBUNAL CONTENCIOSO
ELECTORAL DEL ECUADOR

PRESENTACIÓN



Las instituciones se construyen con las acciones, ese es nuestro lema y nuestro objetivo; por eso, al presentar el segundo número de la Revista especializada "Justicia Electoral y Democracia" estamos dando continuidad a un proyecto que tiende a convertirse en un referente del Tribunal Contencioso Electoral.

La Revista "Justicia Electoral y Democracia" es una iniciativa que ha tenido gran acogida en el público que busca información especializada en materia electoral específicamente, y también en los distintos aspectos de la democracia moderna que son de preocupación no solo de académicos, políticos, profesionales, sino del público en general, ávido de acceder a información veraz y calificada.

En esta ocasión se presentan análisis y opiniones de destacados personajes sobre la representación política y el rol de las organizaciones políticas, la participación ciudadana y el control social, la interculturalidad como mecanismo de construcción de la unidad en la diversidad. También se abordan los temas importantes de la justicia electoral relacionados con el derecho procesal electoral y el financiamiento político. Y, con la finalidad de aprender de la historia, nos retrotraemos en el tiempo para revisar las condiciones en que se ejercían los derechos políticos cuando se fundó el Estado ecuatoriano.

Contamos con opiniones de destacados actores políticos y del servicio público, lo que evidencia el criterio plural de la revista, sin cortapisas para expresar el pensamiento en el marco del respeto a los derechos y a la dignidad humana.

Por estas razones me congratulo con la publicación de este número y dejo expresa constancia de mi agradecimiento a los autores que han colaborado con sus artículos, así como al equipo de edición, corrección y diagramación, esperando que constituya un aporte para la construcción de una sociedad de derechos y una herramienta para los estudiosos del tema electoral en sus distintos aspectos.

Dr. Patricio Baca Mancheno
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL

MENSAJE DEL DIRECTOR



Los asuntos relativos a la representación, el rol que cumplen en la democracia moderna las organizaciones políticas, el financiamiento de la política, entre otros, son temas que suscitan acalorados debates y extensos análisis. Lo cierto es que no podemos quedarnos impávidos frente a temas tan sensibles. Ante esta realidad nuestra manera de contribuir es mediante la publicación semestral de la Revista especializada "Justicia Electoral y Democracia" para propiciar la reflexión y el cambio.

Con criterio plural, como es nuestra política editorial, en esta ocasión presentamos artículos sobre la crisis de la democracia representativa; se plantea si es posible una democracia sin organizaciones políticas. También se analiza el ejercicio de los derechos políticos, concretamente el derecho de participación contrastado con el control social a los actos de los poderes públicos.

La interculturalidad vuelve a nuestras páginas para mostrarnos que la diversidad cultural y poblacional del Ecuador y de América Latina es una riqueza y una posibilidad de progreso como menciona el autor del artículo.

En los temas especializados se presenta el estudio comparado de la justicia electoral y el financiamiento político visto desde la realidad jurídica de Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá; lo que sin duda nos compromete a ampliar el estudio a otros países de la región en los próximos números.

En una mirada a la historia, se ha incorporado un artículo sobre la conformación del Estado ecuatoriano en 1830 y el ejercicio de los derechos políticos en aquella época, que permitirá a los lectores contrastar los hechos pasados con la realidad presente y sacar sus propias conclusiones.

En la sección de opinión encontrarán reflexiones sobre la integridad del juez electoral, asuntos litigiosos internos de las organizaciones políticas, el régimen democrático del Ecuador y los derechos políticos y la participación.

Dejo constancia expresa de nuestro agradecimiento a los autores que contribuyen de manera desinteresada con sus artículos para este número; al equipo humano que trabaja en la edición y producción; y en especial al público en general que es la razón y objetivo de este trabajo.

Dr. Guillermo González Orquera

**VICEPRESIDENTE DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL
DIRECTOR REVISTA JUSTICIA ELECTORAL Y DEMOCRACIA**

ARTÍCULOS

La originalidad de los artículos publicados es obligación de sus autores. Se exime de responsabilidad a la Revista Justicia Electoral y Democracia y al Tribunal Contencioso Electoral por cualquier implicación legal que pudiere surgir.



CRISIS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA¹

DR. ALFREDO RUIZ GUZMÁN *

* Abogado. Magíster en Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales. Especialista en Procedimiento Constitucional. Diplomado Superior en Derecho Constitucional y Derechos Fundamentales (Universidad de Guayaquil) Decano de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad de Guayaquil (Feb. 2000-Nov. 2012) Juez de la Corte Constitucional (Nov. 2012)



Resumen:

El presente trabajo se refiere a la crisis de los partidos y movimientos políticos y su efecto en el sistema de representaciones sobre el que se sustenta la democracia liberal, columna vertebral del Estado social de derecho prevaleciente en el Ecuador, hasta antes de la Constitución de Montecristi.

Plantea, además, algunas reflexiones sobre la necesidad de aportar a la superación de la crisis, generando nuevos mecanismos de representación política y social, dentro del marco de la nueva dimensión de la democracia: la democracia participativa, que emerge con vigor en la nueva concepción del Estado constitucional, de derechos y justicia, renovadamente democrático y social que consagra la Constitución del 2008.

¹ El presente texto ha sido publicado como parte del libro del autor: Alfredo Ruiz Guzmán, DE LA REPRESENTACIÓN DEMOCRÁTICA A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. UNA ASAMBLEA NACIONAL PARTICIPATIVA, Guayaquil, Editorial de la Universidad de Guayaquil, 2011.

INTRODUCCIÓN

El proceso político democrático desarrollado en la primera década del presente siglo, que resume las contradicciones producidas en las últimas décadas del siglo pasado y que llega a un punto de inflexión el año 2008, con la promulgación de la Constitución de Montecristi, revela la confluencia de varios procesos subordinados entre sí que conviene subrayar para efectos del presente trabajo.

Por una parte – y es quizás el aspecto más visible- el de la crisis o agotamiento de los partidos y los movimientos políticos como elementos intermediarios de la representación política en el esquema de la democracia liberal del Estado social de derecho.

Por otra, el agotamiento del papel representativo de las organizaciones políticas está en directa relación con la insuficiencia de las políticas sociales y económicas que se arrastran desde el declive del modelo desarrollista y que se acentúan dramáticamente como consecuencia de los reajustes impuestos por el modelo neoliberal.

Pero, hay que tener en cuenta que el agotamiento del papel de los partidos políticos está inmerso en una crisis de mayores proporciones que se extiende al sistema de representación democrática en sí, propugnado, como único e irremplazable, por el modelo de democracia liberal vigente, en forma ortodoxa, hasta el Estado social de derecho de la Constitución de 1998.

Por ello, otro aspecto a destacar es que la crisis de la representación democrática y de los partidos políticos afectaba también y en un primer plano, al Congreso Nacional pues su integración era la expresión más destacada y completa del sistema de representación deslegitimado. Téngase en cuenta que, por

tradición y definición constitucional histórica, era el órgano o función estatal cuya principal competencia, formal o no, era la de representar al conjunto de la sociedad y, en esa medida, legislar y controlar, en general, al poder público, dentro de la evolución institucional del Estado de derecho.

Adicionalmente a todo lo expuesto, resulta pertinente recalcar que este conjunto de procesos críticos afectó decisivamente a la ley, como instrumento vertebral de todo el sistema jurídico.

En primer lugar, por su origen, en una función cuyo órgano institucional había perdido legitimidad por integrarse de conformidad con el agotado sistema de representación partidaria y, en segundo lugar, por la naturaleza de sus contenidos, notoriamente apartados de los intereses sociales más importantes e identificado, más bien, con los intereses minoritarios representados en el Congreso Nacional.

1. TERMINACIÓN DEL CICLO DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA CENTRADA EXCLUSIVAMENTE EN LOS PARTIDOS

El papel jugado por los partidos políticos en el proceso de consolidación de la democracia liberal representativa fue de extraordinaria importancia. Históricamente, en el Ecuador, ha permitido la incorporación gradual y progresiva de segmentos cada vez más significativos de la población, cuantitativamente hablando, a la vida política, a través del ejercicio del sufragio.

Como se ha expresado antes en este trabajo, el accidentado retorno a la democracia, luego de las décadas de gobiernos militares de los años sesenta y setenta, la identificación de la democracia con los procesos electorales, se asentó en una gran dosis de legitimidad, en la medida en que constituían mecanismos adecuados de expresión democrática necesarios para la sustitución de los regímenes dictatoriales.

Por ello, tanto la Constitución de 1967, como la de 1979 y la de 1998 pretendieron instaurar primero y perfeccionar después, en su orden, el sistema y régimen de partidos, con sus correlatos legales, orgánicos y electorales, en un intento, principalmente formal, de responder esquemáticamente a los postulados indiscutidos del diseño democrático liberal que privilegiaba –y privilegia– el papel monopólico de los partidos en el ejercicio de la representación democrática.

Como consecuencia de las condiciones objetivas de minimización de la representación política, impuesta por el esquema institucional propugnado por el Estado social de derecho en crisis, para responder a las exigencias de disminuir el ejercicio del poder público, necesario para la aplicación de las políticas económicas neoliberales, todo el sistema de representación democrática entró en crisis y, con ello, los partidos políticos, primero, y los movimientos políticos, después, que devinieron en organizaciones quasi empresariales dedicadas a beneficiarse de esta nueva y disminuida característica de la representación democrática, sobre todo en el parlamento nacional.

Desde el punto de vista formal, el monopolio partidista en el Ecuador se inició a partir de las normas de la Constitución de 1967, las mismas que establecían que solamente los partidos políticos podían presentar candidaturas a las elecciones pluripersonales, pero se fortaleció considerablemente mediante la Constitución de 1978-79, al agregar dos aspectos importantes:

Uno: que el requisito se extendía a las elecciones unipersonales, además, obviamente, de las pluripersonales y otro: que, para ser candidato, se necesitaba la afiliación previa al partido político que presentaba la candidatura, exigencia

constitucional que no existía con anterioridad, pues los partidos políticos podían candidatizar a personas que no estuviesen formando parte de sus organizaciones. Esta normativa, de rango constitucional, ubicó en la cúspide al sistema de representación sustentado en la mediación de los partidos políticos.

Luego de un ejercicio de más de una década de este sistema de representación, las exigencias de correr la politización en las relaciones entre el Estado y sociedad civil, traídas de la mano por las necesidades de gobernabilidad exigidas por el nuevo esquema económico y político neoliberal y, en esta línea, para fortalecer la autoridad del ejecutivo y debilitar al Congreso, como ente sintetizador de la representación democrática, se impulsó la revisión constitucional del sistema que se había empezado a descomponer mediante las constantes "pugnas de poderes" , que escondían conflictos de intereses parciales, ajenos a los interés nacionales.

Por ello, se convocó a la consulta popular de 1986, que abría la posibilidad de la reforma en beneficio de la participación directa de los independientes en las elecciones, es decir sin la mediación de los partidos políticos, la misma que obtuvo un resultado adverso que se explica principalmente por la necesidad popular de expresar su rechazo al gobierno convocante, antes que a la propuesta en sí. De esta manera, paradójicamente, se fortaleció un sistema en descomposición.

La consulta popular de 1994, sobre el mismo tema, obtuvo un resultado positivo pues no solo que se planteó en circunstancias políticas diversas, para evitar que su respuesta involucre una posición frente al gobierno convocante, sino que se enmarcó en una coyuntura de mayor des prestigio de la política ejercida en función de los partidos políticos, pues el proceso de "descomposición" a que alude Francisco Muñoz,² se había acentuado en la percepción popular que por ello, vislumbró en la participación de los independientes, junto con los partidos políticos, una salida alternativa a la crisis del sistema de representación.

2 Francisco Muñoz Jaramillo, "La Forma del Estado y el régimen democrático en el Ecuador del 90", en Hernán Yáñez Quintero, comp. El mito de la gobernabilidad, Quito, Trama Editorial, 1996, p.179

Pero resultó evidente, a la luz de los acontecimientos históricos ocurridos desde 1994, que el sistema híbrido de intermediación democrática, que permitía tanto la participación electoral avalizada por los partidos políticos como la realizada de forma independiente, sea individual o a través de movimientos expresamente conformados para la participación electoral, reuniendo los requisitos legales para ello, no resolvió satisfactoriamente el problema de la legitimidad de la representación democrática.

Salvo excepciones de las organizaciones políticas de izquierda, en muchos casos, los partidos políticos no solo se constituyeron en empresas de acción electoral, representativas de intereses grupales, con prácticas clientelares, caudillistas y/o familiares, hábiles aplicadores de costosas estrategias publicitarias que privilegian las imposiciones del marketing antes que las necesidades sociales, sino también algunos movimientos políticos - con pretensiones de convertirse en partidos - que, en definitiva, en buena medida, aparecieron como nuevas ediciones "de bolsillo" de los partidos políticos, aspirando, además, a beneficiarse de la posición anti partidaria, predominante en la conciencia popular.

Efectivamente, en el intento de servir de soportes para la aplicación de políticas desarrollistas en declive, que terminaron fracasando en el propósito de generar el desarrollo mediante la sustitución de importaciones y después, de las políticas neoliberales de reajuste estructural, que ahondaron la pobreza y las desigualdades sociales, los partidos políticos representativos de las élites beneficiarias del poder público, se convirtieron en verdaderas maquinarias electorales que privilegiaron el objetivo de ganar las elecciones sobre la representación de los intereses mayoritarios.

En la realidad, la práctica se divorció de los principios y de la ideología formal. La capacitación y la difusión ideológica, así como la

organización de la sociedad en función de la participación política, fueron relegadas a un plano último o, en el mejor de los casos, supeditados a la eficacia en la competencia electoral. De la misma manera, los esquemas de organización interna y de funcionamiento democrático que, en primera y última instancia, dependieron también de la estrategia electoral.

Este proceso de separación de los partidos – convertidos en maquinarias electorales – con respecto a la sociedad civil y sus intereses, debe entenderse, además, en relación directa con la importancia que asumen las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y con los enormes flujos de recursos económicos privados que se inyectaban en las campañas electorales, para afianzar estrategias dependientes de los medios de comunicación modernos.

El marketing político, es decir la capacidad de vender candidatos como productos en el mercado electoral, centralizó el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos. La habilidad para captar, mediante encuestas, las preferencias electorales de la ciudadanía, sustituyó a la real identificación de los candidatos con los intereses sociales, bastando que la propaganda presentara técnicamente dicha identificación, sin que importe en la realidad, los verdaderos intereses que los candidatos perseguían.

En esta línea, la propaganda televisiva adquiere una importancia extraordinaria pues, diseñada con calidad técnica y repetida profusamente, sirve de manera eficaz para vender adecuadamente el producto que se ofrece al mercado electoral.

Con relación a esta visión crítica de la actuación de los partidos políticos y de la repercusión que ello tiene sobre la democracia representativa, vale la pena citar algunas reflexiones del prestigioso jurista norteamericano Ronald Dworkin, formuladas al analizar

las campañas electorales en Estados Unidos, en buena medida íconos para las campañas ecuatorianas.

Acusa Dworkin

Sabemos que el dinero es la maldición de nuestra política. Los candidatos y los partidos colectan sumas enormes para financiar sus diferentes campañas electorales, y esta práctica corrompe la política y el gobierno por muchas y perfectamente identificables razones. Los políticos dedican de una forma grotesca más esfuerzos a recaudar dinero que a reflexionar sobre políticas o principios.", señalando problemas recurrentes del estilo electoralista de los partidos políticos norteamericanos, que también se han dado en el Ecuador, y agrega, cerrando su crítica, en esta parte, que "En política el dinero no solo es enemigo de la justicia, sino también del debate genuino.

(...) las cadenas televisivas - reconoce Dworkin – pertenecen a grandes corporaciones con balances de resultados que obligan a que las noticias compitan con el resto de la programación por ofrecer entretenimiento. Así pues, la televisión vende principalmente cuñas que los políticos deben combinar y repetir incesantemente (...) En contra de lo que piadosamente esperan todos, las campañas negativas funcionan, por la simple razón de que resultan más divertidas..." para concluir, párrafos después, con una preocupación más trascendente: "nuestras políticas se hallan hoy tan faltas de fundamento que amenazan con destruir nuestra condición de democracia genuina³

Precisamente, esta línea generalizada de acción de los partidos y movimientos políticos, en una pretensión creciente y desmesurada de ganar las elecciones a todo precio, contribuyó al agotamiento y la crisis de las organizaciones políticas como representantes e intermediarios de los intereses de la sociedad en el funcionamiento democrático del Estado social de derecho, en el Ecuador.

La fuerza del marketing, en la estrategia de los partidos como maquinarias electorales, terminó por suplantar a los mismos partidos políticos.

Frente al antecedente del fracaso en la representación de los intereses sociales mayoritarios, imposible de ocultar en la percepción popular, debido a los incrementos de la pobreza y de las desigualdades sociales, el electorado reemplaza las lealtades partidarias por las preferencias a favor de las figuras nuevas - los outsiders – siempre que exista el carisma suficiente y éste sea debidamente explotado por los especialistas del marketing político e inteligentemente promocionadas por la propaganda mediática, hábilmente calibrada por los sondeos de opinión.

Es decir que los partidos políticos - "*la partidocracia*" - cayeron víctimas de su propio juego.

1.1. EMERGENCIA DE NUEVOS ACTORES POLÍTICOS.

Como contrapartida, en el juego de conflictos sociales y políticos de las últimas décadas emerge – como se ha analizado antes – no solo una nueva composición de la sociedad civil, sino nuevos actores políticos que, por definición, marcan distancias o se oponen a los esquemas de representación partidaria prevalecientes.

En efecto, movimientos políticos informales, que se niegan a enmarcarse en la formalidad, movimientos sociales con legítima representación de determinados sectores, urbanos y rurales, comerciantes informales, cooperativas de vivienda de sectores marginales de las grandes ciudades, campesinos, organizaciones no gubernamentales comprometidas con las veedurías ciudadanas, con la participación, con la defensa del ambiente, con la equidad de género, con las organizaciones de migrantes, con los pueblos indígenas y

3 Ronald Dworkin, *La democracia posible. Principios para un nuevo debate político*, Barcelona, Paidós, 2008, ps.164 a 166



www.flickr.com

montubios, con expresiones étnicas determinadas, etc., emergen reclamando, directa o indirectamente, la representación social, en sustitución de los partidos políticos y propugnando formas de democracia participativa que la permita.

Hernán Ibarra deja constancia de una suerte de relevo, entre el movimiento sindical y el indígena, en el protagonismo de la acción reivindicativa durante la década de los noventa, al señalar:

Desde 1990 se produjo una modificación en el rol de los movimientos y actores sociales; el papel opositor del sindicalismo a la aplicación de las políticas de estabilización en los años ochenta se hallaba limitado por su peso real en una sociedad profundamente heterogénea.

En los años noventa toma relevancia el movimiento indígena desde el levantamiento de junio de 1990. De su sorpresiva irrupción vino durante toda esa década su alto protagonismo que definió un conflicto por el reconocimiento de la plurinacionalidad y la oposición a las políticas de ajuste.⁴

En efecto, nuevos protagonistas sociales y políticos, con nuevas identidades, intereses y reivindicaciones, se sumaron a los anteriores asumiendo nuevos liderazgos que fueron definiendo los nuevos contenidos y las nuevas

prácticas de la conflictividad social.

Todo ello, además, en un contexto internacional de creciente importancia, portador de demandas antihegemónicas, que se expresa en los foros mundiales contestatarios y alternativos de las políticas del Consenso de Washington y en las redes de movimientos sociales o de organizaciones no gubernamentales internacionales que asumen posiciones de vanguardia sobre temas de interés global como la conservación de la vida en el planeta, capaces de generar amplios espectros de solidaridad y participación.

Estas nuevas vertientes de la representación social con marcadas proyecciones políticas, han llevado a discutir nuevas y transformadoras propuestas como la de “(...) otorgar un estatuto semipúblico a las organizaciones (movimientos sociales o grupos de interés) a fin de que los ciudadanos puedan elegir entre candidatos presentados por éstas en el marco de circunscripciones funcionales (no territoriales) ... o de dar apertura a redes mixtas (público/privado) de gobernanza democrática en específicas áreas de política pública...” como sostiene Franklin Ramírez Gallegos.⁵

4 Hernán Ibarra, Visión Histórico Política de la Constitución del 2008, Quito, Centro Andino de Acción Popular, 2010, p.67

5 Franklin Ramírez Gallegos, “El difícil tiempo de los partidos políticos- Democracia Partidaria, democracia de opinión y política ciudadana”, en La innovación partidaria en América Latina, Quito, ILDIS-FES, 2008,P.16

Estas propuestas corresponden a las nuevas formas de práctica política que, según Ramírez, pueden considerarse como una “política ciudadana” que se desarrolla mediante nuevas fórmulas de activismo, diferentes a las desarrolladas por los partidos políticos, en una suerte de “... reinención de las formas de activismo político de los ciudadanos en diversos puntos del globo (...) hasta el punto de generar un nuevo estilo de política ciudadana”, como expresan Pippa Norris y Ronald Inglehart, citados por Franklin Ramírez.

Norris, citado por Ramírez, agrega, para disipar las suspicacias de los defensores de la democracia representativa liberal que “... se trata de un proceso que complementa más que desplaza los canales de la expresión y la movilización políticas, de manera que (...) coexisten con los tradicionales dispositivos surgidos con las democracias representativas.”⁶

En definitiva, la incapacidad sistémica de los partidos políticos de responder a los intereses de la sociedad, por ser parte de los modelos políticos y económicos que, a su vez, han profundizado las necesidades sociales y la desigualdad en la distribución de la riqueza, ha conducido a un agotamiento no solo de ellos, como fórmulas monopólicas de la representación democrática, sino al concepto mismo de representación en que se sustenta y ha dado lugar al surgimiento de nuevas propuestas y fórmulas de política ciudadana, de representación y de participación.

Como enfatiza Franklin Ramírez Gallegos,

“La estructura social de la vida contemporánea contiene una serie de factores, entonces, que roban condiciones de posibilidad para la marcha habitual de los partidos políticos...” agregando, a párrafo seguido una expresión que denota su criterio de manera muy gráfica: “No parece casual, desde esta perspectiva, que a ojos de todo el mundo, los partidos parezcan vagar sin rumbo, como muertos vivos, en la escena pública...”⁷

Sin embargo, aclara, a continuación que “Ello no implica, sin embargo, que estén en vías de extinción o que vayan a perder su papel en la estructuración de las elecciones públicas...” formulando luego un criterio muy significativo: “La cuestión parece ser, más simplemente, que se habría agotado el ciclo en que la democracia se organizaba exclusivamente en torno a ellos...”⁸

De esta manera, aunque sostiene una opinión muy crítica con respecto al papel actual y al futuro de los partidos políticos en el proceso de superación de la crisis de la democracia representativa, el autor abre la puerta a la tesis de la coexistencia de fórmulas de la democracia representativa – la intermediación de los partidos – con otras nuevas de la democracia participativa, en una nueva formulación estatal que responda a estas concepciones más avanzadas de democracia.⁹

6 (Franklin Ramírez Gallegos, “El difícil tiempo de los partidos políticos- Democracia Partidaria, democracia de opinión y política ciudadana”, págs. 18 – 19)

7 Sobre la continuidad de la existencia de los partidos políticos conviene anotar las reflexiones planteadas por José Ramón Montero y Richard Gunther, “Introducción: los estudios sobre los partidos políticos”, en José Ramón Montero, Richard Gunther y Juan J. Linz (eds), Partidos Políticos, viejos conceptos y nuevos retos, Fundación Alfonso Martín Escudero – Editorial Trotta, Madrid, 2007, ps.19, 20,21. Los autores hacen referencia a los problemas de la representación que ejercen los partidos políticos en la realidad europea, principalmente, manifestando que “Los efectos acumulados por estos retos han dado lugar en algunas democracias occidentales a una literatura caracterizada por análisis un tanto fatalistas de los síntomas organizativos, electorales, culturales e institucionales del declive de los partidos (...) pudiera ser que el partido como institución estuviera desapareciendo gradualmente siendo reemplazados paulatinamente por nuevas estructuras políticas más adecuadas a las realidades económicas y tecnológicas de la política del siglo XXI. “Estas reflexiones se formulan, luego de que los autores se han referido a otros desafíos que provienen de las diferencias entre los valores de los ciudadanos y los que sustentan a los partidos políticos, reconociendo que los ciudadanos”...han tendido a adoptar valores posmaterialistas que han entrado en conflicto con las ideologías tradicionales de muchos partidos y han provocado incrementos de expectativas de participación que ocasionalmente resultan mejor canalizadas por los nuevos movimientos sociales, los grupos de interés centrados en una única cuestión y las protestas políticas.”

8 (Franklin Ramírez Gallegos, “El difícil tiempo de los partidos políticos- Democracia Partidaria, democracia de opinión y política ciudadana”, p.24).

9 Conviene al respecto revisar Enrique Peruzzotti, “Populismo y Representación democrática”, en Carlos de la Torre y Enrique Peruzzotti (eds) El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina, Quito, FLACSO Sede Ecuador – Ministerio de Cultura, 2008, ps. 97 y 98. El autor parte de la constatación de la crisis de la democracia representativa liberal en América Latina para sustentar que “El populismo implica una clara preferencia por una forma directa de democracia y por lo tanto, rechaza la democracia representativa como inauténtica y artificial”. Según el autor, ha sido Carl Schmitt quien mejor ha desarrollado una teoría de la democracia directa, sustituyendo la intermediación representativa por una relación directa entre el pueblo y el gobierno. Sobre esta base conceptual el populismo sería, en América Latina, una respuesta válida para las deficiencias de la democracia representativa y se expresaría en los populismos que priorizan la relación directa del electorado con el líder gobernante. No obstante ello, el autor opina que es hora de: “... repensar la noción misma de la representación de democracia representativa basada no simplemente en la existencia de elecciones libres y regulares, sino también en la posibilidad de establecer un amplio campo de mediaciones políticas que permita dar voz efectiva a una pluralidad de actores a fin de establecer una situación de permanente receptividad del sistema político a las demandas de la ciudadanía”

1.2. EL CUESTIONAMIENTO A LA ARTICULACION TERRITORIAL DE LOS PARTIDOS

La organización de la democracia en torno a la intermediación de los partidos políticos, en forma exclusiva y excluyente, cuyo ciclo parece haber concluido con el advenimiento de nuevas formas de representación social y política en el marco de la democracia participativa, se sustentaba en las circunscripciones territoriales que debían servir de base objetiva para dichos procesos.

Por ello, en una línea de criticidad al modelo democrático partidario, resulta perfectamente coherente cuestionar también el sistema de articulación territorial que sirve de sustento material a los procesos electorales a través de los cuales se realiza la representación política partidaria.

Conviene precisar, de entrada, que la desconexión entre los intereses generales de la sociedad y las organizaciones políticas que, de conformidad con la Constitución y la ley, están llamados a representar, principalmente en el órgano parlamentario, Congreso Nacional antes, Asamblea Nacional ahora, está estrechamente ligada a la articulación territorial que le sirve de base a la actuación de los mencionados intermediarios.

Efectivamente, ha sido y es, como consecuencia adicional de la relación partidos – territorio, relación que, en lo conceptual, se mantiene inamovible y, al parecer, impermeable a los análisis, que la representación partidaria ha podido eludir la exigencia teórica de representar los intereses generales de la sociedad.

Aparentemente, con reunir, mediante la votación correspondiente, el resultado mayoritario requerido por la ley para ganar una elección, en una circunscripción territorial provincial, el ganador es el representante no solo legal sino “legítimo” de los intereses mayoritarios de los electores de la provincia y su “legitimidad” no admite ningún cuestionamiento inicial.

De conformidad con los antecedentes históricos de los últimos Congresos Nacionales, el cuestionamiento se produjo después, casi inexorablemente, al poco tiempo en el ejercicio mismo de la representación y en la constatación, en dicha práctica, de la primacía de otros intereses, en sustitución de los generales.

Es decir, que la falta de legitimidad de que adolece el sistema de representación democrática centralizado en la intermediación de los partidos y movimientos políticos, aunque admita la participación de los independientes, tiene su raíz no solo en la deficiencia representativa de las organizaciones políticas, sino también en la articulación territorial sobre la que se asienta, pues la historia está demostrando que las circunscripciones territoriales, indiferentemente de que sean más o menos amplias, no concentran *per se*, los intereses más importantes de la mayoría de sus pobladores que, necesariamente, son diversos e incluso opuestos.

Por ello, una nueva concepción del órgano parlamentario, que pretenda abonar a la superación de la crisis, no debe sustentarse únicamente en una reiteración del sistema de partidos y movimientos políticos, que se organiza a través de la división territorial, como esquema de intermediación monopólica de la representación democrática.

En el proceso permanente de desarrollo de un nuevo modelo de Estado constitucional, social y democrático, que acepte el desafío de una condición experimental y que aporte a la profundización de la democracia participativa debe replantearse el esquema de articulación territorial y abrir alternativas “... post – liberales...” hacia “circunscripciones funcionales (no territoriales) ...”, para repetir los términos de Franklin Ramírez Gallegos, en las cuales puedan efectuarse procesos electorales que permitan a los ciudadanos elegir candidatos con una identificación más clara con sus intereses específicos.¹⁰

10 (Franklin Ramírez Gallegos, “El difícil tiempo de los partidos políticos- Democracia Partidaria, democracia de opinión y política ciudadana”, p 26.)



www.flickr.com

2. EL EFECTO EN EL SISTEMA DE REPRESENTACIONES.

La práctica asumida por los partidos políticos que, a la postre, ha generado una crisis de legitimidad en cuanto a su capacidad de representación democrática, llevó a la política nacional, en las últimas décadas, a plantear un escenario recurrente, en el cual sus expresiones más notorias fueron la pugna entre las funciones ejecutiva y legislativa, confrontación que, a su vez disfrazaba, de mala manera, intercambios de dádivas y chantajes, que contribuyeron poderosamente a satanizar el ejercicio de la política.

La satanización del ejercicio de la acción política o la anti política, a su vez, produjo un efecto corrosivo muy eficaz con respecto al sistema de representaciones, sistema clave dentro de la organización democrática del Estado social de derecho.

Analizando lo acontecido en el sistema de representaciones, desde la década de los ochenta, antecedente de las transformaciones actuales, Julio Echeverría manifiesta que:

"... el bloqueo político entre las funciones ejecutiva y legislativa, reveló serios problemas en la constitución del campo de la representación que es el eje o centro en el cual se sustentan los procesos decisionales. Conforme avanza la década, la crisis de gobernabilidad deriva hacia una crisis mas profunda de legitimidad de los actores de la representación y por esa vía al debilitamiento de todo el entramado institucional..." [11](#)

Lo cual corrobora las aspiraciones en el sentido de la gravedad de la crisis en el sistema de representaciones y, por ello, del carácter institucional integral de la misma.



Corroborando lo analizado anteriormente en este trabajo, en cuanto a los partidos políticos, Echeverría afirma también que "...aparecen no solamente como élites separadas de la sociedad, sino también como instrumentos poco aptos para posibilitar los procesos decisionales; la crisis los presenta como actores que responden más a intereses de grupos corporativos o de oligarquías que a los de la sociedad..."¹² lo que, obviamente, desnuda la verdadera representatividad de la mayoría de los partidos políticos.

Luego enfatiza en que la práctica de los partidos políticos "...tiende a desatar comportamientos hostiles a toda institucionalidad que promueva la representación o la delegación del poder...", haciendo notar que dicha práctica afecta, en forma muy significativa, al mecanismo fundamental para la vigencia de la democracia representativa: el sistema institucional de representaciones.

Avanzando en su análisis, en la década de los noventa, según Echeverría, el debate político no se centra en lo principal: "... la pertinencia de la institucionalidad para relacionar funcionalmente economía y política, coordinar el ciclo participación - representación - decisión o definir la estrategia de inserción global del país..." sino que se agota en controversias inmediatistas en función de los intereses limitados de los protagonistas y sus círculos elitarios "... los partidos políticos en defensa de su función de intermediación en la transferencia y distribución de rentas... enfrentando a "... los ejecutivos tratando de resistirse a los efectos letales de las operaciones de boicot de las legislaturas..."¹³ haciendo nuevas referencias a las denominadas pugnas de poderes.

Ese debate seudo político por otro lado, se realizaba a espaldas de los intereses mayoritarios de la sociedad civil que demandaba a



www.flickr.com

través de los nuevos actores que surgen en el período, nuevas exigencias al Estado, no solo en cuanto a reivindicaciones económicas sino también a mecanismos de inclusión que les permitan una participación en los procesos de decisión política.

La demanda social creciente y la imposibilidad ideológica e institucional de asumirlas, por parte de los detentadores del poder político, acrecentó como es explicable, los problemas de gobernabilidad.

A criterio de Echeverría, la Asamblea Constitucional de mil novecientos noventa y siete, en vez de resolver los problemas que afectaban al sistema de representaciones y, con ello, al carácter democrático del Estado social de derecho, "... legisló institucionalizando los efectos degenerativos de la crisis de representación de los años 80, debilitó y excluyó aún

más a la representación política haciendo suyo el discurso antipolítico de crítica y deslegitimación de la representación que animaba al movimiento social y a las líneas contestatarias..."¹⁴

Con estas medidas, se incrementaron los problemas de gobernabilidad, pues se obstruyeron más aún los mecanismos institucionales de representación y se acentuó la posición anti política o anti partidos políticos, ya que se responsabilizó a éstos abiertamente, de la radicalización y continuidad de la crisis.

Lo anota, efectivamente, Echeverría, afirmando que se alimentaron "...las posturas anti políticas que se auto legitiman en cuanto aparecen como expresiones de democracia directa, no comprometidas con el sistema de partidos al cual –como se ha dicho– se responsabiliza de la descomposición institucional y del deterioro social y económico..."¹⁵

13 (J Echeverría, El desafío Constitucional, p.11)
14 (J Echeverría, El desafío Constitucional, p. 12)
15 (J. Echeverría, El desafío Constitucional, p 12)

Como una muestra dramática de la inconsistencia de esta nueva concepción normativa constitucional y conceptual y ratificando las políticas ajenas a los intereses sociales, impulsadas por las élites deslegitimadas en su representación, con posterioridad a la vigencia de la Constitución de mil novecientos noventa y ocho, se produjeron la crisis financiera sin precedentes y las caídas de los gobiernos de Mahuad y Gutiérrez, mediante acciones combinadas de intereses internos y externos, protagonismo parlamentario y movilización popular.

Esto lleva al autor citado a concluir esta parte de su análisis con una constatación de muy severas proyecciones señalando que existe:

“...un efectivo proceso de desmantelamiento de las instituciones democráticas; la ingobernabilidad reaparece pero en un contexto más agudo de deslegitimación de la representación política, que debilita cualquier tentativa de construir un modelo de país de economía y de institucionalidad que pueda enfrentar el reto pendiente de la integración global.” ¹⁶

Desde una perspectiva más amplia y conceptual, los factores mencionados describen, junto a otros, una crisis que, en definitiva, afectó a la legitimidad del Estado social de derecho y de toda su institucionalidad y, como consecuencia de ello, obviamente y de manera muy significativa, al sistema de representación, de fundamental importancia en el diseño de la democracia representativa liberal que lo caracteriza.

www.flickr.com





CIUDADANÍA Y CONTROL SOCIAL

AB. ALEJANDRO RODAS *

* Abogado por la Universidad Central del Ecuador; Máster en Liderazgo Democrático y Comunicación Política por la Universidad Complutense de Madrid (España); cuenta con estudios de Maestría en Derecho Constitucional por la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Ha desempeñado varios cargos públicos entre los que se destacan: asesor de despacho en el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), Director de normativa y legislación de la SENESCYT; especialista contencioso electoral en el Tribunal Contencioso Electoral; asesor jurídico y político externo de FENOCIN; asesor de despacho en SENAGUA; asesor en la Comisión de Justicia y Estructura del Estado de la Asamblea Nacional del Ecuador. Correo electrónico: gr8490@gmail.com



RESUMEN:

El artículo demuestra cómo los nuevos procesos post-neoliberales, en los que se busca una participación social más profunda, han intentado construir la participación como una forma de ampliar las bases de sustentación y de reformulación del ejercicio de la democracia. Para tal efecto, en unos casos se ha optado por acciones verticales, en otras oportunidades, como en el Ecuador, se ha construido un sistema que cataliza dicha participación social desde estructuras institucionales creadas para el efecto o que tienen entre sus funciones el mencionado rol. Aquello ocurre con la llamada Función de Transparencia y Control Social que hace de crisol para dar lugar a la consolidación de lo que se llama el poder social o el quinto poder, cuya legitimidad debe ser analizada al calor de la epistemología jurídica, más allá de los vericuetos políticos.

EL NUEVO ROL DEL ESTADO FRENTA A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA ECUATORIANA A PROPÓSITO DE PROMULGACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 2008

S es pertinente señalar que el ejercicio de la democracia, principalmente en América Latina, atraviesa por algunas tensiones e innovaciones. Por un lado, se constata las tentaciones para retornar al autoritarismo y verticalismo, tal es el caso de lo que ocurre con el régimen venezolano; de otra parte han aparecido gobiernos que intentan, mediante reformas institucionales, introducir un ordenamiento jurídico que favorezca a amplios sectores de la sociedad, esto ocurre por ejemplo con el gobierno ecuatoriano que articuló la elaboración de la Constitución que fuera promulgada en el año 2008.

Esta aparente asimetría, aunque forma parte de la misma ecuación abordaré en los siguientes párrafos, deteniéndome principalmente en algunos de los vacíos que se oponen a los primordiales principios señalados en la Carta Constitucional de Montecristi.

En efecto, el espíritu constitucional deja entrever una falsa suposición o una hipótesis inadecuada que consiste en formular que la ausencia de gobernabilidad puede ser superada con el incremento indiscriminado de la maquinaria burocrática, a la par que se perfeccionan los mecanismos técnicos en los cuales se sustenta la gobernabilidad. Para cumplir este axioma, adicionalmente, se pretendería redefinir las relaciones de la sociedad civil con el Estado, constituyéndose canales de articulación y de negociación, así como de deliberación entre dicha sociedad y el Estado. Dejándose de lado, por lo tanto, al rol que habían cumplido hasta inicios de este siglo las fuerzas políticas.

Esta superposición de roles en la sociedad, se deriva del hecho de que muchas organizaciones políticas no estuvieron adheridas a corrientes doctrinarias y menos todavía a propuestas programáticas, y que, como consecuencia de ello, su actividad terminó respondiendo a intereses particulares y de grupos cerrados, antes que una respuesta a las convicciones y a los objetivos que podían plantearse determinados sectores sociales.

En un panorama de esta naturaleza sustituir el rol de las fuerzas políticas fue una tarea relativamente fácil, tanto más que la corrupción, el inmovilismo, el clientelismo y la crisis social fueron endosadas con enorme facilidad al conjunto de las fuerzas políticas, cometiéndose allí una apreciación que no supo o no quiso diferenciar a aquellas que tuvieron protagonismo histórico, en el sentido no solo del tiempo, sino de la responsabilidad.

Fueron los momentos en los cuales se confecionó un costal que permitió el ingreso de todas las formas políticas para ser desecharadas en el basurero de la historia.

No obstante, al propio tiempo que ocurría aquello, esa percepción novedosa para interpretar lo que es la sociedad de ahora, olvidó que los desajustes económicos –y por lo tanto los sociales- del Ecuador de fines del siglo XX no solo tuvieron como responsables a quienes se les denomina como parte de la “partidocracia”, sino que las responsabilidades mayores estuvieron en manos de los sectores financieros y de la banca tanto locales como externos, sectores que han manipulado la situación nacional y que habiendo cometido el más grave asalto al erario nacional han quedado olvidados en cuanto a lograr que respondieran por sus actos que condenaron al país a una situación dramática.

Ahora somos testigos de un proceso que ha restaurado las nuevas relaciones del poder a partir de configurar nuevos moldes de demo-

cracia. Para ello ha servido la nueva constitución que, casualmente fue la forma de dejar sin efecto el pasado al que recurrieron a lo largo del siglo XX las fuerzas políticas.

Analizando la realidad presente veo algunas deficiencias y entre ellas me parece importante señalar que un vacío constatable es la ausencia de participación ciudadana en el proceso político que vive el Ecuador de hoy. Y que la que ocurre como participación ciudadana no debe ser confundida con acciones de proselitismo o de movilización político-electoral.

La participación ciudadana, por el contrario debe entenderse como el apropiamiento de la sociedad de un proceso o de un hecho político, cualquiera que este sea y que a cambio de esa conducta no existen ni dádivas ni otro tipo de compromisos desde el Estado, porque este pasa a ser parte de la movilización social y viceversa. Se constituyen en una unidad con objetivos similares.

Ahora bien, para lograr este propósito es menester que los sectores sociales se encuentren revestidos de lo que se denomina cultura política, donde la participación ciudadana demuestra, en otros andariveles que se ha constituido en el pilar fundamental del Estado, poseyendo un nivel importante de influencia para contraponerse a las características negativas del modelo representativo -a cuyo interior la fragilidad autonómica de las instituciones y la politización de la justicia, entre otras circunstancias ha sido evidente-.

Si estamos convencidos que la sociedad debe jugar un rol fundamental en los procesos de cambio, entonces el control social pasa a tener un doble carácter: perfeccionar los mecanismos de control de la sociedad sobre el Estado y promover formas de integración de la sociedad en su estructura.

Para que ocurra lo señalado, es importante

partir de la distinción entre movimientos sociales y grupos de presión, tanto más que estos dos sujetos representan intereses diferentes: los primeros, provenientes de amplios sectores y los segundos, por el contrario, los objetivos de grupos reducidos – y hasta privilegiados- En principio, los grupos sociales ejercen una función pública pues defienden intereses colectivos, fortaleciendo con su acción la esfera pública; los segundos, se caracterizan por la defensa de sus intereses particulares o de grupo, por el corporativismo.

Se puede decir, complementariamente, que el giro en la dinámica del ejercicio de la democracia de representación se ha ido estructurando como un fin gracias a la Constitución vigente y que ella se ha fortalecido con el modelo democrático de participación que en la actualidad ha sido ejercido en las distintas instancias de poder y que, evidentemente, demuestra una serie de aciertos como de dificultades.

En tal sentido, la Constitución ecuatoriana del 2008 goza de un sinnúmero de principios, garantías y modelos institucionales sumamente novedosos, entre los cuales puedo destacar: haber dejado de ser un Estado de Derecho y pasar a ser un Estado constitucional de derechos¹ al igual que reconoce derechos de la naturaleza; o en el caso que guarda estricta relación con la temática ahora abordada, radica en la iniciativa innovadora respecto a la inserción de dos “Funciones” dentro del Estado clásico.

En efecto, la actual Función Electoral y lo que se denominan los sectores de la ciudadanía –expresados en el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, el quinto poder han sido incorporados como elementos estructurales del Estado.

Respecto del quinto poder, es decir de aquello que significa la participación de la ciudadanía en la vida del Estado, en las deter-

1. El Artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador, determina: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”.

minaciones del poder y en su adscripción al desenvolvimiento del país, -a nombre de los pueblos- hay que hacer una puntualización básica: las atribuciones de la sociedad difícilmente son emanadas de forma administrativa. El poder del pueblo y de la sociedad en cualquier modelo debe responder a su propia organización. No pueden haber modelos verticales o administrativos que lo sustituyan. No es posible construir un poder sin representación social.

La idea central de permitir que los sectores sociales se hallen representados en las esferas del poder es importante. Pero no cabe estatizar su presencia. La historia lo ha demostrado debido a que terminan siendo instrumentos del poder y del Estado que no cuidan las espaldas de la sociedad.

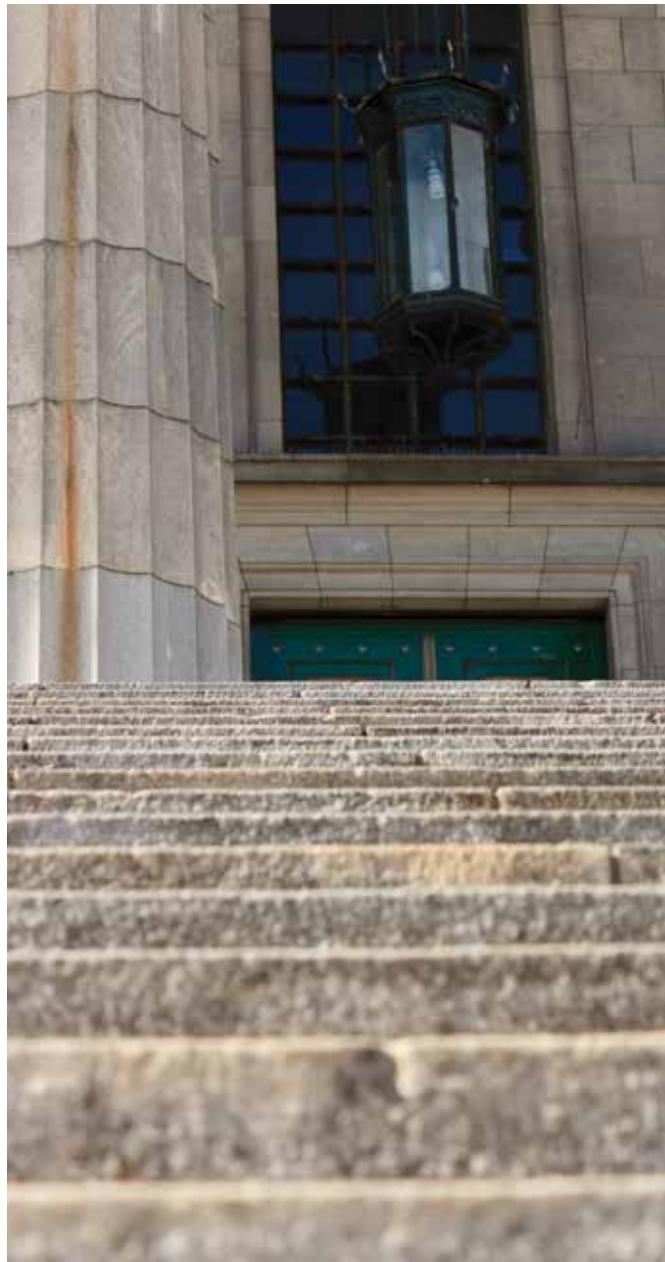
Si bien este principio es válido, es el momento de replantear los objetivos del "quinto poder" y sobretodo, de abrir democráticamente los espacios para que la sociedad deje fluir su pensamiento a propósito de sus variadas formas de expresión. Dicho de otro modo, debe lograrse la participación del pueblo, en cualquiera de sus objetivos, a través de sus propios procesos organizativos y de su dinámica correspondiente.

De todas formas este factor forma parte de un elemento que debe llevarnos a la contraposición de ideas, precisamente, para garantizar lo que el constituyente quiso en relación a permitir a la sociedad la más amplia participación en la vida del Ecuador.

En otro aspecto, sobre la Función Electoral debo destacar que la Carta Magna ecuatoriana creó dos instituciones autónomas con atribuciones y responsabilidades distintas. Al primero se denominó Consejo Nacional Electoral (ex Tribunal Supremo Electoral), el mismo que posee el encargo tanto constitucional como legal de organizar, dirigir, vigilar y garantizar que se ejecuten de forma transparente los

procesos electorales. Mientras que el segundo es el Tribunal Contencioso Electoral, cuyo rol principalmente radica en: conocer y resolver los recursos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y de los organismos desconcentrados, y los asuntos litigiosos de las organizaciones políticas² donde sus fallos así como las resoluciones emanadas de este órgano constituyen jurisprudencia electoral y son de última instancia e inmediato cumplimiento.

www.flickr.com



2. Artículo 221 numeral 1) de la C.R.E.

A fin de ahondar en el estudio inherente a la nueva institucionalidad a la cual se denominó “Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, CPCCS” y que conforme a la Constitución de Montecristi³, principalmente al Art. 207, citamos lo siguiente:

“El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público, y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley. La estructura del Consejo será descentrada y responderá al cumplimiento de sus funciones”.

Se debe hacer énfasis respecto a que este nuevo orden consagrado en la Constitución no solo que dista del modelo clásico de la separación de poderes propuesto tanto por el francés Montesquieu⁴ así como por el inglés Locke,⁵ sino que las atribuciones consagradas en la Constitución del Ecuador de 1998 para el legislador se ven mermadas (como por ejemplo seleccionar y poseicionar a las distintas autoridades del Estado) en virtud del nuevo marco constitucional. Por ello es evidente que las atribuciones y deberes del parlamento actual se reducen a la elaboración de leyes y a una fiscalización bastante limitada. Empero, el argumento de fiscalización limitada del legislador lo promueve en virtud de que este accionar según la propia Constitución es atribución de los vocales integrantes del “quinto poder”.⁶

También merece la pena señalar sobre la base del Artículo constitucional citado que:

El Consejo se integrará por siete consejeras o consejeros principales y siete suplentes. Los miembros principales elegirán de entre ellos a la Presidenta o Presidente, quien será su representante legal, por un tiempo que se extenderá a la mitad de su período. La selección de las consejeras y los consejeros se realizará de entre los postulantes que propongan las organizaciones sociales y la ciudadanía. El proceso de selección será organizado por el Consejo Nacional Electoral, que conducirá el concurso público de oposición y méritos correspondiente, con postulación, veeduría y derecho, a impugnación ciudadana de acuerdo con la ley.

Lo señalado, al margen de cualquier interpretación que puede ser entendida como de “oposición”, reveló más bien, a través de este estudio, la irrestricta necesidad de advertir a la ciudadanía las posibles inconsistencias sobre la legitimidad que aparecen particularmente con la vigencia del “quinto poder”. Por ejemplo: las autoridades electas se legitiman a través de los procesos eleccionarios como representantes del pueblo, gozan de esta categoría porque coexiste una valoración social y legal. Mientras que, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, es elegido según lo explicado en el párrafo que precede por el Consejo Nacional Electoral que, dicho sea de paso, es elegido por este “Quinto Poder”. Existe un aparente conflicto de intereses o de mutua dependencia. Aquello, puede parecer confuso o sin sentido pero el enfoque descrito habla por si solo.

En concreto al denominado “quinto poder” no lo elige el pueblo sino un organismo electoral luego de un proceso de méritos y oposición, proceso al que se conoce como Meritocracia⁷ y que, por lo expresado, carece de legitimidad.

PARTICIPACIÓN Y ACCIÓN SOCIAL: ¿UN PARADIGMA EN CONSTRUCCIÓN?

Bajo el contexto señalado en líneas precedentes, a continuación voy a precisar algunos conceptos que son sustanciales para comprender mejor esta temática. El primero, respecto a la participación ciudadana y el segundo, sobre la acción social. Ambos de suma importancia, pues, consolidan y legitiman los procesos de vinculación de las masas con el Estado y que históricamente se han constituido como actores fundamentales de las transformaciones sociales de los pueblos soberanos.

La participación ciudadana se caracteriza por ser una actividad organizada, racional y consciente efectuada por parte de un determinado grupo social, con el objeto de expresar iniciati-

3. Término acuñado debido a que el desarrollo del proceso constituyente ecuatoriano se efectuó en la ciudad de Montecristi cuya provincia es Manabí.

4. Cita tomada de la web, el día 9 de junio de 2014: <http://www.biografiasyvidas.com/biografia/m/montesquieu.htm>.

5. Ibídem

6. Artículo 208 numeral 2) y 4) de la C.R.E.

7. Tomado el día 19 de abril de 2014 de <http://www.eumed.net/diccionario/definicion.php?dic=3&def=382>



www.flickr.com

vas, necesidades o demandas, para defender intereses y valores comunes, a fin de alcanzar objetivos económicos, sociales o políticos y de influir, directa o indirectamente, en la toma de decisiones para mejorar la calidad de vida de la comunidad o de un sector de la misma. Esta idea se ha mantenido con el paso del tiempo - al cual podemos denominar "evolución de la sociedad o proceso de modernización", según Weber (1990: 23)- a lo largo de lo cual es evidente la dominación de la razón instrumental de la ciencia y la tecnología sobre las demás esferas sociales.

Frente a esto, J. Habermas construyó un gigantesco y complejo sistema filosófico basado en su "Teoría de la Acción Comunicativa"⁸ además de la razón instrumental, dentro de la cual hace énfasis a la razón comunicativa, fundada en el lenguaje, que se caracteriza por la búsqueda de consensos entre los individuos, por intermedio del diálogo (la pluralidad de ideas).

Por ello, la razón instrumental predominaría en el "sistema", es decir, en las esferas de la economía y de la política que, en el proceso de modernización capitalista, acabó dominando y "colonizando" lo que hoy en día se conoce como esfera mundial.

A estos argumentos teóricos debo añadir algunos hechos, como por ejemplo que diversos países ya cuentan con la existencia de consejos integrados con representantes del gobierno y de la sociedad civil para la elaboración de las políticas públicas en los espacios de sus competencias. Una auténtica movilización social basada en la participación activa cuyo ideal se encuentra basado en la ausencia de "demagogia populista" con reivindicaciones y pronunciamientos justos y razonables, contra el uso y abuso del poder cualquiera que sea que aplique esta práctica (medios de comunicación, la clase política, élites económicas).

8. HABERMAS J. "Teoría de la Acción Comunicativa". Edit. Taurus, Madrid, 1987.

Por ello, la razón instrumental predominaría en el “sistema”, es decir, en las esferas de la economía y de la política que, en el proceso de modernización capitalista, acabó dominando y “colonizando” lo que hoy en día se conoce como esfera mundial.

A estos argumentos teóricos debo añadir algunos hechos, como por ejemplo que diversos países ya cuentan con la existencia de consejos integrados con representantes del gobierno y de la sociedad civil para la elaboración de las políticas públicas en los espacios de sus competencias. Una auténtica movilización social basada en la participación activa cuyo ideal se encuentra basado en la ausencia de “demagogia populista” con reivindicaciones y pronunciamientos justos y razonables, contra el uso y abuso del poder cualquiera que sea que aplique esta práctica (medios de comunicación, la clase política, élites económicas).

En el caso ecuatoriano se denota la existencia de canales permanentes de participación ciudadana junto a los diversos órganos del Estado lo que permitiría la institucionalización de la integración ciudadana en las decisiones gubernamentales o públicas, no obstante que se ha cuestionado la legitimidad en la construcción del “Quinto Poder”, que amerita un estudio particular.

Así, esta idea reflexiva e incluso hipotética se construyó a propósito de la creación de nuevas estructuras estatales que reflejan una realidad: la organización de la participación ciudadana desde el Estado.

Empero, los actores sociales, no necesariamente a través de la institucionalidad, son la verdadera razón de la conciencia cívica que deben alcanzar todos los ciudadanos para perfeccionar lo que hasta ahora se conoce como democracia. Sino que, para llevar a cabo esta función integradora, a la ciudadanía le corresponde ser más que una definición estatutaria de corte legal, puesto que ella posee la irrestricta responsabilidad de constituirse en el elemento central de una cultura

política compartida donde se debe alcanzar tolerancia entre las distintas ideologías políticas o simplemente la vinculación ciudadana y la deliberación sobre los grandes temas que son debatidos en las sociedades modernas todos los días; por ejemplo, la contaminación, la mitigación de la pobreza, la erradicación de las enfermedades, la justicia social, las guerras, entre otras.

Es preciso señalar también que una sociedad multicultural sólo puede mantenerse unida si la ciudadanía democrática no se limita únicamente a la visión liberal de los derechos políticos, ya que requiere expandirse hacia el pleno goce de los derechos culturales y sociales. Así, un Estado democrático no sólo trabaja políticamente los diversos intereses y necesidades particulares existentes en la sociedad, sino que procura instituirlos como derechos universales formalmente reconocidos, motivo por el cual, los individuos y los diversos grupos durante la historia misma de las sociedades o mejor dicho de los Estados- Nación se han organizado en asociaciones, movimientos sociales, sindicatos y partidos, constituyendo un “contrapoder” que si bien puede limitar el poder del Estado, dicho tipo de organización es plenamente válido cuando la erosión y la violencia social no es una excusa para sabotear al orden legal legítimamente constituido.

No obstante, debemos tener cuidado y saber que a nombre de la organización, particularmente las de clase o gremiales se han efectuado un sinnúmero de atrocidades y las dirigencias han usado a la movilización social para fines protervos, como hasta hace unos años ocurría en el Ecuador a propósito de las y los dirigentes universitarios que se caracterizaron por promover la vagancia y la tiranía a nombre de redimir las injusticias sociales desde las calles o simplemente haciendo daño a los bienes públicos.

Por lo tanto habrá que considerar que la ciudadanía activa y responsable con un mínimo de desarrollo propositivo, deberá inspirarse en las propuestas de la democracia

basada en los mecanismos constitucionales de participación, como: el referéndum, plebiscito, iniciativa legislativa, revocatoria del mandato, demanda de rendición de cuentas públicas o en últimas las manifestaciones públicas y otras medidas de hecho dentro del marco pacífico y de legalidad; todo lo cual ha podido surgir gracias al modelo constitucional ecuatoriano vigente, el mismo que genera una evidente complementariedad entre la representación política tradicional y la participación social directa que de cierta forma ayuda a la vinculación de los sectores sociales tradicionalmente desplazados.

Finalmente, la organización y la participación ciudadana si bien no deberían ser gestadas desde el Estado, no es menos cierto que las expresiones ideológicas de la ciudadanía es tarea de los partidos políticos; razón suficiente para que todas y todos los que formamos parte del Ecuador nos armemos de valor y

decidamos increpar al poder cuando las decisiones políticas mermen los derechos constitucionales. Para cumplir este objetivo hacen falta algunas condiciones, entre ellas acceder a información veraz e imparcial y obtener una adecuada formación política la misma que puede ser ejercida en conjunto: El Estado y los partidos políticos.

BIBLIOGRAFIA

- CONSTANT, B.; "De la Libertad de los Antiguos comparada con la de los Modernos". Conferencia pronunciada en el Ateneo de París. 1819
- DINIZ E.; "Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90". São Paulo. 1996.
- HABERMAS J.; "Teoría de la Acción Comunicativa". Edit. Taurus, Madrid, 1987.
- Vallespín, F.; "Diálogo entre gigantes. Rawls y Habermas, publicado en Revista. "Claves de la razón práctica". 1995
- MOLINA I.; Conceptos fundamentales de Ciencia Política. Alianza Editorial. Madrid. 2007.
- SARTORI G.; "¿Qué es la Democracia?", Edit. Patria. México. 1993





LA INTERCULTURALIDAD. PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS Y LA UNIDAD EN LA DIVERSIDAD

DR. HERNÁN RIVADENEIRA JÁTIVA *

* Abogado, Doctor en Jurisprudencia, Magíster en Educación Superior-Mención en Ciencias Jurídicas; Profesor Universitario, ex: Diputado de la República y Magistrado de los Tribunales Constitucional y Supremo Electoral; Secretario General de la Asociación Americana de Juristas –AAJ-.



"(...) que se mantenga una apertura franca y leal entre las varias culturas (...), para mantener el análisis y diálogo que permitan la vivencia del derecho; el equilibrio y la razón, para encontrar denominadores comunes o exponentes en favor del cambio, de mejores destinos (...)"

Gonzalo Rubio Orbe. ¹

RESUMEN:

La nueva realidad internacional en lo económico, político, social y hasta judicial ha superado los antiguos conceptos de Estado – Nación y hasta se habla de la "ciudadanía universal" para integrar a personas, bienes y servicios en el ámbito regional y subregional. Nuestra realidad: grupos humanos diversos pero complementarios, con la misión de forjar la unidad con respeto a la diversidad para construir una sociedad democrática.

¹ Los indios ecuatorianos: evolución histórica y política indigenista, Quito, Ediciones La Tierra, Colección Pensamiento Socialista, N° 20, 2013, pág. 202.

ENTRE LA GLOBALIZACIÓN Y LA PERMANENCIA DE LOS ESTADOS NACIONALES

Ia concepción sobre la “aldea global” gira en múltiples manifestaciones de la vida social, a través de muchos mecanismos mediáticos, informáticos e ideológicos, con los cuales se ha pretendido uniformizar los comportamientos y la propia cultura y los valores, en contraposición a la necesaria promoción e intercambio de identidades múltiples, como serán explicitadas más adelante.

Fabián Saltos Coloma tiene la siguiente percepción sobre este fenómeno histórico:

La realidad ha sido transformada drásticamente y la celeridad histórica es tan intensa, como en ningún otro período de la existencia de la humanidad, tanto que las definiciones individuales y colectivas respecto a este fenómeno de planetarización cultural son variables. La globalización plantea también repensar la cultura, pues en dos aspectos hay una objeción latente: por un lado el cruce, intercambio y transferencia cultural, arrojan la respuesta que todas las culturas son mestizas o híbridas –interpretando a García Canclini– y por otro, la aceptación de facto de la especificidad multiétnica y plurilingüe. Lo que conlleva a dialogar también sobre las contradicciones que produce la globalización, mediante, por ejemplo, la función de las nuevas tecnologías de la información, la creación de nuevos analfabetos o la desterritorialización de los Estados nacionales.²

La presencia cada vez más influyente de las corporaciones multinacionales o transnacionales, dado el proceso de internacionalización del mercado capitalista (globalización), actualmente en franca descomposición y crisis, tomando en cuenta también el desarrollo de la era de la información y la comunicación social, por medio de un sistema digital global creado por la internet y las llamadas “redes sociales”, ha dejado en una situación

de expectativa y hasta relativamente secundaria a la presencia y protagonismo de los estados nacionales, incluyendo a aquellos potencialmente más desarrollados y más fuertes o dominantes, a los países imperialistas, como el caso de los EE.UU., Gran Bretaña, Alemania; incluyendo los grandes bloques (UE, BRICS), en virtud además porque ya no existe un solo país hegemónico, un único poder, sino realmente un multi poder mundial, aunque en una grave crisis, especialmente por la debacle financiera.

En este análisis, no tengo certeza de que sea importante insistir en los antiguos conceptos del Estado – Nación o de los estados nacionales, superados por la nueva realidad internacional en el orden económico, político y hasta judicial, con la vigencia de las instancias jurisdiccionales de la Corte Penal Internacional o la Corte de La Haya, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, e incluso otras propuestas que se escuchan a nivel de la UNASUR, por ejemplo.

Es ingenioso como actualmente se habla muy ampliamente de la posibilidad de la ciudadanía universal, del pasaporte universal, de la supresión de las fronteras nacionales, de los “apátridas”, incluso a propósito de propuestas cada vez más novedosas de integración regional o sub regional, de los tratados de libre comercio y los convenios bilaterales, multilaterales o “multi bloques” (AL –UE, Asia – Pacífico, etc.).

A propósito de la genial y “heroica” gestión de los cibernetas Julian Assange, Edward Snowden y otros, que han difundido principalmente las acciones de espionaje, agresión, intervención y demás delitos de la administración norteamericana en el mundo, incluso a nivel particular y privado, aparte de que se constata la crisis del Estado moderno o concepciones anarquistas o libertarias, en donde si el Estado no confía en los ciudadanos (y los

2 “El internet rompe con las barreras tradicionales de las fronteras. El mundo parece estar informado pero no comunicado y donde paradójicamente no todos tienen acceso, así más de mil millones de individuos no solo que no están conectados, sino que éstos padecen de hambre en el planeta”.
 -Fabián Saltos Coloma: *Bases y estrategias de la gestión (de lo) cultural. Derechos culturales para el buen vivir*. Quito, Casa de la Cultura Ecuatoriana Benjamin Carrión, 2012, pp. 53 y 54.

espía) ¿por qué confiar en el gobierno?, y entonces se conforma “una comunidad con valores compartidos que replantea el contrato social”³.

En un artículo de revista se hace mención a un libro últimamente publicado por Assange⁴, en donde se indica que plantea nuevos paradigmas para un mejor futuro posible, algunas de cuyas notas las transcribo en mérito a su originalidad:

Una población global altamente calificada –no me refiero a estudios oficiales, sino a personas bien informadas en la comprensión del funcionamiento de la civilización humana a nivel político, industrial, científico y psicosocial- gracias al libre intercambio de información; gente que estimule la creación de culturas dinámicas y la máxima diversificación del pensamiento individual, una mayor autodeterminación tanto regional como de grupos de interés capaces de interconectarse con rapidez e intercambiar valor por encima de las fronteras geográficas.⁵

LA CARACTERIZACIÓN DEL ESTADO – NACIÓN

El Estado es una categoría jurídica que se vincula con la soberanía interna y externa, con un territorio delimitado y a la población inmersa en él. Por su parte la Nación “tiene el sentido de una comunidad política conformada a partir de una procedencia común, al menos a partir de una lengua, una cultura y una historia común. Un pueblo propio de un estado se convierte en nación, con este sentido histórico, tan solo mediante la figura concreta de una forma de vida especial” (Jürgen Habermas, La inclusión del otro. Estudios de teoría política, Barcelona – España, Espasa, 2012, pp. 83 y 84).

LA DIVERSIDAD Y HETEROGENEIDAD EN NUESTRA REALIDAD SOCIAL

Nuestra realidad: grupos humanos diversos (mestizos, indios, negros); regiones geográficas

diferentes, pero complementarias; en definitiva, una colectividad heterogénea, y la tarea es forjar la unidad, con respeto a la diversidad, que la dinamiza, para la construcción de una sociedad democrática, con participación, justa, solidaria, soberana.

El problema es cuando constatamos que también existen otras diversidades, como las desigualdades socio económicas, sobre las cuales no hay propuestas ni salidas adecuadas en la mayoría de los casos, porque vivimos dentro de un sistema que basa su existencia en precisamente en la inequidad, en la concentración de la riqueza en pocas manos, en el mantenimiento de la pobreza, la miseria, la exclusión y la explotación en la mayoría de la población, pues, se basa en el lucro, en la utilidad, en el beneficio que permiten la acumulación. Y lo grave del asunto es que esta situación permanece en los regímenes denominados “post neoliberales” o de “capitalismo de Estado”, modelos “progresistas”, que se basan en el extractivismo irracional⁶, “afectando e infectando la vida en el planeta”⁷. Entonces, para estos casos, la lucha social permanece, se acrecienta, la unidad en la diversidad está en otras dimensiones: en lo cultural, en lo regional, en lo generacional, como se analiza en este ensayo.

ENTRE LAS CONCEPCIONES DE REFUNDACIÓN O TRANSFORMACIÓN

Me ha llamado la atención la propuesta de Juan Cuví⁸ respecto de las diferencias conceptuales entre refundación y revolución, no solo porque son interesantes para un debate actual sino porque permiten una mejor ubicación metodológica para un proyecto transformador de la sociedad.

La refundación, señala Cuví, propone la negación y el ocultamiento del pasado, mientras la revolución implica la destrucción de un

3 Martínez Velásquez, Antonio: “El criptopunk que mira hacia Latinoamérica. Entrevista con Julian Assange”, en: Revista Gatopardo Ecuador, Quito, Editorial Mapas, N° 16, agosto 2013, p. 73.

4 Cypherpunk, Grupo Planeta. Ibíd., p. 64.

5 Ibíd., p. 73.

6 Aunque también existen posiciones fundamentalistas por el otro lado: No al extractivismo; es decir, una negación a la posibilidad de una minería controlada, sustentable, dentro de los parámetros de protección del medio ambiente. En este sentido, cabe señalar que no es posible aceptar las posiciones extremas, fundamentalistas

7 Fabián Saltos Coloma, ob. Cit., p.21.

8 “Refundación y religiosidad: guías para entender al correísmo”, en: Varios, El correísmo al desnudo, Quito, Arcoíris Producción Gráfica, 2013.

orden arcaico para sobre sus ruinas construir uno nuevo, pero reconoce el pasado como un referente consistente sobre el cual, por contraposición, está obligada a transformar la realidad, en virtud de que “borrar el pasado supone una tarea titánica, por no decir imposible. En términos políticos requiere de medidas extremas y criminales, como el genocidio o el exterminio de pueblos enteros, opciones éstas poco probables en una época de intercomunicación global y universalidad de la justicia y los derechos humanos”⁹.

Entonces, cómo podemos borrar los hechos históricos, los conocimientos ancestrales, las culturas, los saberes, para mirarnos, para conocer-nos los unos y los otros y para entender las posibilidades de desarrollo, de progreso, de cambio.

Quienes proponen una especie de refundación, como que desean reiniciar la vida social milenaria. Así por ejemplo, la Asamblea Constituyente de Montecristi (2007-2008) en Ecuador, era concebida como el instrumento político para la refundación del país, sin apreciar la riqueza de la lucha social y cultural de los pueblos y contradiciendo las propias orientaciones contenidas en la nueva Carta Fundamental.

(...) las refundaciones surgen de las ambigüedades y casualidades propias del vacío, la incertidumbre y la confusión. No se trata del caos provocado expresamente por la iniciativa de fuerzas y actores políticos que buscan echar abajo al sistema, se trata, por el contrario del caos espontáneo heredado de la impotencia. Es la diferencia entre una explosión producida por la presión de una fuerza interna, y una explosión derivada del deterioro, la corrosión y el envejecimiento de las estructuras del sistema.¹⁰

En consecuencia, para evitar el caos y la confusión, es indispensable buscar el camino

adecuado de transformación y de logro de mejores condiciones de vida de los individuos y de los pueblos, a través de una serie de mecanismos idóneos para descubrir las diferencias y entenderlas, como se plantea en el presente ensayo.

PLURALISMO, MULTICULTURALISMO Y PLURINACIONALIDAD

Según Saltos Coloma¹¹ el pluralismo es el elemento que mejor descifra las creencias y los mecanismos de la sociedad libre y la ciudad liberal. La sociedad plural es una sociedad tolerante que respeta los valores ajenos y la afirmación de un valor propio y que es también indicativa de un proceso histórico que va “desde la intolerancia a la tolerancia, de la tolerancia al respeto, del disenso al consenso y mediante ese respeto, construir el valor de la diversidad y posteriormente del multiculturalismo”. Tal categoría, el pluralismo, señala dicho autor, “no se basa ni en el consenso ni en el conflicto, más bien en la dialéctica del disentir y a partir de esta última en el debate que incluye consenso y conflicto” (FSC, p. 56).

Por su parte, la pluri o multiculturalidad expresa una presencia de una diversidad de culturas, que es lo constante en la historia y en la actualidad, debido a la prodigiosa y constante movilidad social en el mundo, por medio de las migraciones. Los seres humanos, a partir de su origen en África, han buscado asentamientos geográficos a lo largo y ancho del planeta. Por ello, es muy aventurado hablar de poblaciones originarias o “mono culturales”, precisamente debido a la continuidad de las migraciones y su interrelación, su mestizaje, sus intercambios multifacéticos.

En consecuencia, como señala Patricio Guerrero, la pluriculturalidad es un hecho objetivo, existente

⁹ Ibídem, p. 22.

¹⁰ Ibídem, p. 23.

¹¹ Ob. cit., p. 55.

y fácilmente constatable¹². Me parece que este sería el término más adecuado para calificar y comprender a las sociedades que se integran con comunidades o pueblos diversos, desde el punto de vista de sus manifestaciones culturales (lengua, religión, comportamientos, costumbres), en reemplazo de la categoría plurinacionalidad, que está emparentada con el “etnocentrismo”¹³, postura ideológica promovida por ciertos intelectuales y algunos dirigentes indígenas, - me refiero a la realidad ecuatoriana, por ejemplo, en este caso, dirigentes vinculados a la CONAIE¹⁴ -, la misma que propone construir estamentos propios de antiguas civilizaciones.

Según Enrique Ayala Mora¹⁵ aquellos personajes plantean crear:

(...) unidades indígenas autónomas dentro del Estado (...), o la creación de mini Estados o “naciones” indígenas segregadas territorialmente dentro del país. Es ni colonial.

¹⁶

Y en otra parte de su artículo señala con propiedad que:

Los propugnadores del fundamentalismo han sostenido que el mundo marcha hacia el reconocimiento de estados plurinacionales. Que son buenos ejemplos España, Bélgica o Gran Bretaña, países donde las diversidades han generado la existencia de naciones o nacionalidades dentro del mismo Estado. Pero esto es falso.

Al salir de la dictadura, España buscó fórmulas democráticas que dieron cuenta de sus diversidades regionales enraizadas en siglos de historia. Pero se negó en forma expresa y categórica que estaba formada por diversas naciones o nacionalidades, menos aún optó por autodenominarse “plurinacional”. La solución fue la consagración constitucional de la existencia de varias “comunidades autónomas” dentro de un solo Estado nacional español (...) ¹⁷

El autor también se refiere a Bélgica y Gran Bretaña, en donde tampoco aparece alguna declaratoria de países plurinacionales, aunque también se refiere a otros estados ya extintos que si se declararon plurinacionales, como los casos de la Unión Soviética, Yugoslavia y Checoslovaquia, bajo planteamientos de la ya superada degeneración burocrática estalinista.

LA INTERCULTURALIDAD COMO PROPUESTA INTEGRADORA E INCLUYENTE

Me permito rescatar aquí la explicación objetiva y veraz del destacado académico e intelectual ecuatoriano Enrique Ayala Mora, quien últimamente ha recibido críticas injustas de cierto fundamentalista respecto a sus concepciones de equidad y de unidad en la diversidad para nuestros pueblos:

La interculturalidad, dice Ayala, se construye mediante un esfuerzo expreso y permanente (...)

Una sociedad intercultural es aquella en donde se da un proceso dinámico, sostenido y permanente de relación, comunicación y aprendizaje mutuo. Allí se da un esfuerzo colectivo y consciente por desarrollar las potencialidades de personas y grupos que tienen diferencias culturales, sobre una base de respeto y creatividad (...) La interculturalidad no es tolerarse mutuamente, sino construir puentes de relación e instituciones que garanticen la diversidad, pero también la interrelación creativa. No es solo reconocer al “otro”, sino también entender que la relación enriquece a todo el conglomerado social, creando un espacio no solo de contacto sino de generación de una nueva relación común.¹⁸

Para varios tratadistas, la interculturalidad aún es una utopía que traduce valores “para un nuevo proyecto civilizatorio”, que sólo será posible “cuando distintos actores y sus culturas se encuentren en igualdad de condiciones”

12 “Interculturalidad y plurinacionalidad, escenarios de lucha de sentidos: entre la usurpación y la insurgencia simbólica”, en: Interculturalidad y diversidad, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar – Corporación Editora Nacional, 2011, p. 78.

13 Define Enrique Ayala Mora: “El etnocentrismo es racismo al revés. Es poner a las diferencias étnicas como determinantes de la estructura de la sociedad. Es considerar que los pueblos indígenas deben aislarse con privilegios corporativos dentro del mismo país. Surge como reacción al racismo que discrimina a los indios y negros; pero es negativo”. (Ver: Ayala Mora, Enrique, “La interculturalidad: camino para el Ecuador”, en: Interculturalidad y diversidad, Quito, Corporación Editora Nacional, 2011, p. 57).

14 Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, según relata Luis Macas, fue creada en una Congreso en Sucúa, Provincia de Morona Santiago, en 1986

15 Historiador, ex Vicepresidente del Congreso ecuatoriano, actual Rector de la Universidad Andina “Simón Bolívar”.

16 Ob. cit.

17 Ibid., pp. 54 y 55.

18 Ibid., p. 61.

para su "enriquecimiento mútuo" (Ver: Guerrero Arias Patricio, La cultura: estrategias conceptuales para comprender la identidad, la diversidad, la alteridad y la diferencia, Quito, Abya Yala, 2002; Soto Coloma Fabián, ob. cit., p. 65).

LA IDENTIDAD COMO SENTIDO DE PERTENENCIA

Para establecer las diferencias con los otros, los miembros de las comunidades, los comuneros, los individuos que habitan los pueblos, requieren apreciar su identidad, la misma que, según Saltos Coloma, tiene un sentido de existencia, de pertenencia y "reconocimiento con los mismos, con los iguales", la misma que "se construye en las prácticas cotidianas, en los espacios públicos de encuentro común, en los espacios familiares y sociales y en las prácticas ceremoniales" (...) "es un conjunto de caracteres y atributos que expresan la relación de los individuos y las colectividades con sus condiciones de existencia. Por tanto la identidad se construye a partir de los otros y con respecto a diversos ámbitos identitarios"¹⁹.

PARA FORTALECER LA UNIDAD EN LA DIVERSIDAD

En todas las cosas humanas, la extrema diversidad no puede enmascarar la unidad, ni la unidad profunda enmascarar la diversidad: la diferencia oculta la unidad, pero la unidad oculta las diferencias. Hay que evitar que la unidad desaparezca cuando las diversidades aparecen, que las diversidades desaparezcan cuando la unidad aparece.

Edgar Morín

El cuerpo humano está integrado de complejos sistemas y diversos órganos, todos los cuales se correlacionan e interactúan, y funcionan para permitir el desenvolvimiento de las actividades existenciales y de superación. Así como de vinculación con la sociedad. Entonces, el ser humano, en forma individual y colectiva, con sus características singulares y sus capacidades (conciencia, creatividad

e independencia), puede desarrollar sus potencialidades en base al funcionamiento regular, sincronizado y conjunto de sus diversos órganos y sistemas fisiológicos y psíquicos.

El universo es una maravilla natural compuesto de millones de galaxias, estrellas, planetas, satélites, etc., que se manifiestan en el tiempo y en el espacio en base a las leyes de la gravedad y la relatividad. Se trata de un conjunto de cuerpos cósmicos que conviven e interactúan.

En la naturaleza, en la Tierra, todas las formas de vida se encuentran en mutua coexistencia. "Ese espacio complejo de interrelaciones de vida (...)" permiten conocer la existencia de las culturas y de los seres.²⁰

BIBLIOGRAFIA

AYALA MORA, Enrique, "La interculturalidad: camino para el Ecuador", en: Interculturalidad y diversidad, Quito, Corporación Editora Nacional, 2011.

GUERRERO ARIAS Patricio. "La cultura: estrategias conceptuales para comprender la identidad, la diversidad, la alteridad y la diferencia", Quito, Abya Yala, 2002.

HABERMAS, Jürgen. "La inclusión del otro. Estudios de teoría política", Barcelona – España, Espasa, 2012.

SALTOS COLOMA, Fabián. "Bases y estrategias de la gestión (de lo) cultural. Derechos culturales para el buen vivir". Quito, Casa de la Cultura Ecuatoriana Benjamín Carrión, 2012.

MÁRQUEZ, Álvaro B. "De la racionalidad del capital a la racionalidad del buen vivir", en Varios, Contrahegemonía y buen vivir, Quito, Universidad Central del Ecuador, 2012.

MARTÍNEZ VELÁSQUEZ, Antonio: "El criptopunk que mira hacia Latinoamérica. Entrevista con Julian Assange", en: Revista Gatopardo Ecuador, Editorial Mapas, N° 16, agosto 2013, p. 73.

"Interculturalidad y plurinacionalidad, escenarios de lucha de sentidos: entre la usurpación y la insurgencia simbólica", en: Interculturalidad y diversidad, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar – Corporación Editora Nacional, 2011.

"Los Indios Ecuatorianos: Evolución Histórica y Política Indigenista"; Ediciones La Tierra, Colección Pensamiento Socialista, N° 20, Quito, 2013.

"Refundación y religiosidad: guías para entender al correísmo", en: Varios, El correísmo al desnudo, Quito, Arcoíris Producción Gráfica, 2013.

19 Ob. Cit., p. 49.

20 Álvaro B. Márquez: "De la racionalidad del capital a la racionalidad del buen vivir", en Varios, Contrahegemonía y buen vivir, Quito, Universidad Central del Ecuador, 2012, p. 42.



DERECHO PROCESAL ELECTORAL

DR. MIGUEL PÉREZ ASTUDILLO *1
DR. VICENTE CÁRDENAS CEDILLO *2

*¹ Doctor en Jurisprudencia por la Universidad Central del Ecuador; activista de los derechos humanos y defensa de la tierra. Fue presidente de la Fundación Indígena de Desarrollo, Ciencia y Tecnología. Participó como escritor de varios artículos en temas de derecho indígena, derechos colectivos, derechos de los pueblos ancestrales y la interculturalidad. Fue electo Diputado de la República en representación de la provincia de Cotopaxi; trabajó en el Ministerio de Bienestar Social y se desempeñó como asesor en el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Actualmente cumple las funciones de Juez Principal en el Tribunal Contencioso Electoral desde junio del 2012, luego de haber participado en el concurso de méritos y oposición respectivo.

*² Licenciado en Ciencias Públicas y Sociales, Abogado y Doctor en Jurisprudencia; Magíster en Ciencias Ambientales con énfasis en Gerencia y Auditoría Ambiental por la Universidad Central del Ecuador. Cuenta con estudios superiores en Competencias Profesionales y Gestión Empresarial por la Universidad Técnica Particular de Loja y Especialización Superior en Derecho Procesal en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Como docente ha dictado las cátedras de Legislación Ambiental, Derecho Ambiental y Derechos de la Naturaleza en la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Central del Ecuador. Desde octubre de 2013 se desempeña como Asesor del Juez Principal del Tribunal Contencioso Electoral, Dr. Miguel Pérez Astudillo. Ha publicado las obras "Fundamentos de Hecho en la Demanda", "Derecho Electoral, Preguntas y Respuestas" (coautor), "Derecho Electoral: El Debido Proceso en las Acciones y Recursos Contencioso Electorales del Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador".



RESUMEN:

El ensayo está dirigido a hacer conocer a la ciudadanía como es el proceso contencioso electoral en el Ecuador. Se resalta la característica de la oralidad en el debido proceso que además es acceso a la tutela judicial efectiva, el derecho de defensa y la observancia y cumplimiento del principio de inocencia que se aplica en cada proceso y procedimiento. El ensayo contiene una breve introducción, ideas sobre el debido proceso, el procedimiento contencioso electoral y una breve reseña del procedimiento de juzgamiento.

"Cuando oímos decir que la justicia debe ser rápida, tenemos ahí una fórmula que se debe tomar con beneficio de inventario; el clisé de los llamados hombres de Estado que prometen a toda discusión del balance de las justicia que ésta tendrá un desenvolvimiento rápido y seguro, plantea un problema análogo al de la cuadratura del círculo. Por desgracia, la justicia, si es segura no es rápida, y si es rápida no es segura. Preciso es tener el valor de decir, en cambio, también del proceso: quien va despacio, va bien y va lejos. Esta verdad trasciende, incluso de la palabra misma "proceso", la cual alude a un desenvolvimiento gradual en el tiempo: proceder quiere decir, aproximadamente, dar un paso después de otro."¹

INTRODUCCION

El Derecho Procesal Electoral, desde luego, es parte del Derecho Procesal General, de donde se desprende el conjunto de principios, reglas y más directrices que se debe cumplir para observar, acatar y cumplir el debido proceso que se encuentra garantizado por la Constitución.

El debido proceso constituido desde siempre como derecho y ahora garantizado por la Constitución así como los Tratados y Convenios Internacionales, es la clave fundamental en el tema del Derecho Procesal y en especial el Electoral.

Es por esta razón que nos proponemos presentar, en este ensayo, breves ideas sobre el debido proceso y la forma y desarrollo del proceso contencioso electoral en el Tribunal Contencioso Electoral.

EL DEBIDO PROCESO

En este sentido, creemos necesario dejar descritas ciertas características del debido proceso, en razón de que al momento de señalar esta garantía

constitucional y legal pueden cometerse interpretaciones un tanto alejadas de la realidad.

El fundamento del debido proceso, en líneas generales, es la dignidad humana que requiere del Estado no solo la protección sino y sobre todo la seguridad jurídica que lleva implícita consigo el acceso a la tutela judicial efectiva y el derecho de defensa.

Para entender de mejor manera lo que es el fundamento recurrimos a la definición que dice: "Principio, raíz y origen en que estriba y tiene mayor fuerza una cosa no material. El fundamento es la base esencial sobre la cual descansa cualquier razonamiento, ya sea de carácter filosófico, científico y que, en general, debe estar más próximo a hechos que tengan comprobación.



¹ CARNELUTTI, Francisco, *Como se hace un proceso*, Editorial TEMIS S. A., Bogotá Colombia 2007. P. 14

En metafísica es aquello de lo que toda realidad depende como su principio, razón y causa. En lógica y teoría del conocimiento, es un enunciado de cuya verdad se sigue las de las demás. El conjunto de todos los juicios fundamentales y a la vez fundamentados conduce a los principios supremos de un sector de la realidad y por encima de ellos a los primeros principios que no se pueden ya fundamentar ni necesitan fundamentarse por ser inmediatamente evidentes (por ejemplo el principio de identidad, el principio de contradicción), ya que en ellos se manifiesta una estructura del ser mismo, que el ser es así y no de otra manera.”²

Efectivamente la fuerza del debido proceso es inmaterial y consustancial a la naturaleza humana. El ser humano para ejercitarse sus derechos y en la sociedad actual donde se ha erradicado la “justicia por mano propia”, debe acudir a la autoridad que corresponde. En este sentido acude al Estado que es el que tiene el monopolio de la administración de justicia, y en la que se aplican las reglas previamente establecidas para la validez del debido proceso.

Además, la soberanía radica en el pueblo y el ejercicio de la administración de justicia, también, pero es el pueblo quien ha delegado a los servidores públicos, especializados en esta área del conocimiento, para que sean ellos los que garanticen el real y efectivo goce de este derecho.

Las propias sociedades, a través de sus representantes, han acordado unos constitucionalmente, otros legalmente la regulación de este derecho con la finalidad de evitar los abusos de poder.

En las normas constitucionales y legales, sustantivas y procesales encontramos las distintas reglas que regulan este fundamento y a ellas, tanto los administradores de justicia como los administrados, se sujetan y someten constantemente.

Por consiguiente, los fundamentos del debido proceso, según nuestro leal saber y entender son los conocimientos universales que permiten la aplicación de este derecho fundamental, en la práctica diaria y no solo al momento de juzgar sino en toda la actividad que realiza el Estado.

Los principios que regulan el debido proceso, constituyen por si mismos la razón del fundamento como las causas que orientan la aplicación del mismo en la sociedad.

Varios son los principios que conforman el debido proceso y cada uno de ellos, individualmente hablando como en conjunto, constituyen en si el derecho al que nos estamos refiriendo.

El principio se entiende al origen o punto primero, como se manifiesta:

“Aplicado generalmente al primer instante de ser de una cosa o punto que se considera como primero o anterior en una cosa. Aristóteles codificó los sentidos de principio en 1) inicio o punto de partida en la sucesión temporal o en el movimiento; 2) elemento primero (arjé) cuya búsqueda había sido el hilo mayor del pensamiento presocrático; 3) causa; 4) fundamento de todo ser, conocimiento, actualidad. Por todo esto e históricamente se ha entendido a: en ontología tomando como principio las categorías y postulados de dicha ciencia, b) epistemología el fundamento del saber; c) en lógica enunciado en que se apoya un sistema.”³

Si así se entiende al debido proceso se puede colegir con razón que siguiendo la línea del fundamento, los principios que rigen a este derecho son: ejercicio de la defensa, presunción de inocencia, igualdad de todos ante la ley.

Pero el debido proceso no solo que tiene fundamentos y principios sino también reglas que lo regulan para su aplicación a los casos concretos.

En el área del conocimiento del Derecho y más en lo que a los actos administrativos y judiciales

2 NIKA EDITORIAL S.A., Diccionario Filosófico”, Niká Editores, Bogotá – Colombia. 2006. P. 177-178

3 NIKA EDITORIAL S.A., Ob. Cit. P. 417

se refiere, el soberano a través de sus representantes, ha acordado las formas y procedimientos que han de seguirse para la aplicación del derecho así como para garantizar su aplicación.

En efecto, a partir de la definición de regla, que dice: "Es el orden y concierto invariable que guardan las cosas naturales. Filosóficamente es el precepto para seguir en un método. Los conceptos de Kant hablan de reglas prácticas para indicar que hay que hacer para obrar con rectitud de acuerdo a un principio otorgado y requieren de un buen juicio para una buena aplicación debido a que este tipo de reglas no son universales."⁴, el debido proceso cuenta con algunas como los procedimientos para la imposición de sanciones frente al incumplimiento, cumplimiento tardío o incumplimiento de la normativa que nos regula.

Cada una de las reglas que se aplican para garantizar el debido proceso responde a un principio o a un fundamento propio de esta institución que hoy por hoy, gracias al proceso de desarrollo de la sociedad y de los mecanismos que se emplean, es el más observado, cumplido y acatado, al menos en el Ecuador que por definición es el Estado constitucional de derechos y justicia como bien prescribe el artículo 1 de la Constitución.⁵

Estos fundamentos, principios y reglas son los que integran el derecho del debido proceso y los que en cada acto administrativo o judicial emanado por la autoridad competente debe ser observado, acatado y cumplido fielmente.

En caso de incumplimiento de estos principios y reglas, la autoridad que conoce y resuelve el asunto está obligada, por su propia responsabilidad a cumplir y hacer cumplir.

Estas reglas y principios se aplican en todos los procesos que los conoce y resuelve el Tribunal Contencioso Electoral.

EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ELECTORAL

El procedimiento para la evacuación de las acciones y recursos contencioso electoral que proponen los sujetos políticos (los partidos políticos, movimientos políticos, alianzas y candidatos, a través de los representantes legales nacionales, provinciales, o sus apoderados según el caso) en contra de los actos del Consejo Nacional Electoral y de los organismos desconcentrados, están reglados por un conjunto de normas ya constitucionales, ya legales ya reglamentarios.

Pero no solamente los sujetos políticos pueden proponer las acciones y recursos, también pueden proponer los recursos que franquea la ley, las personas naturales en goce los derechos políticos y de participación, que se encuentren en capacidad de elegir y ser elegidas al igual que las personas jurídicas, siempre y cuando sus derechos subjetivos hayan sido vulnerados.

Pese a que la Constitución y la Ley nos informan que el proceso contencioso electoral es oral⁶, la presentación de los recursos o acciones contenciosos electorales se hacen físicamente ante el órgano u organismo administrativo electoral en el cual se origina el acto impugnado. Este órgano u organismo, en forma inmediata debe remitir al Tribunal Contencioso Electoral ese recurso o acción y el expediente, debidamente foliado, en la forma como bien expresa el artículo 245 Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia; pero también se lo puede hacer en la Secretaría General del Tribunal Contencioso Electoral.

En efecto, el artículo 245 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia menciona que es en este

⁴ NIKA EDITORIAL S.A., Ob. Cit. P. 433

⁵ Hasta antes de octubre de 2008, el Ecuador fue un "... estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es Republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada.", pero a partir de esta fecha se produce el cambio por el cual ahora el Ecuador es un "estado constitucional de derechos y justicia"

⁶ La Constitución de la República expresa en los artículos 167, 168 y 169 que la "potestad de administrar justicia emana del pueblo", pero que se la ejerce por los "órganos de la Función Judicial y por los demás órganos y funciones establecidos en la Constitución". Se determina además que en la administración de justicia se aplicarán principios como "La sustanciación de los procesos en todas las materias, instancias, etapas y diligencias se llevará a cabo mediante el sistema oral, de acuerdo con los principios de concentración, contradicción y dispositivo." Luego, se deja prescrito que el sistema procesal es "un medio para la realización de la justicia."

momento cuando se verifica que el expediente se encuentre completo y debidamente foliado, sin embargo, es únicamente el Juez quien tiene la potestad de calificar el recurso o acción, por eso mismo es que la Secretaría General del Tribunal Contencioso Electoral hace tal verificación deja constancia de la recepción y luego de recibido el expediente procede con el correspondiente sorteo de ley, para la asignación de la Jueza o Juez que sustancie la causa o que la conozca y resuelva según el caso.

El Tribunal Contencioso Electoral, dentro de su normativa interna cuenta con el Reglamento de Trámites Contencioso Electorales⁷, en el cual constan los requisitos mínimos para la presentación de los recursos y acciones, entre los cuales se encuentran, por ejemplo: designación del órgano o autoridad ante la cual se interpone el recurso; nombres completos del compareciente; especificación acto o resolución motivo del recurso; señalamiento de los hechos y pruebas de cargo; solicitud de asignación de casilla contencioso electoral; lugar de notificaciones a las partes; y, firmas del recurrente y su abogado patrocinador.

Todos los recursos que se presenten ante el Tribunal Contencioso Electoral, necesariamente deberán contar con el patrocinio de un abogado defensor, acto que normalmente los recurrentes omiten, o incluso en ocasiones cuando si designan a su defensor, estos no incluyen datos tan básicos como su número de matrícula o del foro de abogados. En efecto el artículo 245 del Código de la Democracia señala enfáticamente que "El recurso deberá contar con el patrocinio de un abogado". Del mismo modo esta obligación consta en el numeral 10 del artículo 13 del Reglamento de Trámites Contencioso Electoral del Tribunal Contencioso Electoral.

Continuando con el trámite, una vez asignada la causa y luego de analizado el expediente, el Juez se ve ante dos posibilidades⁸: la primera, de estar completos los requisitos mínimos establecidos procederá a admitir a trámite mediante providencia que será notificada a las partes procesales. La segunda, de no estar completo se concederá el plazo establecido en la Ley para que complete los requisitos faltantes.

En el caso que el accionante o el recurrente, al igual que el denunciante, no den cumplimiento, a lo dispuesto por el juzgador en lo que se refiere a la aclaración o ampliación, dispondrá el archivo de la causa, cumpliendo de este modo lo dispuesto en la parte final de los artículos 13 y 84 del Reglamento de Trámites Contencioso Electoral del Tribunal Contencioso Electoral,

En los autos constará la firma del juez que conoce la causa y en los procesos de conocimiento del Pleno la firma de todos los jueces

Cuando se presenten casos en los cuales siendo distintos los recurrentes y las causas que se tramiten en la misma instancia, y cuyas decisiones afecten el derecho o el interés directo del otro u otros que se encuentren en controversia se procederá a la acumulación de procesos.

Efectivamente, al igual que en otras materias, en la electoral, cabe la acumulación de las acciones, recursos, denuncias, pues así lo informa el artículo 248 del Código de la Democracia que dice: "Cabe la acumulación de procesos cuando siendo distintos los recurrentes y las causas que se tramiten en una misma instancia, afecten el derecho o el interés directo del otro u otros que se encuentren en controversia.

En caso de acumulación, actuará el juez que primero haya avocado conocimiento del recurso."⁹

7 Los artículos 13, 76 y 84 del Reglamento de Trámites Contencioso Electoral del tribunal Contencioso Electoral, contiene ,los requisitos que deben reunir los escritos que contiene ,los recursos y acciones en general, el pedido de nulidades electorales y las denuncias en general, respectivamente

8 VER REGLAMENTO DE TRAMITES CONTENCIOSO ELECTORALES DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL: Para este caso se reproduce el inciso final del artículo 13, que dice: "En caso de que el escrito del recurso o acción carezca de algunos de los requisitos señalados en este artículo, se mandará a que se complete en el plazo de un día. Cuando fuere obscuro, ambiguo, impreciso o no pueda deducirse la acción del recurrente o accionante, se mandará aclarar en el mismo plazo. De no completarse o aclararse dentro del plazo establecido de ordenará el archivo de la causa por el órgano jurisdiccional competente." También la parte final del artículo 84 del mismo Reglamento, dispone: "Si la denuncia no cumple los requisitos previstos, a excepción de los numerales 5, 7 y 9, la jueza o juez, antes de admitir a trámite, mandará ampliarla o aclararla en el plazo de dos días. De no darse cumplimiento, se dispondrá el archivo de la causa."

9 VER CODIGO DE LA DEMOCRACIA.

Como se observa, la normativa electoral no detalla los procedimientos al respecto, sin embargo en estos casos cabe remitirse a la norma supletoria, esto es el Código de Procedimiento Civil, en la que se establecen los procedimientos a seguir en caso de ser necesario.

En efecto mirando el Código de Procedimiento Civil encontramos el artículo 7¹⁰ que nos habla de la acumulación de las acciones y los artículos 108 al 112 que nos habla de acumulación de autos.¹¹

Una vez que se ha dictado la providencia (auto, decreto o sentencia), de acuerdo a lo que dispone el Art. 247, del Código de la Democracia, se procede a las citaciones y notificaciones, de la misma, a las partes procesales y a quien corresponda según el caso y de lo que se trate. Estas citaciones o notificaciones se realizan mediante boletas físicas y electrónicas.¹²

Consideramos necesario señalar, que en el caso de no poder citar¹³ al accionado en persona o por boletas, se procede en la misma forma que dispone el Código de Procedimiento Civil, mediante una publicación por el diario de mayor circulación de la jurisdicción territorial donde se originó la acción o el recurso, que es la particularidad en este caso.

Algo que debe ser conocido es que los procesos y los procedimientos contenciosos electorales son eminentemente públicos para cumplir el principio de publicidad procesal.

No solo que los procesos y los procedimientos son públicos sino que además debido a los avances tecnológicos se ha abierto la posibilidad de un acceso inmediato y directo a la información referente a las causas contenciosas electorales que atiende y ha atendido el Tribunal Contencioso Electoral, misma que como aseguro es público. Todos los documentos son públicos y la ciudadanía puede hacer el seguimiento de las causas a través de la página web institucional, en la que podrá constatar el estado del trámite con la última actuación practicada por el Juez o por el Pleno del Tribunal.

PROCEDIMIENTO PARA EL JUZGAMIENTO

Ahora presentamos una breve reseña del procedimiento que se sigue en el Tribunal Contencioso Electoral, para el juzgamiento de las acciones, recursos y denuncias que son conocidas y resueltas en esta noble institución.

Una vez que se ha recibido, en el Tribunal Contencioso Electoral, la acción, el recurso o la denuncia, ésta como se ha afirmado, es verificada¹⁴, sentada la razón de recepción¹⁵ y luego sorteada y entregada¹⁶ al juez o la jueza.

10 VER CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL: "Art. 71.- Se puede proponer, en una misma demanda, acciones diversas o alternativas, pero no contrarias ni incompatibles, ni que requieran necesariamente diversa sustanciación; a menos que, en este último caso, el actor pida que todas se sustancien por la vía ordinaria."

11 VER CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL: "Art. 108.- Se decretará la acumulación de autos, cuando se la solicite por parte legítima, en los casos siguientes:

1. Cuando la sentencia que hubiere de dictarse en uno de los procesos cuya acumulación se pide, produciría en el otro excepción de cosa juzgada;
 2. Cuando en un juzgado haya pleito pendiente sobre lo mismo que sea objeto del que después se hubiere promovido;
 3. Cuando haya un juicio de concurso, al que se hallen sujetos los asuntos sobre que versen los procesos cuya acumulación se pida; y,
 4. Cuando, de seguirse separadamente los pleitos, se dividiría la continencia de la causa.

Art. 109.- Se divide la continencia de la causa:

1. Cuando hay en los pleitos, propuestos separadamente, identidad de personas, cosas y acciones;
 2. Cuando hay identidad de personas y cosas, aun cuando las acciones sean diversas;
 3. Cuando hay identidad de personas y acciones, aun cuando las cosas sean diversas;
 4. Cuando hay identidad de acciones y cosas, aun cuando las personas sean diversas;
 5. Cuando las acciones provienen de una misma causa, aunque sean diversas las personas y las cosas; y,
 6. Cuando la especie sobre que se litiga está comprendida en el género que ha sido materia de otro pleito.

Art. 110.- No se decretará la acumulación:

1. Cuando los autos estén en diversas instancias;
 2. En el juicio ejecutivo y en los demás juicios sumarios; y,
 3. En los juicios coactivos.

Art. 111.- No se acumularán al juicio de concurso general los procesos que se sigan por acreedores hipotecarios, si éstos prefieren exigir por separado el pago de sus créditos, ni los juicios coactivos.

Art. 112.- Decretada la acumulación, al proceso anterior se acumulará el posterior, y actuarán el juez y el secretario que intervenían en el primero. En los casos de concurso, el juez que lo hubiere decretado conocerá de los autos acumulados."

El Juez o la jueza que avoca conocimiento de la acción o recurso, de forma inmediata, dependiendo del caso, puede ordenar, como ya se afirmó, que el recurrente o accionante: complete, aclare o amplíe la acción o recurso de que se trate.

En todo caso y una vez que la acción o recurso reúne los requisitos, admite a trámite y dispone que se cite al denunciado o accionado así como señala el lugar, día y hora en que se realizará la Audiencia¹⁷ Oral de Prueba y Juzgamiento, en la que se presentarán las pruebas de cargo y descargo.

Como todos sabemos y conocemos, las partes son las únicas que tiene la responsabilidad de solicitar y practicar las pruebas¹⁸ que consideren menester, pero las mismas solo pueden ser solicitadas, presentadas y practicadas en el momento que corresponde.

Las pruebas que se admiten en los procesos contenciosos electorales son todas las establecidas por el Código de Procedimiento Civil, aquí se presentan documentos públicos y privados. En caso de solicitarse la comparecencia de testigos, la declaración se recepta dentro de la propia audiencia y en la cual no se comisiona o depreca, ya que eso retarda el trámite de la causa que debe ser resuelta en algunos casos en espacios cortos de tiempo, esto es horas o dentro de pocos días.

Cabe destacar que la audiencia oral de prueba y juzgamiento se desarrolla en dos etapas. En la primera se efectúa la exposición de motivos y se presenta las pruebas; y, en la segunda se realizan los alegatos. Solo en la primera parte de esta audiencia se pueden solicitar y presentar las pruebas.

La Audiencia de prueba y juzgamiento se realiza siempre con la presencia física de la persona presunta infractora y de su abogado defensor, en cuya falta el juez designa a un defensor público, para cumplir con las normas del debido proceso.

Si el presunto infractor no concurre a la Audiencia y no justifica su inasistencia, la Audiencia se desarrolla en rebeldía¹⁹, con el procedimiento establecido, en el propio Código de la Democracia.

Instalada la Audiencia la jueza o juez de la causa dispone que la Secretaria Relatora o el Secretario Relator de lectura a las disposiciones constitucionales y legales, para asegurar jurisdicción y competencia del Tribunal Contencioso Electoral, para conocer y resolver estos casos.

En el caso de las infracciones electorales, estas pueden llegar a conocimiento del Tribunal Contencioso Electoral, por tres vías:

- 1) denuncia,
- 2) parte policial; y,
- 3) mediante oficio del Consejo Nacional Electoral.

12 VER REGLAMENTO DE TRAMITES CONTENCIOSO ELECTORALES DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL: "Art. 29.- Las notificaciones se las realizará por boleta física y electrónica en los respectivos casilleros contencioso electoral, casilleros electorales y casilleros judiciales, así como en sus respectivos domicilios electrónicos que deberán ser señalados de forma anticipada por las respectivas partes procesales. Además de efectuar las citaciones y notificaciones en la forma señalada en los artículos precedentes, se las publicará en la página web institucional y en la cartelería del Tribunal."

13 Se han dado casos en los que no se ha podido encontrar al denunciado en el lugar que dice tener su residencia o porque al momento de la citación cambió de domicilio. En este caso se aplica lo dispuesto en el artículo 28 del Reglamento de Trámites Contencioso Electorales del Tribunal Contencioso Electoral, que dice: "En los casos en los que se desconozca la residencia de la persona que deba ser citada, se procederá a citarle mediante una sola publicación en uno de los diarios de mayor circulación regional o provincial del lugar donde se originó el recurso o acción contencioso electoral."

14 REGLAMENTO DE TRAMITES CONTENCIOSO ELECTORALES DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL: "Art. 14.- El expediente que contenga el recurso y las demás acciones cuyo conocimiento corresponda al Tribunal Contencioso Electoral, serán presentados en la Secretaría General. Para el caso de expedientes se verificará que estos estén debidamente foliados. La Secretaría o Secretario General sentará la razón de recibido, en la que constará el día y la hora de la presentación de la acción o recurso y la documentación que se acompaña al mismo."

15 REGLAMENTO DE TRAMITES CONTENCIOSO ELECTORALES DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL: "Art. 15.- Una vez que se haya sentado la razón respectiva, la Secretaría General realizará el sorteo electrónico, a fin de registrar el ingreso de la causa en el sistema informático de trámites, asignar el número de identificación, de acuerdo al orden de ingreso, determinar la jueza o juez competente, según sea el tipo del recurso."

16 REGLAMENTO DE TRAMITES CONTENCIOSO ELECTORALES DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL: "Art. 17.- La Secretaría General, una vez recibido el expediente, de manera inmediata lo remitirá al despacho de la jueza o juez para que dé el trámite que correspondere."

17 CODIGO DE LA DEMOCRACIA: "Art. 249.- El juez o la jueza, una vez que avoque conocimiento, inmediatamente señalará el lugar, día y la hora en que se realizará la Audiencia Oral de Prueba y Juzgamiento, en la que se sustentarán las pruebas de cargo y de descargo. De lo actuado en la audiencia se dejará constancia en un acta que será suscrita por el Juez o Jueza y el secretario.

18 CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL: "Art. 117.- Sólo la prueba debidamente actuada, esto es aquella que se ha pedido, presentado y practicado de acuerdo con la ley, hace fe en juicio."

19 VER CODIGO DE LA DEMOCRACIA: "Art. 251.- Si la persona citada no compareciere en el día y hora señalados y no justificare su inasistencia, la Audiencia de Prueba y Juzgamiento se llevará a cabo en rebeldía, con el mismo procedimiento establecido."

Es obligación del juez dar a conocer el motivo de la convocatoria a los presuntos infractores y los cargos que se le imputan con el fin de que hagan uso de su legítimo derecho de la defensa. Seguidamente²⁰ interviene la parte que haya interpuesto la denuncia, si la hubiere o se dará lectura al parte policial si fuera presentada por la segunda vía mencionada en el acápite anterior.

El Secretario Relator o la Secretaria Relatora debe levantar el acta de la audiencia²¹, en la que sienta la razón del desarrollo de la Audiencia de Prueba y Juzgamiento y de todas las diligencias realizadas y agrega al expediente las pruebas y demás documentos que presentan las partes.

Las audiencias son públicas²². No existen audiencias secretas, solamente se puede disponer que se realice sin público, cuando los asistentes no permiten el desarrollo de la audiencia.

Las audiencias se desarrollan en el lugar y hora señalados en providencia, pero el juez tiene la facultad de suspenderlas, únicamente por caso fortuito o fuerza mayor, en todos los casos el Juez, debe justificar debidamente la suspensión. Cuando esto sucede la audiencia se vuelve a reinstalar en los nuevos lugar, día y hora, que se fije.

El cumplimiento del principio constitucional del debido proceso, se garantiza el ejercicio del derecho a la defensa de los accionados, lo que da como resultado que los autos resolutivos o sentencias son emitidos conforme a Derecho.

Concluida la audiencia oral de prueba y juzgamiento el Juez está ya en la posibilidad de dictar la sentencia, que una vez ejecutada debe ser cumplida inmediatamente.

De la sentencia que dicta el juez en primera instancia se puede pedir aclaración y/o ampliación o interponer el recurso de apelación.

De la sentencia que dicta el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral solo cabe la aclaración o ampliación. De esta sentencia no cabe recurso alguno ya que tales fallos se constituyen en jurisprudencia²³ electoral.

BIBLIOGRAFIA

CARNELUTTI, Francisco, *Como se hace un proceso*, Editorial TEMIS S. A., Bogotá Colombia 2007.

NIKA EDITORIAL S.A., *Diccionario Filosófico*”, Nika Editores, Bogotá – Colombia. 2006.

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR

LEY ORGANICA ELECTORAL Y DE ORGANIZACIONES POLITICAS DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, CODIGO DE LA DEMOCRACIA

REGLAMENTO DE TRAMITES CONTENCIOSO ELECTORALES DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL

CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL

20 VER CODIGO DE LA DEMOCRACIA: “Art. 252.- Instalada la Audiencia oficialmente, el juez o jueza competente, dispondrá que la secretaría o secretario dé lectura a las disposiciones constitucionales o legales que otorgan jurisdicción y competencia al Tribunal Contencioso Electoral para conocer y resolver estos casos.

La Audiencia se iniciará con la exposición que hace el juez o la jueza, para poner en conocimiento de la persona que presuntamente ha cometido la infracción, los cargos que se le imputan con el fin de que haga uso de su derecho a la defensa. A continuación intervendrá la parte que haya impulsado la denuncia, si la hubiere, o se dará lectura al parte policial respectivo.

21 VER CODIGO DE LA DEMOCRACIA: “Art. 255.- La secretaría o secretario levantará un acta de la audiencia, sentará razón sobre la realización de la Audiencia Oral de Juzgamiento, de las partes que intervinieron y agregará al expediente las pruebas o demás documentos que se hubieran presentado.

22 VER CODIGO DE LA DEMOCRACIA: “Art. 258.- Las audiencias serán públicas, pero las personas que concurren deberán permanecer en silencio y mantener una conducta respetuosa.”

23 CONSTITUCION DE LA REPUBLICA: Art. 221.- El Tribunal Contencioso Electoral tendrá, además de las funciones que determine la ley, las siguientes:

1. Conocer y resolver los recursos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y de los organismos descentralizados, y los asuntos litigiosos de las organizaciones políticas.

2. Sancionar por incumplimiento de las normas sobre financiamiento, propaganda, gasto electoral y en general por vulneraciones de normas electorales.

3. Determinar su organización, y formular y ejecutar su presupuesto.

Sus fallos y resoluciones constituirán jurisprudencia electoral, y serán de última instancia e inmediato cumplimiento.”



¿ES POSIBLE LA DEMOCRACIA SIN ORGANIZACIONES POLÍTICAS?

DR. ARTURO CABRERA PEÑAHERRERA *

* Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales (1988) y Abogado y Doctor en Jurisprudencia (1993) por la Universidad Central del Ecuador Diplomado del XIX Curso Superior de Seguridad Nacional y Desarrollo por el Instituto de Altos Estudios Nacionales, IAEN, en el. Ha participado en varios cursos y seminarios; en materia electoral tiene formación en el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas, INCAE (en Nicaragua y Ecuador); Universidad Andina y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, así como en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD y el Consejo de Expertos Electorales de Latinoamérica (OEA). Ha desempeñado varios cargos públicos y ha sido miembro de misiones de observación electoral en eventos nacionales e internacionales. Participó en los concursos de méritos y oposición organizados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social siendo designado Consejero Suplente del Consejo Nacional Electoral y también Juez Suplente del Tribunal Contencioso Electoral.



"La democracia es la peor forma de gobierno, con excepción de todas las demás".

Winston Churchill.

RESUMEN:

Los partidos tradicionales han dejado de tener un rol preponderante en la actividad política, y junto a su desgaste y crisis de representación, han visto surgir otros actores con gran capacidad de movilización, más espontáneos y horizontales que cuestionan el sistema político. Ante esta realidad la democracia se reinventa permanentemente.

El Ecuador como Estado se define constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.¹

En materia de derechos y principios, todos, son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía y el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.

Entre los derechos constitucionales reconocidos en el Ecuador, se encuentran los derechos de participación,² es decir:

1. Elegir y ser elegidos.
2. Participar en los asuntos de interés público.
3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa.
4. Ser consultados.
5. Fiscalizar los actos del poder público.
6. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular.
7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional.
8. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten.

Las personas extranjeras gozarán de estos derechos en lo que les sea aplicable.

Nuestros derechos políticos implican el voto universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente y el Estado tiene la responsabilidad de promover la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos. En las candidaturas a las elecciones pluripersonales se debe respetar su participación alternada y secuencial.³

El Ecuador es un Estado democrático presidencialista⁴, pero ésto que implica?. La separación de poderes, especialmente entre ejecutivo y legislativo contribuye a un equilibrio de poder, sin embargo el presidencialismo tiene entre otras, las siguientes características: gobierno de un solo partido, dominio del ejecutivo, generalmente sistema bipartido, elecciones con pluralidad.

En teoría existe una separación de poderes y hasta una “confianza parlamentaria”, pero en la práctica, en todo voto importante en la asamblea, los legisladores tienen que votar no solo considerando los méritos de un tema concreto, sino que tienen que mantener el gobierno en el poder. El hecho de que la mayoría de los legisladores, con frecuencia, prefiera evitar una crisis de gobierno, presta a éste una influencia muy fuerte en el proceso legislativo.

En un sistema presidencial, como el del Ecuador, la legislatura puede ocuparse de proyectos de ley basándose en los propios méritos de estos proyectos sin miedo a causar una crisis, aunque siempre puede estar presentarse el tema de la muerte cruzada que es un mecanismo de aparente control mutuo y que aparece también como mecanismo de presión a una legislatura dependiente de la decisión ejecutiva, en algunos temas.

Entonces el presidencialismo implica mayoría y la concentración del poder político en manos de ella y si la presidencia es la depositaria de ese poder, significa un presidente muy poderoso.

¿HAY DEMOCRACIAS SIN PARTIDOS POLÍTICOS?

Sí, si las hay: Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Palaos, Catar, Tuvalu, entre otros.

La Democracia sin partidos es una forma de organización política de carácter representativo, que ejerce un Estado o una parte de este, en la cual se celebran elecciones periódicas sin la participación de partidos políticos, siendo todos los postulantes candidatos inde-

1. Constitución de la República. Art. 1.

2. Ver Art. 61 de la Constitución, en concordancia con Código de la Niñez y Adolescencia, Art. 60; Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, Art. 2; Ley de Extranjería, Art. 3. Código de Derecho Internacional Privado Sanchez de Bustamante, Art. 2

3. Ver Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, Art. 3

4. Constitución de la República. Art. 141.- La Presidenta o Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva, es el Jefe del Estado y de Gobierno y responsable de la administración pública.

pendientes. También puede referirse a sistemas donde el partido político no es el organismo principal de representación y participación. En este caso esas funciones son ejercidas mediante cuerpos sociales intermedios como los gremios, sindicatos y federaciones (ámbito económico productivo) y las juntas de vecinos, organizaciones territoriales y municipios (ámbito territorial). Ejemplos de esto son el corporativismo y sindicalismo, etc. En varios de estos casos se llamó "democracia funcional" o "democracia orgánica" al modelo implementado, o al que se proponía implementar por organizaciones de ideologías políticas diversas, que van desde el conservadurismo religioso, el nacionalismo, el fascismo (entendido como término genérico) y diversas divisiones de la extrema izquierda.

CARACTERÍSTICAS

En las elecciones celebradas dentro de este sistema, los aspirantes a un mismo cargo compiten entre sí exhibiendo sus capacidades y méritos personales y no como miembros de una agrupación. En las papeletas electorales no está inscrito el nombre de ningún partido político. Generalmente, el ganador es elegido tras una segunda vuelta electoral.

Pocos países se constituyen como democracias sin partidos, aunque existen varios casos de gobiernos locales o provinciales electos bajo este sistema. En los Estados Unidos se celebran elecciones sin partidos para elegir jueces, fiscales de distritos y otros funcionarios.

EJEMPLOS HISTÓRICOS:

En la democracia de la Antigua Grecia no había partidos, era una democracia directa donde ciudadanos capacitados votaban por las leyes ellos mismos en vez de elegir a representantes.

La administración de George Washington y las primeras sesiones del congreso de Estados Unidos eran sin partidos.

Durante el período 1867-1876, bajo las presidencias de Benito Juárez y Sebastián Lerdo de

Tejada, se estableció en México un sistema político democrático en el cual no había partidos sino facciones dentro del grupo liberal, pero existía una verdadera división de poderes, respeto hacia la ley, soberanía plena de los estados, elecciones sin fraude, con magistrados independientes y libertad de opinión.

En 1986 mediante un referéndum, Uganda prohibió la creación y participación de partidos, aunque de facto el *Movement Political System* continuó operando como partido único. Esta medida fue revocada mediante otro referéndum celebrado en el 2005.

¿Para ser democrático necesita un Gobierno basarse en un sistema de partidos políticos? Ojo: La pregunta no es sobre tener libertad política, de opinión o derecho de organizar partidos. Sin esas libertades no hay democracia; pero, ¿son absolutamente necesarios los partidos para ejercerla?

El diccionario de la Academia de la Lengua define "democracia" como: 1. Doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el Gobierno. 2. Predominio del pueblo en el Gobierno político de un Estado.

En Wikipedia encontramos una buena definición con palabras sencillas que recoge conceptos desarrollados por grandes tratadistas como Hermann Heller, Hans Kelsen o Manuel García - Pelayo:

"Democracia es una forma de organización social que atribuye la titularidad del poder al conjunto de la sociedad. En sentido estricto, la democracia es una forma de organización del Estado, en la cual, las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta que confieren legitimidad a sus representantes."

Es imposible que "el conjunto de la sociedad" esté permanentemente tomando cada decisión de gobierno. Por eso, la democracia necesita "mecanismos de participación directa o indirecta". Uno de ellos es el sistema de partidos que resulta útil para que el conjunto de la sociedad ejerza el poder tomando las decisiones por medio de representantes electos. Pero no es el único.

Ningún tratadista restringe la democracia a "un sistema de partidos". El pueblo tiene otros mecanismos para hacerse representar legítimamente, como sería mediante un parlamento formado por representantes electos en circunscripciones electorales donde cualquiera se postule por sí mismo o mediante la recolección de determinado número de firmas (suscripción popular), compitiendo por el voto ciudadano.

Lo importante es que "el pueblo confiera legitimidad a sus representantes". Que realmente representen al conjunto de la sociedad resultando debidamente electos o nombrados por sus representados; sin exclusiones, impedimentos ni limitaciones. Tener una representación realmente amplia y legítima es básico para la democracia.

Los partidos políticos articulan la pluralidad, facilitando que un número razonable de opciones distintas compitan por el apoyo ciudadano.

Los mecanismos de representación y participación ciudadana deben mejorar en las democracias actuales, aunque no es tan evidente que los movimientos sociales se basten solos para generar esos cambios. En una sociedad moderna debe haber espacio para partidos y movimientos, y canales de comunicación entre unos y otros.

El des prestigio de los partidos políticos se nutre de elementos coyunturales y de tendencias más constantes, que llevan décadas con nosotros. Como factores coyunturales, destacan la cascada de casos de corrupción conocidos en los últimos tiempos y la sensación de que la política no está siendo capaz de encontrar soluciones para la crisis ni de proteger a los ciudadanos de sus consecuencias negativas. La combinación de falta de resultados con descrédito moral erosiona la legitimidad de los partidos políticos. Pero lo cierto – y este es el elemento constante- es que estos actores nunca han gozado de buena fama ni aquí ni en otros lugares, por considerárseles sinónimos de división y confrontación.

Así las cosas, no está de más preguntarse qué es un partido político y para qué sirve. A grandes rasgos, un partido es una organización formal –es decir, dotada de una estructura estable, normas de funcionamiento interno y algún tipo de jerarquía en el liderazgo y la toma de decisiones- que posee una determinada visión del mundo y un proyecto global para la sociedad en la que actúa, y compite por alcanzar el poder con el fin de hacer efectivo ese proyecto.

Los partidos introducen un elemento de orden en la diversidad de proyectos y visiones del mundo posibles, al agrupar a quienes comparten concepciones más próximas. De este modo articulan la pluralidad, facilitando que un número razonable de opciones distintas compitan por el apoyo ciudadano, y evitando a la vez la imposición de una única visión a toda la comunidad. Además, los partidos ejercen funciones de mediación entre las demandas de los ciudadanos y las decisiones de las instituciones; de selección y entrenamiento de candidatos para los cargos electivos; y de agilización del debate público, puesto que presentan propuestas que son objeto de discusión ciudadana y mediática. Dando voz a una "parte" de la sociedad, los partidos canalizan el conflicto hacia vías de resolución pacíficas, sin eliminarlo del todo: queda así espacio para la discrepancia, pero también para el acuerdo. En definitiva, abren un camino intermedio entre la confrontación extrema y la paz de los cementerios, o de las dictaduras.

En los últimos doscientos años no ha habido democracias de masas sin partidos. No quiere esto decir que sean los únicos actores políticos válidos, pero sí que parecen los únicos capaces de desempeñar a la vez todas esas funciones en las democracias representativas. Por supuesto, los mecanismos de representación y participación ciudadana deben mejorar –y mucho- en las democracias actuales, particularmente en la nuestra. No es tan evidente, en cambio, que los movimientos (sociales) se basten solos para generar esos cambios.

Los movimientos sociales se enfrentan a un dilema, si no se institucionalizan, generando estructuras y otros elementos orgánicos, difícilmente lograrán poner en práctica su proyecto de sociedad. Pero hacerlo les obliga a renunciar a parte de su identidad –el elemento de espontaneidad y arraigo directo que son parte de su atractivo- para adquirir rasgos propios de los partidos tradicionales. Y ya se sabe: si nada como un pato y grazna como un pato, seguramente es un pato, aunque se resista a llamarse así. Un movimiento que ejerza todas las funciones de un partido, será un partido en todo excepto el nombre. Si no las ejerce y tampoco hay partidos que lo hagan, esas funciones quedarán vacantes, lo cual no es un avance democrático, sino un retroceso.

En el Ecuador actual, la participación en democracia es recogida desde la propia Constitución⁵, pues las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, pueden participar de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

A ésto se debe sumar que a nivel de organización colectiva se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos.

Las organizaciones podrán articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; deberán garantizar la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas.

En el Ecuador, los individuos y los colectivos pueden ejercer el derecho a la resistencia frente a acciones u omisiones del poder público o de las personas naturales o jurídicas no estatales que vulneren o puedan vulnerar sus derechos constitucionales, y demandar el reconocimiento de nuevos derechos.

Inclusive en el ejercicio de ésta participación en los diferentes niveles de gobierno es posible organizar audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía.

Debemos también recordar que nuestra Carta Magna establece formas de democracia directa, como la iniciativa popular normativa para la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa⁶, consulta popular y revocatoria del mandato.

ORGANIZACIÓN DEL PODER Y ORGANISMOS ELECTORALES.

“La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución”

Art. 1, inciso 2do. Constitución de la República.

Ecuador, como Estado cuya democracia es de aquellas denominadas representativa y directa, perfecciona su sistema de gobierno a través de los mecanismos de iniciativa popular normativa, revocatoria del mandato y consulta popular que encaminan la participación ciudadana en el marco que estipula la Carta Magna. Es decir, [participación]* protagónica en la toma de decisiones y de control popular, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.

5. Constitución de la República. Art. 95

* Nota del Editor

6. Constitución de la República. Art. 103. Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, Arts. 2, 182, 186. Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Art. 100

Ese poder que en nuestro país se ejerce por la vía de la representación política debe reflejar no solo la confianza de los ciudadanos en virtud de ciertas afinidades y características comunes, sino fundamentalmente su valor selectivo al procurar que los intereses comunitarios se reflejen en las posiciones y decisiones de los órganos de gobierno en correspondencia a los derechos ciudadanos.

La democracia es entonces no únicamente un procedimiento de gobierno, es en esencia un sistema de derechos que permiten la participación efectiva y la expresión y discusión de puntos de vista sobre asuntos políticos, que viabilice un voto libre y equitativo fruto del análisis de alternativas y propuestas y que de manera real y efectiva permita que esas garantías se encuentren a disposición de los ciudadanos.

La democracia implica otorgar a los ciudadanos el mayor ámbito de libertad personal para proteger sus propios intereses fundamentales y auto determinarse con responsabilidad moral en busca del desarrollo humano y la igualdad política con conciencia, voluntad y responsabilidad.

"No hay malestar con la democracia, pero hay malestar en la democracia. Y para resolverlo es indispensable hacer uso del instrumento más preciado que ella nos brinda: la libertad. Libertad para discutir lo que molesta, lo que algunos preferirían que se oculte, ... para saber si lo que discutimos es lo que precisamos discutir o lo que otros nos han impuesto, para saber cuáles son nuestras urgencias y prioridades." (Informe sobre la democracia en América Latina 2008 – PNUD).

Las instituciones y su consolidación son requisito fundamental para el desarrollo de la democracia, en ocasiones pueden convertirse en pautas que regulan las interacciones entre los actores, en otras – aunque no sean compartidas – deben ser formalizadas a fin de evitar que alguien, quien sea, pueda ponerse por fuera de los alcances de la ley.

En Latinoamérica la naturaleza de los regímenes de control del poder y la ausencia de un sistema de control anclada en la sociedad, que brinda a los ciudadanos el derecho de sancionar y recompensar periódicamente a los representantes electos con su voto, no obstante, los procesos de elecciones están en manos de

órganos de control de carácter estatal, en el Ecuador, como sabemos, la Función Electoral se conforma por dos órganos independientes, especializados y autónomos, con tareas distintas, uno con la responsabilidad de organizar, dirigir, vigilar y garantizar, de manera transparente los procesos de elecciones; y, otro con la facultad de conocer y resolver los recursos electorales.

La voluntad del pueblo es el fundamento de la autoridad pública y el principal deber de los órganos de control electoral es garantizar que esa voluntad se cumpla. Con ese objetivo, con ese espíritu, la Constituyente de Montecristi diferenció y separó las funciones administrativo-operativas del CNE de aquellas de justicia del TCE, buscando garantizar que las acciones u omisiones derivadas por decisiones del primero y sus efectos jurídico - político-electORALES, puedan ser recurridas ante el segundo

ORGANIZACIONES POLÍTICAS

El ordenamiento jurídico ecuatoriano reconoce la capacidad de acción política a los partidos y movimientos políticos⁷ y los define como organizaciones públicas no estatales, que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo que sustentan concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias.

Su organización, estructura y funcionamiento deben ser democráticos y garantizar la alternabilidad, rendición de cuentas y conformación paritaria entre mujeres y hombres en sus directivas. Seleccionarán a sus directivas y candidaturas mediante procesos electorales internos o elecciones primarias.

Los partidos políticos serán de carácter nacional, se regirán por sus principios y estatutos, propondrán un programa de gobierno y tendrán el registro de sus afiliados. Los movimientos políticos podrán corresponder a cualquier nivel de gobierno o a la circunscripción del exterior.

Los partidos políticos deben presentar su declaración de principios ideológicos, programa de gobierno que establezca las acciones básicas que se proponen realizar, estatuto, símbolos, siglas, emblemas, distintivos,

7. Constitución de la República. Art. 108 en concordancia con Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, Arts. 305, 306, 307, 308

nómina de la directiva. Los partidos deberán contar con una organización nacional, que comprenderá al menos al cincuenta por ciento de las provincias del país, dos de las cuales deberán corresponder a las tres de mayor población. El registro de afiliados no podrá ser menor al uno punto cinco por ciento del registro electoral utilizado en el último proceso electoral.

Los movimientos políticos deberán presentar una declaración de principios, programa de gobierno, símbolos, siglas, emblemas, distintivos y registro de adherentes o simpatizantes, en número no inferior al uno punto cinco por ciento del registro electoral utilizado en el último proceso electoral.⁸

Los partidos y movimientos políticos se financiarán con los aportes de sus afiliadas, afiliados y simpatizantes, y en la medida en que cumplan con los requisitos que establezca la ley, los partidos políticos recibirán asignaciones del Estado sujetas a control.

El movimiento político que en dos elecciones pluripersonales sucesivas obtenga al menos el cinco por ciento de votos válidos a nivel nacional, adquirirá iguales derechos y deberá cumplir las mismas obligaciones que los partidos políticos.

En lo que atañe a la representación política solo los partidos y movimientos políticos o sus alianzas podrán presentar a militantes, simpatizantes o personas no afiliadas como candidatas de elección popular, siempre y cuando éstos no se encuentren incursos en las prohibiciones que establece el Art. 113 de la Constitución.⁹

Es importante recalcar que las autoridades de elección popular podrán reelegirse por una sola vez, consecutiva o no, para el mismo cargo**. Las autoridades de elección popular que se postulen para un cargo diferente deberán renunciar al que desempeñan.

En definitiva, según lo que determina el Art. 204 de la Constitución, el pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación.

CONCLUSIONES

- La democracia es un sistema que en esencia organiza la vida colectiva, pero que inevitablemente, impone una limitación a las libertades y a través de los sistemas mayoritarios, impone una limitación a los que no comparten a visión de la mayoría. Por eso la democracia exige – inexorablemente- esquemas de acción colectiva en los que queden abiertas las puertas a la solución de los problemas sociales a través de mecanismos que permitan integrar las visiones y participaciones más amplias.
- La multiplicidad de organizaciones políticas es esencial en un sistema democrático; deben existir partidos políticos amplios y consolidados y detrás de ellos una multiplicidad de organizaciones que cumplan su rol de ampliar su base política.
- En términos generales los partidos políticos en el Ecuador se caracterizaron por ser de ámbito provincial o máximo regional, sin llegar a ser estructuras nacionales, muy cercanos a determinada cultura local, giraban alrededor de un

8. Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, Arts. 355, 359, 360

9. Art. 113.- No podrán ser candidatas o candidatos de elección popular:

1. Quienes al inscribir su candidatura tengan contrato con el Estado, como personas naturales o como representantes o apoderados de personas jurídicas, siempre que el contrato se haya celebrado para la ejecución de obra pública, prestación de servicio público o explotación de recursos naturales.
2. Quienes hayan recibido sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos sancionados con reclusión, o por cohecho, enriquecimiento ilícito o peculado.
3. Quienes adeuden pensiones alimenticias.
4. Las juezas y jueces de la Función Judicial, del Tribunal Contencioso Electoral, y los miembros de la Corte Constitucional y del Consejo Nacional Electoral, salvo que hayan renunciado a sus funciones seis meses antes de la fecha señalada para la elección.
5. Los miembros del servicio exterior que cumplan funciones fuera del país no podrán ser candidatas ni candidatos en representación de las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior, salvo que hayan renunciado a sus funciones seis meses antes de la fecha señalada para la elección.
6. Las servidoras y servidores públicos de libre nombramiento y remoción, y los de período fijo, salvo que hayan renunciado con anterioridad a la fecha de la inscripción de su candidatura. Las demás servidoras o servidores públicos y los docentes, podrán candidatizarse y gozarán de licencia sin sueldo desde la fecha de inscripción de sus candidaturas hasta el día siguiente de las elecciones, y de ser elegidos, mientras ejerzan sus funciones. El ejercicio del cargo de quienes sean elegidos para integrar las juntas parroquiales no será incompatible con el desempeño de sus funciones como servidoras o servidores públicos, o docentes.
7. Quienes hayan ejercido autoridad ejecutiva en gobiernos de facto.
8. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en servicio activo.

** A la fecha de publicación del presente artículo se tramita en la Asamblea Nacional del Ecuador el proyecto de enmiendas a la Constitución, presentado por el Ejecutivo, luego de que la Corte Constitucional emitiera el dictamen señalando la vía que debe seguir el trámite. Entre las enmiendas está la reelección indefinida de las autoridades de elección popular.

caudillo central, sin la incorporación de procesos de formación de bases sociales, sin capacitación permanente, sin renovación de cuadros, clientelares, etc.

- En fin, los partidos demostraron su incapacidad de canalizar efectivamente los requerimientos y necesidades de la colectividad, lo que les llevó a su descrédito y deslegitimación sostenida. En estos últimos 30 años, el Ecuador ha ensayado muchas opciones que a la larga llevaron al desastre de los partidos como estructuras que respondían a los deseos de su único líder fundador y que con su desgaste o huida (del líder) se quedaron sin piso de apoyo popular, siendo incapaces de cumplir efectivamente con las funciones de mediación y representación que les corresponde en el proceso político y perdieron credibilidad ciudadana como instituciones de sustento a la democracia.
- Por otro lado y a pesar de su fragilidad y la temporalidad eminentemente electoral (en la mayoría de los casos) de los movimientos, los ciudadanos sintieron tener la oportunidad y el gusto de poder participar en estructuras más horizontales, estructuras en donde podían tomar decisiones y ser escuchados. Este elemento se les había negado en los partidos políticos tradicionales.
- La partidocracia se caracterizó por la ausencia de un sistema de partidos representativo y responsable, y por el predominio de maquinarias electorales que no expresaban sino directamente intereses familiares, electorales, económicos o incluso personales.
- La Constitución vigente establece que solo las organizaciones políticas pueden presentar candidatos y solo los afiliados o adherentes, a partidos y movimientos, respectivamente, pueden ser candidatos. Por eso, fundamentalmente, las organizaciones políticas tienen el desafío de construir un nuevo escenario en la democracia del Ecuador, así:

 1. El primer desafío de cualquier organización política es preguntarse si sus fines son meramente electorales o trascienden a algo más que supere dicha temporalidad.
 2. La organización debe definir desde un inicio si será consolidada y grande o de aquellas

diseñadas para apoyar a las de esa condición, a través de alianzas que le permitan lograr un objetivo.

3. Debe tener claro que límites ideológicos se impone como organización.
4. Debe responder a sus propios militantes cómo generar e impulsar liderazgo que vaya más lejos del personalismo.
5. Debe tener la condición de puertas abiertas a quienes pretendan ingresar a ella.
6. Debe garantizar el cumplimiento y respeto de los derechos ciudadanos, políticos y de participación previstos en la Constitución, principalmente la no exclusión y el respeto a la paridad de género y a la alternancia y secuencia en la lista de candidaturas y en las de la dirigencia, sin olvidar que internamente todo se debe resolver mediante procesos de selección democrática.

Nuestra constitución establece que los movimientos y los partidos políticos, son organizaciones públicas no estatales y que se deben constituir desde la sociedad en virtud del respeto de los derechos individuales y colectivos en el que no cabe el clientelismo organizado desde el aparato del Estado en donde la experiencia ya ha demostrado las taras que acarrea la pretensión de construir las organizaciones políticas desde la burocracia.

Las organizaciones políticas deben construirse con el anhelo de convertirse en grandes y juntar la más alta representación política en sus filas, sin dejar de reconocer y respetar otras identidades, nacionales o locales y que representen intereses distintos.

Es importante promover la organización de la sociedad pero sin confundir los roles de las organizaciones sociales con aquellos de las organizaciones políticas, fijar esos límites es parte de la construcción del sistema político.

Nuestro ordenamiento jurídico garantiza la participación ciudadana en todos los ámbitos del poder público y en el Ecuador las organizaciones políticas son el requisito sine qua non del ejercicio democrático, no existe democracia sin ellas.

FUENTES DE CONSULTA

- Constitución de la República del Ecuador
- Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia.
- http://www.kas.de/wf/doc/kas_30093-1522-4-30.pdf?120202185412
- http://www.latinobarometro.org/_documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf
- http://www.vanderbilt.edu/lapop/ecuador/2010_Ecuador_Country_Report.pdf
- <http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2010.php>



JUSTICIA ELECTORAL Y FINANCIAMIENTO POLÍTICO: UN ESTUDIO COMPARADO

LCDA. STAVROULA ANTARA *

* Abogada y especialista en temas electorales. Es Licenciada en Derecho por la Universidad Aristóteles de Tesalónica, Maestra en Derecho de la Unión Europea por la Universidad de Luxemburgo, Graduada de la Escuela de Observación Electoral de la Universidad de Salamanca y actualmente cursa el Postgrado en Observación y Asistencia Electoral, en la Universidad del País Vasco. Tiene amplio dominio del español, inglés, francés, italiano y griego que es su idioma materno.

Cuenta con experiencia internacional en el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA International) en Estocolmo, el Parlamento Europeo y el Tribunal de la Unión Europea en Luxemburgo. Ha ocupado el cargo de presidente de mesa en las elecciones municipales de Grecia en 2010 y ha participado en la Misión de la OEA en las elecciones generales de Panamá, en 2014. Actualmente, se desempeña como investigadora por la organización Integridad Global en Washington DC. Correo: lina.antara@gmail.com



RESUMEN

El artículo aborda el tema del financiamiento político en Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá. Se presenta de manera comparativa la situación normativa con respecto al financiamiento de las elecciones nacionales, analizando en particular los sistemas de financiamiento público directo, los mecanismos de restricción del financiamiento privado, el régimen de sanciones por violación de las normas de financiamiento privado y las funciones de la justicia electoral en la materia. Se identifican también los puntos fuertes y las debilidades de las diferentes legislaciones, así como los aspectos que podrían mejorarse para promover la competitividad y integridad de los procesos electorales.

I. INTRODUCCIÓN

El tema del financiamiento político es clave para la competitividad y la integridad de las elecciones. Por un lado, el financiamiento político está relacionado con la igualdad de condiciones para los partidos y candidatos durante el período electoral, tomando en cuenta que un acceso desequilibrado a los recursos para la financiación de las campañas electorales puede afectar directamente las posibilidades de los aspirantes de competir y acceder a cargos públicos. Por otro lado, el financiamiento de las campañas electorales a través de recursos privados presenta oportunidades para el intercambio de favores entre los donantes y los políticos y puede generar conflictos de interés que incidan en la integridad de las elecciones y del sistema político en general. Por eso, muchos países han tratado de establecer restricciones y límites al financiamiento político, reglas de transparencia para el control del flujo de los recursos económicos en las campañas electorales y mecanismos coercitivos para la aplicación de estas normas.

El presente artículo analiza y compara las características principales de los sistemas de financiamiento político y la función de la justicia electoral para garantizar el cumplimiento con las normas que regulan el financiamiento político en 5 países de

Centroamérica: Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá. Así, se examinará, con una dimensión comparativa, el marco legal vigente para las elecciones nacionales y la incidencia de la justicia electoral en la aplicación de la ley. El artículo se concentra en el estudio de cuatro aspectos en particular: el financiamiento público directo, los instrumentos que regulan el financiamiento privado, el régimen de sanciones y la justicia electoral en la materia. Se identifican también los puntos fuertes y las debilidades de las diferentes legislaciones, así como los aspectos que podrían mejorarse para promover la competitividad e integridad de los procesos electorales.

II. REGULACIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DIRECTO

En primer lugar, cabe destacar que las legislaciones de los cinco países establecen sistemas de financiamiento mixto, donde se combinan el financiamiento público y el financiamiento privado. Como muestra el Cuadro I, en los cinco países los partidos políticos tienen derecho a recibir contribuciones estatales directas. En Guatemala el pago del financiamiento público se efectúa dentro del período presidencial correspondiente, en cuatro cuotas anuales iguales¹, mientras que Costa Rica, Honduras, El Salvador y Panamá combinan el financiamiento público anticipado y el reembolso post-electoral.

Cuadro I

	Financiamiento público directo	Umbral	Criterio de distribución	Momento del desembolso
Guatemala	Si	5% de los votos válidos o 1 escaño	Votos válidos recibidos	Post-electoral, en 4 cuotas anuales
Costa Rica	Si	4% de los votos válidos o 1 escaño	Votos válidos recibidos	15% anticipado y 85% post-electoral
El Salvador	Si	No hay	Votos válidos recibidos. Para los partidos nuevos US\$ 50,000	70% anticipado y 30% post-electoral
Honduras	Si	No hay	Votos válidos recibidos	60% anticipado y 40% post-electoral
Panamá	Si	No hay para el financiamiento anticipado 5% de los votos válidos para el financiamiento post-electoral	Partes iguales y votos válidos recibidos	40% anticipado y 60% post-electoral

1 Art. 21 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

En Costa Rica las reglas fundamentales del financiamiento público directo aparecen en el artículo 96 de la Constitución Política, el cual estipula que los partidos políticos tendrán derecho a que se les adelante parte de la contribución estatal, previo otorgamiento de las cauciones correspondientes. En seguimiento a esta disposición, el Código Electoral especifica que

los partidos políticos podrán recibir en forma anticipada y previa rendición de las garantías líquidas suficientes, hasta un 15% del monto total de la contribución estatal.²

En El Salvador los partidos políticos tienen derecho a un anticipo del 70% de los votos obtenidos en la elección anterior del mismo tipo en la que hayan participado³. Por su parte, la legislación hondureña dispone que los partidos políticos recibirán el 60% del monto total correspondiente a más tardar quince días después de la convocatoria a elecciones⁴. Por último, el 40% del financiamiento público directo en Panamá se destina para cubrir los gastos de los partidos y candidatos en el período preelectoral.⁵

En cuanto a las condiciones de elegibilidad para acceder al financiamiento público, las legislaciones de Guatemala y Costa Rica requieren que los partidos políticos hayan obtenido en las elecciones anteriores por lo menos un escaño o el 5% o 4% respectivamente de los votos válidos. En El Salvador y Honduras todos los partidos políticos que hayan participado en las elecciones anteriores tienen derecho a recibir la contribución estatal, mientras que el Código Electoral Panameño exige que un partido haya obtenido un mínimo de 5% de los votos válidos para recibir el financiamiento público post-electoral.

La distribución del aporte estatal en Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica se realiza en proporción a los votos válidos obtenidos en las elecciones anteriores. En Panamá, se combinan los principios de equidad y proporcio-

nalidad. Así, un monto anticipado equivalente al 40% del total de la contribución estatal se reparte por partes iguales a cada partido que comunique al Tribunal Electoral su intención de participar en el proceso electoral y de recibir financiamiento público. Además, un 20% se asigna después de las elecciones, a todos los partidos que hayan obtenido por lo menos 5% de los votos válidos, por partes iguales. El 40% restante del aporte se entrega en función a los votos obtenidos por cada partido.

En general el financiamiento público está destinado a contribuir a los gastos incurridos durante la campaña electoral y los gastos relacionados al funcionamiento de los partidos. También tiene el propósito de equilibrar la competencia electoral y favorecer la participación de partidos pequeños. Sin embargo, tomando en cuenta que en los cinco países el total o parte del aporte estatal se entrega con posterioridad a las elecciones, es lógico que los partidos políticos y candidatos recurran a fuentes de financiamiento privado para poder llevar a cabo sus campañas electorales.

III. RESTRICCIÓN DEL FINANCIAMIENTO PRIVADO

El financiamiento privado consiste en contribuciones en efectivo o cheques, en especie o en forma de servicios. En los cinco países existen regulaciones para el control del flujo de los recursos privados destinados a financiar actividades políticas y electorales. El marco legal impone restricciones tanto al origen como al volumen y la naturaleza de ciertos aportes privados, con el propósito de promover la transparencia, evitar el uso de recursos ilícitos, combatir la corrupción y garantizar la equidad en la competencia electoral.

Las legislaciones de los cinco países cuentan con prohibiciones explícitas de las donaciones anónimas (Cuadro II). De acuerdo a la Ley

2 Art. 96 del Código Electoral.

3 Art. 55 de la Ley de Partidos Políticos.

4 Art. 82 (3) de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas.

5 Art. 182 del Código Electoral.

Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala, las contribuciones a favor de candidatos a cargos de elección popular no pueden ser anónimas y tienen que canalizarse por medio de las respectivas organizaciones políticas. Además, el nuevo artículo 407N del Código Penal califica como financiamiento electoral ilícito toda contribución recibida en forma anónima. La situación normativa en Panamá⁶ presenta muchas similitudes con la de Honduras,⁷ pues los partidos y candidatos no pueden recibir contribuciones o donaciones anónimas, salvo las obtenidas en colectas populares. En el caso de El Salvador, la Ley de Partidos Políticos aprobada en febrero de 2013, establece que las donaciones o contribuciones privadas solo pueden acreditarse a favor de los partidos políticos y que no pueden ser anónimas. Por su parte, el Código Electoral de Costa Rica no solo prohíbe las donaciones anónimas, sino también encarga a los Bancos del Sistema Bancario Nacional tomar las medidas necesarias de control para que no se acrediten depósitos en forma anónima a las cuentas corrientes dedicadas al financiamiento privado de los partidos. Si la entidad bancaria observa un depósito sospechoso, tiene la obligación de notificar inmediatamente el Tribunal Supremo Electoral.

Para impedir que los procesos electorales y la política nacional sean afectados por intereses foráneos, muchos países han incorporado en su normativa electoral prohibiciones sobre las donaciones de origen extranjero. En este sentido, la legislación hondureña establece una prohibición total de las subvenciones o subsidios de gobiernos, organizaciones o instituciones extranjeras, así como las contribuciones o donaciones provenientes de personas naturales o jurídicas extranjeras, cualquiera que sea la forma en que actúen.⁸ De manera similar, Guatemala,⁹ Costa Rica¹⁰ y Panamá¹¹ cuentan con normas que prohíben las contribuciones de cualquier tipo que provengan de gobiernos o personas individuales y jurídicas extranjeras. Sin embargo, estos tres países han dejado una ventana abierta para la recaudación de fuentes de origen extranjero. Por ejemplo, en el caso de Costa Rica, las organizaciones internacionales dedicadas al desarrollo de la cultura, participación política y defensa de los valores democráticos, previamente acreditadas ante el TSE, pueden colaborar en el proceso de capacitación de los partidos políticos, siempre que respeten el orden constitucional y la soberanía nacional.¹²

Cuadro II

	Prohibición de donaciones anónimas	Prohibición de donaciones de origen extranjero	Prohibición de donaciones de personas jurídicas	Prohibición de donaciones de concesionarios o contratistas o empresas con participación del Estado	Otras Publicaciones	Límites a las donaciones privadas
Guatemala	Prohibición total	Si, con excepciones	No	Si, excepto concesionarios y contratistas	No	Max. 10% del límite de gastos de campaña
Costa Rica	Prohibición total	Si, con excepciones	Si	Si	No	No
El Salvador	Prohibición total	Prohibición parcial	Personas jurídicas vinculadas a actividades de juegos de azar	Si, excepto concesionarios y contratistas	Donaciones de instituciones religiosas, gremios y sindicatos	Max. 3.5% del presupuesto especial extraordinario de elecciones
Honduras	Si, con excepciones	Prohibición total	Empresas que explotan juegos de azar o son vinculadas con actividades mercantiles ilícitas	Si, excepto contratistas y empresas con participación del Estado	No	No
Panamá	Si, con excepciones	Si, con excepciones	No	Si, excepto concesionarios y contratistas	No	No

⁸ Art. 83 (4, 5) de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas.⁹ Art. 21 (a) de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.¹⁰ Art. 128 Código Electoral; Art. 93 (1, 2, 3 y 7) del Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos.¹¹ Art. 190 (1 y 3) del Código Electoral.¹² Art. 124 del Código Electoral.

La legislación guatemalteca permite las contribuciones de fundaciones u entidades académicas extranjeras para fines de formación de los partidos, mientras que el Código Electoral panameño permite los aportes de partidos políticos, asociaciones internacionales de partidos y fundaciones extranjeras, a condición de que dichos aportes no sean para campañas electorales. En cuanto al marco legal salvadoreño, están solamente prohibidas las donaciones de partidos políticos y agencias de gobiernos extranjeros, pero no están reguladas las donaciones provenientes de personas naturales o jurídicas extranjeras.

El tema de los aportes de las empresas se encuentra regulado de manera diferente en los cinco países analizados. El marco legal más estricto aparece en Costa Rica, donde existe una prohibición absoluta de las contribuciones provenientes de personas jurídicas de cualquier tipo. De esta forma, la normativa costarricense trata de impedir los conflictos de intereses entre los partidos políticos y las empresas que tienen intereses privados o desean invertir en áreas de interés público, minimizando así los riesgos de corrupción y tráfico de influencias. En este sentido, el TSE costarricense ha aclarado en su jurisprudencia que los partidos políticos no pueden recibir beneficios en especie de parte de una sociedad mercantil, tampoco pueden aceptar donaciones de pautas publicitarias por parte de medios de comunicación que pertenezcan a personas jurídicas.¹³

En El Salvador, por otro lado, la nueva Ley de Partidos Políticos prohíbe las contribuciones de cualquier entidad de derecho público o empresa estatal o con participación del Estado. Además, los partidos políticos no pueden recibir

donaciones provenientes de instituciones religiosas de cualquier denominación, así como gremios y sindicatos, y personas naturales o jurídicas vinculadas a actividades de juegos de azar.¹⁴ En el caso de Honduras también están prohibidas las donaciones de ejecutivos, directivos o socios de las empresas que explotan los juegos de azar o están vinculadas con actividades mercantiles ilícitas. Se establece así un mecanismo legal para prevenir el flujo de recursos de ciertas entidades o agrupaciones que sirven a intereses particulares y pueden distorsionar la equidad y la imparcialidad en la contienda electoral. En cuanto a Panamá, están prohibidas las contribuciones provenientes de empresas donde el Estado sea accionista.¹⁵



www.flickr.com

13 Tribunal Supremo de Elecciones, Resolución N.º 051-E8-2013, San José, 13:50 del 8 enero 2013. Tomado de: <http://tse.go.cr/juris/electorales/0051-E8-2013.html>; Resolución N.º 8612-E8-2012, San José, 15:10 del 12 diciembre 2012. Tomado de: <http://tse.go.cr/juris/electorales/8612-E8-2012.html>.

14 Art. 67 (a, b, d) y 68 (b) de la Ley de Partidos Políticos.

15 Art. 190 (4) del Código Electoral.

Sin embargo, tanto El Salvador como Panamá, han dejado fuera las personas jurídicas de derecho privado que tengan concesiones o contratos con el Estado. En Guatemala la ley también se limita a mencionar que los partidos políticos no pueden recibir aportes dinerarios o no dinerarios de parte de ningún organismo, entidad o dependencia del Estado y municipalidades, ni sus empresas.¹⁶ La legislación hondureña, por su parte, impide expresamente las contribuciones de los ejecutivos, directivos o socios de las empresas mercantiles que tengan concesiones con el Estado y de los funcionarios y empleados que se desempeñen en la administración pública centralizada y descentralizada. Esta prohibición se extiende también a las subsidiarias, sucursales y personas particulares vinculadas con dichas empresas.¹⁷

La imposición de límites en los ingresos y gastos de las campañas es muy importante para la reducción del costo total de las campañas y el equilibrio entre el financiamiento público y privado. Como indica el Cuadro II, los montos máximos de las donaciones privadas es un asunto poco regulado en los países estudiados. En efecto, solo en Guatemala y El Salvador existen disposiciones legales al respecto, mientras que en Costa Rica, Panamá y Honduras los partidos pueden recibir donaciones y incurrir gastos para la campaña electoral sin ningún límite en cuanto a su monto. El marco legal guatemalteco instituye un límite máximo de gastos de la campaña electoral equivalente a US\$1 por ciudadano empadronado hasta el treinta y uno de diciembre del año anterior a las elecciones. Además,

ninguna persona individual o jurídica puede hacer donaciones que sobrepasen el 10% del límite de gasto de campaña.¹⁸ En El Salvador, la ley establece que las donaciones privadas para las campañas electorales no pueden sobrepasar el 3.5% del presupuesto extraordinario utilizado por el TSE en la elección anterior del mismo tipo.¹⁹

Por ejemplo, tomando en cuenta que el presupuesto del TSE en las elecciones presidenciales del 2009 era equivalente a 26.9 millones de dólares americanos, el monto máximo de donación por persona natural o jurídica hacia un partido político para las elecciones del 2014 se calculó a .939 mil.²⁰

IV. RÉGIMEN DE SANCIONES Y MECANISMOS DE CONTROL

El régimen de sanciones y los mecanismos coercitivos son elementos esenciales para la implementación de las normas que regulan el financiamiento político. Las sanciones por incumplimiento a las normas de financiamiento político pueden ser penales o administrativas y se pueden imponer contra los partidos políticos o las personas individuales y jurídicas que cometen las infracciones.

De acuerdo con el Cuadro III, en Honduras, Panamá y El Salvador la aceptación de contribuciones prohibidas, tales como las donaciones anónimas, las donaciones de origen extranjero y las donaciones provenientes de concesionarios u empresas donde el Estado sea accionista, se sanciona con multas. El monto de las multas varía desde el equivalente a 1,000 – 25,000 dólares americanos en Panamá, hasta 55 salarios mínimos mensuales en El Salvador y el equivalente al doble del monto que se compruebe haber recibido, en el caso de Honduras. El marco legal hondureño y panameño dispone que las sanciones pueden ser dirigidas contra los partidos políticos y candidatos que cometieron las infracciones, mientras que la ley salvadoreña establece multas solamente contra los partidos, dado que los candidatos no pueden recibir contribuciones privadas.

16 Art. 14 del Reglamento de Control, Fiscalización del Financiamiento Público y Privado, de las Actividades Permanentes y de Campaña Electoral de las Organizaciones Políticas.

17 Art. 84 (2 y 3) de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas.

18 Art. 21 (e, f) de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

19 Art. 66 de la Ley de Partidos Políticos.

20 "Límite de donación privada a los partidos será \$939 mil". Por Edgardo Rivera, en DIARIO EL MUNDO, 13 febrero 2013. Tomado de: <http://elmundo.com.sv/límite-de-donacion-privada-a-los-partidos-sera-939-mil>.

Cuadro III

	Recibir donaciones anónimas	Recibir donaciones de origen extranjero	Recibir donaciones de empresas estatales o concesionarios	Violar los límites de financiamiento	Violar obligaciones de rendición de cuentas
Guatemala	Prisión y multa	Prisión	N/A	Prisión	N/A
Honduras	Multa	Multa	Multa	N/A	Multa
El Salvador	Multa	Multa	Multa	Multa	Multa y cumplimiento con la norma en 15 días máximo
Costa Rica	Prisión y multa	Prisión y multa	N/A	N/A	Prisión y multa
Panamá	Multa	Multa	N/A	N/A	Multa o retención del financiamiento público

Para las mismas infracciones, la legislación costarricense combina la pena de prisión, que puede llegar hasta 6 años, con las multas que llegan hasta el equivalente al doble del monto recibido por una contribución prohibida. Cabe señalar que las penas privativas de libertad y las multas se pueden imponer a los miembros del comité ejecutivo superior del partido, los tesoreros o los candidatos que acepten contribuciones prohibidas, pero también a las personas individuales o los representantes legales de las personas jurídicas que realicen aportes irregulares. Además, el partido político tiene responsabilidad civil solidaria a sus miembros que incurren en una infracción. También es importante mencionar que se puede imponer multa de dos a diez salarios base al banco que administre la cuenta bancaria única de un partido político y no cumple con la obligación de notificar el TSE los depósitos que se realicen en forma anónima. Este marco legal presenta incentivos para que todos los actores involucrados en actividades de financiamiento público respeten las normas y se abstengan de recibir, realizar o facilitar contribuciones privadas prohibidas.

En cambio, la Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala carece de sanciones explícitas por violación de las normas que regulan el financiamiento político. En la reforma de 2010 al Código Penal del país, se establecieron penas de prisión que llegan hasta 5 años por recepción de donaciones de origen extranjero y 12 años incompatibles con multa hasta 64 mil dólares americanos (500 mil quetzales) e inhabilitación para optar a cargos públicos, por recibir o realizar donaciones anónimas. Estas sanciones se pueden imponer al representante legal o cualquier miembro de los órganos de las organizaciones políticas.

Por otro lado, la violación de los límites de financiamiento electoral privado se encuentra sancionada en la legislación salvadoreña con multa de 15 a 55 salarios mínimos mensuales contra los partidos políticos que cometan la infracción. Al mismo tiempo, en el Código Penal guatemalteco la sanción es pena de prisión de uno a cinco años contra la persona individual o jurídica que aporte donaciones que sobrepasan el monto máximo permitido, o el representante del partido que acepte

www.flickr.com



dicha contribución. En este sentido, cabe señalar que la excesiva severidad de las sanciones, especialmente cuando se trata de sanciones penales, puede tener efectos contraproducentes y provocar la reticencia de las autoridades a su imposición. Por eso, es preferible la implementación de un régimen sancionatorio gradual que se dirija hacia todos los actores involucrados en el financiamiento político y que esté enfocado en la reparación de la violación y la prevención de comportamientos similares en el futuro.

El incumplimiento de los partidos políticos de la obligación de registrar sus ingresos y gastos y presentar ante las autoridades electorales informes financieros, conlleva sanciones explícitas en todos los países analizados, menos Guatemala. En Panamá, El Salvador y Honduras, no llevar contabilidad de las contribuciones recibidas se sanciona con multas. Además, la legislación salvadoreña exige que los partidos políticos corrijan la infracción en un

período no mayor de 15 días, mientras que en Panamá la multa se puede sustituir con la retención de los fondos del financiamiento público. Costa Rica cuenta con sanciones más estrictas, tales como la pena de prisión contra el tesorero del partido que no cumpla con la obligación de presentar los informes financieros al TSE. Por último, en Guatemala, aunque los partidos políticos tengan la responsabilidad de presentar ante el TSE informes financieros de las campañas electorales, la ley no determina ninguna sanción específica por incumplimiento a esta obligación.

Considerando que la rendición de cuentas es un mecanismo de control que promueve la transparencia del financiamiento electoral y ayuda los órganos electorales a identificar o evitar casos de violación de las normas de financiamiento político, la introducción de disposiciones más rigurosas y sanciones explícitas sobre esta materia es muy importante para el fortalecimiento del efecto coercitivo de las normas.

V. JUSTICIA ELECTORAL

La responsabilidad de investigar y juzgar casos de violación de las normas de financiamiento político e imponer sanciones a los infractores puede corresponder a los órganos de justicia electoral o los órganos de jurisdicción ordinaria. En los países analizados, la ley designa a los tribunales electorales como las autoridades competentes para imponer sanciones administrativas y multas a los partidos políticos y/o candidatos que no cumplen con las normas de financiamiento (Cuadro IV). Además, en los países como Costa Rica y Guatemala, donde la ley establece sanciones penales, las autoridades competentes para pronunciarse sobre las infracciones correspondientes son los tribunales penales.

En cuanto al procedimiento, el marco legal de Honduras y El Salvador requiere la realización de audiencias ante el TSE para resolver las controversias. En Panamá y Costa Rica, el Órgano Electoral está encargado con la imposición de multas por faltas electorales mediante un procedimiento administrativo. En los cuatro países, las resoluciones de los Tribunales Electorales pueden ser impugnadas.

Además, cuando hay indicios de violaciones a la ley penal, tanto el TSE de Panamá, como el TSE de Costa Rica pueden entregar la información relativa al Ministerio Público para la eventual imposición de penas privativas de libertad.

En cambio, en el caso de Guatemala, la acción judicial por violación de las normas de financiamiento político se tiene que iniciar por el Ministerio Público, dado que la ley no confiere de manera explícita al TSE la competencia de iniciar investigaciones e imponer sanciones en la materia.

Además, no existe todavía una fiscalía de delitos electorales para encargarse de la aplicación de las nuevas disposiciones del Código Penal con respecto al financiamiento político.²¹

Cuadro IV

	Autoridad competente para imponer sanciones	Audiencia	Posibilidad de impugnación
Guatemala	Jurisdicción penal	No especificado	No especificado
Honduras	TSE	Si	Recurso de reposición
Costa Rica	TSE y jurisdicción penal	No	Recurso de revisión
Panamá	Tribunal Electoral	No	Recurso de reconsideración
El Salvador	TSE	Si	Recurso de revisión

21 "Delitos electorales, inútiles", por Gerzon Ortiz, en LA HORA, 30 agosto 2011. Tomado de: <http://www.lahora.com.gt/index.php/nacional/guatemala/reportajes- y-entrevistas/142376-delitos-electorales-inutiles>.

VI. CONCLUSIONES

Tomando en cuenta los aspectos analizados, cabe constatar que los cinco países han dado pasos muy importante para el fortalecimiento institucional de los partidos y la promoción de la competitividad electoral, a través del financiamiento público directo y la incorporación de reglas sobre el control de las donaciones privadas. Sin embargo, la comparación de los diferentes marcos jurídicos revela que los temas relacionados al financiamiento privado se encuentran regulados de forma asimétrica y dejan las puertas abiertas a la penetración de recursos privados que puedan afectar la igualdad de condiciones y la integridad de las elecciones.

Así, la ausencia de límites de las donaciones privadas, combinada con la falta de regulación sobre las donaciones provenientes de gremios y sindicatos o de personas jurídicas que tengan contratos o concesiones con el Estado, pueden crear condiciones de distorsión de la competencia y conflictos de intereses en la política. Además, es indispensable establecer sanciones graduales y específicas contra las organizaciones o las personas individuales que violan las normas de financiamiento político, especialmente en el caso de Guatemala cuya Ley Electoral carece de un sistema de sanciones concretas al respecto.

Por último, es muy importante realizar reformas substanciales con el fin de fortalecer los órganos de justicia electoral, otorgándoles atribuciones que les permitan controlar de manera eficiente el flujo de los recursos privados en las campañas electorales, y estableciendo procedimientos claros para la imposición de sanciones.

BIBLIOGRAFÍA Y LEYES

Casas Zamora, Kevin. Estudio sobre financiamiento de partidos políticos en Centroamérica y Panamá. Cuadernos de CAPEL, 48. San José: IIDH /CAPEL, 2003

Gutiérrez, Pablo/Zovatto, Daniel. Financiamiento de los partidos políticos en América Latina. México: IDEA Internacional/OEA/UNAM, 2011

Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. Observando los Sistemas de Financiamiento Político-Electoral: Un Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA. Washington DC, EE.UU.: OEA/DECO, 2012

Costa Rica: Código Electoral. Publicado en el Alcance 37 a La Gaceta n.º 171 de 02 de setiembre de 2009. Tomado de: <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigoelectoral.pdf>

Costa Rica: Reglamento sobre el financiamiento de los partidos políticos, Decreto N.º 17-2009 de 15 de octubre de 2009. Tomado de: <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/financiamientodelospartidospoliticos.pdf>

Costa Rica: Página Web Oficial del Tribunal Supremo Electoral - Información sobre financiamiento de partidos políticos: http://tse.go.cr/financiamiento_partidos.htm

El Salvador: Ley de partidos políticos, Decreto N° 307 de 14 febrero del 2013. Tomado de: <http://www.tse.gob.sv/documentos/Elecciones2014/normativasdley/Leydepartidospoliticos.pdf>

El Salvador : Página Web Oficial del Tribunal Supremo Electoral – Resoluciones: http://www.tse.gob.sv/laip_tse/index.php/informacionoficiosa/test-reso

Guatemala: Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto núm. 1-85 del 3 de diciembre de 1985. Tomado de: http://tse.org.gt/descargas/Ley_Electoral_y_de_Partidos_Políticos.pdf

Guatemala: Reglamento de control y fiscalización del financiamiento público y privado, de las actividades permanentes y de campaña electoral de las organizaciones políticas, Acuerdo 19-2007, del 23 de enero de 2007. Tomado de: http://www.tse.org.gt/descargas/Acuerdo_19-2007_Reglamento_de_Financiamiento.pdf

Guatemala: Código Penal, Decreto Número 4-2010, Reformas al Decreto Número 17-73 del Congreso de la Republica. Tomado de: <http://www.oj.gob.gt/es/quenosj/estructuraoj/unidadesadministrativas/centroanalisisdocumentacionjudicial/cds/CDs%20leyes/2010/pdfs/decisos/D004-2010.pdf>

Honduras: Ley Electoral y de las Organizaciones políticas y sus reformas. Decreto no. 44-2004, publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 30,390 del 15 de mayo de 2004. Tomado de: <http://www.tse.hn/web/biblioteca/leyes.html>

Panamá: Código Electoral de Panamá (texto único). Tomado de: <http://www.tribunal-electoral.gob.pa/html/index.php?id=54>

Panamá: Decreto 38 de 23 diciembre 2004. Tomado de: <http://www.tribunal-electoral.gob.pa/html/index.php?id=934>

Panamá: Página Web Oficial del Tribunal Electoral – Boletines Electorales y Jurisprudencia: <http://www.tribunal-electoral.gob.pa/html/index.php?id=50>

ENVÍANOS TU ARTÍCULO
NORMAS PARA LA PUBLICACIÓN DE TEXTOS
Descargalo en: www.tce.gob.ec

Nos interesa establecer canje, le agradecemos llenar la siguiente boleta y enviarla a la siguiente dirección postal o correo electrónico:

Revista Justicia Electoral y Democracia
Tribunal Contencioso Electoral
POBOX. 1717949 Quito, Ecuador
Telef: (593) 381-5000 ext: 601
Página Web: <http://www.tce.gob.ec>
Email: justiciaelectoralydemocracia@tce.gob.ec

FICHA PARA CANJE Y SUSCRIPCIONES

Nombre de la publicación:

Tipo de publicación:

Área(s) de conocimiento:

Periodicidad de la publicación:

Organización/Institución:

Dirección de contacto:

E-mail:

Persona responsable del canje:

Número de ejemplares:

Para uso en:

Fecha de la solicitud:

Justicia electoral por la inclusión



JUSTICIA QUE GARANTIZA DEMOCRACIA.

Somos el órgano de la Función Electoral encargado de administrar justicia en materia electoral y dirimir conflictos internos de las organizaciones políticas.



MIRADA A LA HISTORIA



DR. AMÍLCAR TAPIA TAMAYO*

VISIÓN HISTÓRICA SOBRE
LA CONFORMACIÓN
DEL ESTADO EN 1830 E
INICIO DEL PROCESO
ELECTORAL EN
EL ECUADOR

* Historiador. Canciller de la Confraternidad Bolivariana de América, Capítulo República del Ecuador. Ha publicado varios libros y artículos sobre hechos históricos del Ecuador. Correo electrónico: amtapia@hotmail.es



RESUMEN

Al conformarse el Ecuador como Estado no se produjo el reconocimiento de derechos a la población, sino que persistieron las formas coloniales de dominación y la gente continuó siendo objeto de abusos por parte de las élites de la época. Los derechos políticos fueron supeditados al capital que poseían las personas, lo que en la práctica significó la exclusión del grueso de la población de los espacios de decisión, especialmente del derecho al sufragio.

Una vez que concluyeron las luchas por la independencia, el territorio de la antigua Real Audiencia de Quito prácticamente se hallaba diezmada tanto en recursos económicos, cuanto en población debido a los rigores de las luchas libertarias.

Según informa Louis de Bourgué, viajero francés, quien pasó por Quito en 1830 proveniente de Bogotá camino a Loja buscando la famosa cascarilla, señaló:

Este pueblo de Quito, no pasa de ser un asiento de más de treinta mil almas, habiendo muy pocos blancos, ya que la mayoría son indios y mestizos, los cuales se dedican a tareas agrícolas y menesteres simples... Calculo que en todos sus alrededores habrán cerca de cuarenta mil lugareños en el total de la población de esta hermosa pero descuidada población .

Para el mismo año, el cura mercedario Sebastián de Encilla, conventual en Pasto, se hallaba en Quito huyendo de la persecución realista, toda vez que se había declarado "patriota y seguidor de Bolívar", razón por la que los superiores de ese convento lo desterraron a Lima; sin embargo, gracias a las gestiones del padre Sebastián Guerrero, comendador del monasterio de Quito, lo acogió en este lugar, en donde permaneció desde 1818 hasta su muerte ocurrida a finales de 1830. En una carta dirigida a Juan Francisco Badillo, natural de Popayán, le dice:

(...) esta ciudad de Quito es muy leal a Bolívar a pesar de todo lo que diga Santander que odia al Libertador. Imagínese usted que el grandioso Bolívar renunció a la Presidencia de Colombia el 1 de marzo de los corrientes y no permitieron que el Mariscal Sucre sea el nuevo Presidente de Colombia. Claro, el joven Sucre apenas tiene 35 años. Esto produjo que Venezuela se vaya de la Gran Colombia y verá usted que este Departamento del Sur ya mismo la abandona. Lo importante de todo es que Quito se mantiene fiel y leal al Libertador. Por otro lado, se está gestando un Congreso Constituyente para entregar el poder a Flores .

Efectivamente, la Gran Colombia se disuelve y el Departamento del Sur no es la excepción. Un grupo de notables de Quito, presidida por el general José María Sáenz, y compuesta, entre otros, por Antonio Ante, Pbro. Juan Pablo Santacruz y Espejo (hermano del precursor Eugenio Espejo) se reúnen en la capital y el 13 de mayo de 1830, aprueban la siguiente Acta:

ACTA de la Capital del Ecuador. En la Ciudad de San Francisco de Quito a 13 de Mayo de 1830.- Congregadas las corporaciones y padres de familia por el Sr. Jeneral Prefecto del Departamento en virtud de la representación que le ha dirigido el Sr. Procurador Jeneral, é instruidos de los puntos que contiene- Dijeron: Que consiguiente con sus principios, y amor al orden, ha sostenido la integridad nacional hasta la presente crisis en que la mayoría de Colombia pronunciándose por una nueva forma de gobierno, ha disuelto la unión, como lo acreditan las actas de Venezuela, Casanare, Neyva, Popayán y otras provincias. Que aun el gobierno considerando ser con este voto general, ha manifestado al Congreso en su ultimo mensaje la nulidad de su representación y la necesidad de cesar en sus funciones. Que no pudiendo Quito resistir por mas tiempo a esta voluntad, ni mostrarse insensible a sus verdaderos intereses se ve precisada a uniformar sus sentimientos con los deseos de la nación, para salvarse de los horrores de la anarquía, y organizar el gobierno mas análogo a sus costumbres, circunstancias y necesidades.- Declaran:

1º Que en ejercicio de su soberanía se pronuncia por constituir un Estado libre e independiente, con los pueblos comprendidos en el Distrito del Sur, y los más que quieran incorporarse mediante las relaciones de naturaleza, y de reciproca conveniencia.

2º Que mientras se reúne la Convención del Sur, y se nombran los altos funcionarios, queda encargado del mando supremo civil y militar el Señor Jeneral de División Juan José Flores, en quien depositan toda su confianza, convencidos por los repetidos testimonios que les ha dado de su propensión a conservar el orden y tranquilidad, por haber salvado tan gloriosamente al Sur en las circunstancias mas difíciles por el acierto, integridad y tino con que se ha conducido en la carrera de su mando, conciliándose con sus talentos y virtudes el aprecio general de estos pueblos que le son deudores de inmensos beneficios.

3º Que en ejercicio del citado poder que se le confiere se le autoriza a que nombre los funcionarios que estime necesario, y haga cuanto crea conducente al mejor régimen del Estado; manteniendo los empleados y leyes vigentes con aquellas modificaciones que sean indispensables.

4º Que quince días después de haber recibido las actas de los pueblos que deben formar con Quito un solo Estado, convocará el congreso constituyente conforme al reglamento de elecciones que espidiere al efecto.

5º. Que si dentro de cuatro meses no se hubiere instalado la convención, se reunirá el pueblo para deliberar sobre sus destinos.

6º. Que el Ecuador reconocerá siempre los eminentes servicios que ha prestado á la causa de la libertad S.E. el Libertador, cuyas glorias, que son las de Colombia, se conservarán entre nosotros como un deposito sagrado, y se transmitirán á la posteridad para su gratitud y admiración.

7º. Que se eleve esta Acta á S.E. el Jefe Supremo por medio del Sr. Presidente de la Azamblea para su conocimiento, y a que tenga a bien diríjirla a los demás Departamentos, por medio de una Diputacion que nombrará al efecto. Y la firma:.- José María Saenz.- Fidel Quijano.- Antonio Roman.- Luis de Saa.- Isidoro Barriga.- Miguel de Carrion.- Joaquín de Chirivoga, prebendado de esta catedral. (Siguen mas firmas) .

Con esta declaración, el Estado del Sur o Ecuador se declara independiente de la Gran Colombia y Juan José Flores es proclamado Jefe Supremo y por consiguiente futuro Presidente del nuevo Estado. Efectivamente, el Jefe Supremo logró que Guayaquil se adhiriera a su causa y el 19 de mayo de 1830, los notables de esa ciudad representados por José Joaquín de Olmedo, León de Febres Cordero, Vicente Ramón Roca y Florencio Bello, firman el llamado "Pronunciamiento de Guayaquil" señalando que:

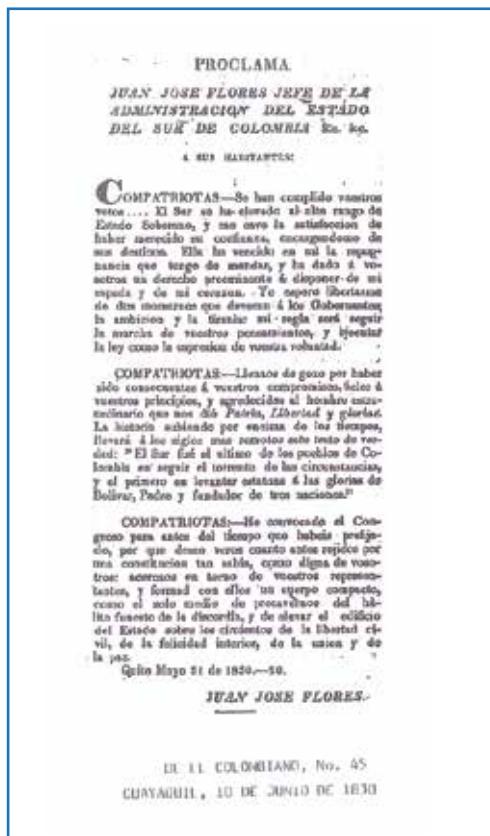
(...) el pueblo de Guayaquil se aparta y separa de la unión que hasta ahora ha conservado con el resto de la República bajo un sistema central; y protesta sujetarse a las resoluciones de la Convención del Sur que deberá instalarse precisamente a los tres meses de esta fecha .

Igual situación ocurre con Cuenca el 20 de mayo del mismo año, cuyos habitantes afirman que:

¡Ojalá que el actual procedimiento sea para siempre el precursor de nuestra dicha, y ojalá que los hijos de nuestros hijos recuerden siempre este día como el arca que los salvó de la ruina que les amenazaba la borrascosa agitación de opiniones inconsiliables: que el jefe cuyo valor, moralidad y luces decantan los hombres de probidad, corresponda a nuestras esperanzas que nos salve de aflicciones futuras, que abra la frente de nuestra dicha; y que enjugue con su acierto las lagrimas derramadas en la época de una legislación inciertada. El tenor de esta acta es dictado por el sentimiento conforme de los que la suscriben, libres de la coacción, de la fuerza armada y de todo influjo que pueda titularse obligatorio .

Flores envía emisarios a todo el territorio del Departamento del Sur con el fin de lograr adhesiones a su gobierno. Lo hace incluso a Pasto y Buenaventura. Como resultado de sus gestiones, Loja se pronuncia el 26 de mayo de 1830, al igual que Manabí el 31 de mayo del mismo año. Si bien otros pueblos no se pronunciaron de manera escrita, lo hicieron a través de representantes que ofrecieron su lealtad al Jefe Supremo, con lo que prácticamente el camino hacia la conformación del Congreso Constituyente se hallaba expedito .

Es importante considerar el hecho de que los señores de la tierra se autodenominaban "notables". Ellos habían luchado contra España y andaban luego tras el nuevo poder político, razón por la que decidieron apoyar a Flores que se había establecido en Ecuador desde 1825, particularmente en Guayaquil, en donde poseía una extensa propiedad agrícola y ganadera.



El 31 de mayo de 1830, Juan José Flores hace una proclama a los pueblos del Sur de Colombia y les dice:

COMPATRIOTAS:- Se han cumplido vuestros votos.... El Sur se ha elevado al alto rango de Estado Soberano, y me cae la satisfacción de haber merecido su confianza, encargándome de sus destinos. Ella ha vencido en mi la repugnancia que tengo de mandar, y ha dado á vosotros un derecho preeminente á disponer de mi espada y de mi corazón. Yo espero libertarme de dos monstruos que devoran a los Gobernantes, la ambición y la tiranía: mi regla será seguir la marcha de vuestros pensamientos, y ejecutar la ley como la expresión de vuestra voluntad.

COMPATRIOTAS:- He convocado al Congreso para antes de tiempo que habeis prefijado, por que deseo veros cuanto antes rejidos por una constitución tan sabia, como digna de vosotros: acercaos en torno de vuestros representantes, y formad con ellos un cuerpo compacto, como el solo medio de precaveros el hálito funesto de la discordia, y de elevar el edificio del Estado sobre cimientos de la libertad civil, de la felicidad interior, de la unión y de la Paz.

Quito, Mayo 31 de 1830.

JUAN JOSE FLORES

El 31 de mayo de 1830, Flores establece una Secretaría General y nombra para el efecto a Esteban Febres Cordero. Lo hace en su condición de Jefe de la Administración del Estado.

El mismo día convoca al Congreso Constituyente para el 10 de agosto de 1830 a realizarse en la ciudad de Riobamba. El Decreto respectivo, dice:

DECRETO

Art. 1º El Congreso constituyente del Sur se reunirá en la ciudad de Riobamba, capital de la provincia de Chimborazo, i abrirá sus sesiones el 10 de agosto del presente año.

Art. 2º Sus funciones serán las de constituir i organizar este nuevo estado conforme á sus circunstancias i necesidades.

Art. 3º Las elecciones de los diputados, se harán conforme al reglamento expedido en esta fecha.

4º Hasta que se publique la Constitución i leyes orgánicas del Congreso, reirán las que actualmente se hallan en observancia, sin perjuicio de las modificaciones que se estimen convenientes. Juan José Flores. Esteban Febres Cordero.

El referido reglamento de elecciones expedido el 31 de mayo de 1830, tiene su fundamento en el Pronunciamiento de Guayaquil, que en el Art. 4º, dice: "El pueblo de Guayaquil quiere que se reúna una convención de los Departamentos del Ecuador, del Azuay, y de Guayaquil, que tendrán una representación igual, sea cual fuere su población". Para ello, Flores solicitó a los firmantes de las Actas, tanto de Quito, como de Guayaquil y Cuenca, designen a sus delegados para que actúen en calidad de Diputados hasta cuando se promulgue la Constitución. Por Quito asistieron Miguel Ignacio Valdivieso, Manuel Matheu, Antonio Ante, Nicolás de Arteta, José Fernández Salvador y Pedro José Arteta; por Guayaquil, José Joaquín de Olmedo, León de Febres Cordero, Vicente Ramón Roca, Francisco de Marcos, Cayetano Ramírez Fita, Pedro Manuel Quiñones y Manuel Rivadeneira; por Cuenca Ignacio Torres, José María Landa, Mariano Veintemilla y José María Borrero; por Riobamba, Nicolás Vásconez y Juan Bernardo de León .

En tal virtud, se confirma que Flores no llamó a elecciones tal como afirma en su Decreto del 31 de mayo, sino que simplemente convocó a los firmantes de las Actas de las ciudades que se adhirieron a su propuesta, tal como se verifica en la nómina de asistentes al Congreso de Riobamba. Por otro lado, el delegado del obispo de Quito, Nicolás de Arteta en una carta dirigida al canónigo Francisco Iturralde, Deán de la catedral de Quito, el 2 de agosto de 1830 le confirma su viaje a Riobamba, señalando que “(...) he sido designado por S.E. el Jefe Supremo para asistir al Congreso Constituyente de Riobamba, en donde trataremos el asunto de la primera Constitución”.

Presidente de la Cámara fue elegido José Fernández Salvador; vicepresidente, el obispo de Quito Nicolás de Arteta y Secretarios Pedro José de Arteta y Pedro Manuel Quiñones.

Como anécdota, podemos registrar que cada notable cobraba dos pesos diarios por sus servicios constituyentes. En esos días, con cuatro pesos se compraba una vaca.

ANÁLISIS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1830 SOBRE TEMAS ELECTORALES

Una vez que se instaló el Congreso Constituyente en Riobamba el 10 de agosto de 1830, el 17 de septiembre de 1830, Juan José Flores como Presidente del Estado, sanciona la Primera Constitución del Estado del Ecuador, la cual tiene 9 títulos, el segundo de los cuales se denomina “De las Elecciones”. En la Sección 1º, De las asambleas parroquiales, señala lo siguiente:

Art. 14. En cada parroquia habrá una asamblea parroquial cada cuatro años el día que designe la ley. Esta asamblea se compondrá de los sufragantes parroquiales: la presidirá un juez de la parroquia, con asistencia del cura y tres vecinos honrados escogidos por el juez entre los sufragantes.

Art. 15. La asamblea votará por los electores que correspondan al cantón.

Art. 16. Para ser electores se requiere:

1. Ser sufragante parroquial;
2. Haber cumplido 25 años;
3. Ser vecino de una de las parroquias del cantón
4. Gozar de una renta anual de doscientos pesos que provenga de bienes raíces, ó del ejercicio de alguna profesión ó industria civil.

Art. 17. Los que tuvieren mayor número de votos, serán nombrados electores; la suerte decidirá la igualdad de sufragios.

SECCION 2º

De las asambleas electorales.

Art. 18. La asamblea electoral se compone de los electores parroquiales, que se reunirán en la capital de la provincia cada dos años en el día señalado por la ley con los dos tercios, cuando menos de los electores.

Art. 19. El cargo de lector dura cuatro años: las faltas por vacante ó impedimento serán suplidas con los que hayan tenido mas votos en el registro de elecciones.

Art. 20. Las asambleas electorales eligen los diputados de la provincia i los suplentes. Una ley especial arreglará el orden i formalidad de estas elecciones.

PRIMER REGISTRO AUTÉNTICO NACIONAL.—N.º 2. (AÑO DE 1830)	21
<p>Queda así requerido:</p> <p>1.º Ser casado, ó mayor de 22 años; 2.º Tener una propiedad real, valor libre de 200 pesos, ó ejercer alguna profesión, ó industria útil, sin jornales á otro, como sirviente doméstico, ó jornalero; 3.º Saber leer i escribir;</p> <p>Art. 13. Los derechos de ciudadanía se pierden por entrar al servicio de una nación enemiga, por naturalizarse en país extranjero, i por sentencia infamante. I se suspenden, i se de- ber á los fondos públicos en plazo cumplido por causas crimi- nales pendientes por interviniente justicia; por ser raga deshonra- dorio de costumbres, ó deudor ilícito; i por enajenación mental.</p> <p>TÍTULO 2.º DE LAS ELECCIONES.</p> <p>SECCION 1.º De las asambleas parroquiales.</p> <p>Art. 14. En cada parroquia habrá una asamblea parroquial todo cuatro años el día que designe la ley. Esta asamblea se compondrá de los sufragantes parroquiales: la presidirá un juez de la parroquia, con asistencia del cura i tres vecinos hon- rados escogidos por el juez entre los sufragantes.</p> <p>Art. 15. La asamblea votará por los electores que corres- pondan al cantón.</p> <p>Art. 16. Para ser elector se requiere:</p> <p>1.º Ser sufragante parroquial; 2.º Haber cumplido 25 años; 3.º Ser vecino de una de las parroquias del cantón; 4.º Gozar de una renta anual de doscientos pesos que provenga de bienes raíces, ó del ejercicio de alguna profesión ó industria útil.</p> <p>Art. 17. Los que tuvieren mayor número de votos, serán nombrados electores; la suerte decidirá en igualdad de sufragios.</p> <p>SECCION 2.º De las asambleas electorales.</p> <p>Art. 18. La asamblea electoral se compone de los elec-</p>	

Si revisamos con detenimiento los requisitos exigidos para que una persona pueda ejercer su derecho como ciudadano ecuatoriano, en la Sección 3º, Art. 12, señalaba que se requería “Ser casado, ó mayor de 22 años. Tener una propiedad raíz, valor libre de 200 pesos, ó ejercer alguna profesión, ó industria útil, sin sujeción a otro como sirviente doméstico, ó jornalero”, requisitos iguales para ejercer su derecho al voto.

Desde el punto de vista socio económico, la inmensa mayoría de los habitantes del Distrito del Sur (para 1830, aproximadamente 800.000 pobladores) tenían un bajo status social, ya que un 90% no sabían leer ni escribir y pertenecían a las clases indígenas y mestizas.

Si analizamos detenidamente cada uno de los requisitos exigidos, veremos que el numeral 1, se refiere a ser “sufragante parroquial” equivalía a que el juez o autoridad del lugar haya inscrito al beneficiario con este privilegio en un nómina de ciudadanos en razón de que se hallaba capacitado para sufragar; es decir, que cumplía con los otros requisitos exigidos por la ley.

Además de saber leer y escribir, conforme los numerales 2 y 3, el sufragante debía tener por lo menos 25 años de edad y el estatus de vecino. Poseer la vecindad fue un parámetro clave para ser ciudadano, pues de acuerdo a la concepción de ciudadano en que se basaba la Constitución de 1830, la vecindad era uno de los requisitos. De esa manera se acercó ambos conceptos o se flexibilizó la división entre los dos y se produjo un sometimiento del concepto de vecindad al de ciudadanía .

El cuarto numeral que excluyó a la mayoría de habitantes del Ecuador de la participación ciudadana fue el hecho de que los votantes debían poseer cierto caudal económico, así como el ejercicio de una profesión, lo cual les daba estatus y poder político. Por esta razón, la cantidad de votantes potenciales se redujo considerablemente y la ciudadanía se convirtió en un instrumento de exclusión.

No podemos olvidar que para 1830, el ingreso per cápita de un ciudadano común del Ecuador, era de aproximadamente 50 pesos anuales, en el mejor de los casos. Por ejemplo una cabeza de ganado vacuno costaba 4 pesos; un cerdo, peso y medio, el ciento de huevos 5 reales, etc. Una hectárea de terreno (medida actual) 50 pesos .

Si se exigía que el sufragante tenga una renta anual de 200 pesos anuales, se suponía que sus posibilidades económicas eran realmente buenas. Para el caso de los mestizos o gente de mediana economía, éstos nunca podían llegar a tener esta clase de ingresos. Richard Arguello señala que ingresos de 200 pesos anuales solamente podían tener los dueños de grandes propiedades, mineros o comerciantes que se preciaban de manejar fuertes volúmenes de mercadería .

Otro impedimento era que el ciudadano sepa leer y escribir. Se conoce por el mismo Rivas que la población ecuatoriana de 1830, era prácticamente analfabeta y que apenas un 3% sabía el abecedario y realizar cuentas matemáticas. Este autor calcula que en Quito de una población de aproximadamente 40.000 habitantes, menos de 3.000 sabían leer y escribir. La gran mayoría se desenvolvía en condiciones precarias desde el punto de vista educativo.

Por lo expuesto, se puede deducir que la Constitución de 1830, tiene el carácter de elitista, ya que su texto fue elaborado por delegados de la cúpula criolla blanca (terratenientes, dueños de minas, comerciantes ricos e intelectuales) que había enviado a la Asamblea Constituyente de la República y que ocupaban cargos en el parlamento como representantes del pueblo, sin que hayan sido elegidos, sido designados de manera directa por los caudillos políticos .

Las posiciones introducidas en esta Constitución, estuvieron condicionadas, entre otras cosas, por la idea de que la liberalidad de voto dificultaba la construcción de una nación, idea presente en el discurso de la

época, dejando que tan sólo los “ciudadanos más competentes intelectual y económica-mente” puedan dirigir el país. Las propuestas de integrar “requisitos de propiedad, capacidad o ingreso al sufragio” se remontaban según lo explica Sabato, a la influencia del pensamiento doctrinario francés para restringir el posible alcance de las clases dominadas .

Por todo lo expuesto, se colige que lo de 1830 no era otra cosa que la continuidad de las antiguas élites coloniales, cambiadas simplemente de partido, toda vez que seguían ejerciendo un poderoso dominio sobre una población, que a pesar de ser mayoritaria, no tenía la capacidad de decisión, razón por la que impusieron trabas mediante la restricción del voto para no perder sus canonjías. En todo ello se puede observar la modelación de nuevas ideologías como las neo estamentales o nuevas corrientes tendientes a dominar a grupos que no estaban a su misma altura y competencia .

Según el Art. 14, las juntas electorales debían estar compuestas por el juez parroquial, el cura y tres vecinos.

Desde la perspectiva política, el juez parroquial de comienzos de la república, tiene sinónimo del actual teniente político, con la salvedad de que “eran designados los ciudadanos que cumplían con los requisitos contemplados en la lei, pero sobre todo eran sujetos escojidos por su afinidad con el Supremo Gobierno, debiendo responder por sus actos ante el Gobernador más próximo (...)” .

Es así, que los jueces parroquiales generalmente eran ciudadanos prestigiados por su condición económica. En no pocos pueblos, éstos eran militares retirados, muchos de ellos extranjeros, que se habían afincado en el medio gozando de una aparente recompensa por su contribución a las luchas por la independencia, pero que estaban prontos a engrosar filas del ejército si eran llamados para el efecto .

La presencia de los curas se debió a que ellos

“podían dar testimonio de la calidad de vecinos de los votantes por conocer a sus padres y a ellos mismos desde hace mucho tiempo, pudiendo dar fe de su honestidad y probidad como ciudadanos”. Esta facultad les era concedida a los clérigos, ya que ellos pasaban muchos años en el mismo lugar .

En cuanto al término vecino y su importancia desde el punto de vista de estatus, podemos determinar que éste se halla muy vinculado al concepto de ciudadano, el cual no puede ser entendido si no se acude a los conceptos de vecino y vecindad. A comienzos de la modernidad temprana, se empleó el término vecindad para denominar los derechos de los vecinos/ciudadanos; aludía al asentamiento en un lugar y, al mismo tiempo, iniciaba un conjunto amplio de derechos sociales, fiscales, políticos, económicos y simbólicos y una serie de obligaciones frente a la comunidad como contrapartida. Los vecinos, es decir los portadores de la vecindad, podían usar los pastizales locales, elegir representantes, ser candidatos para puestos oficiales, etc. Además, era un rasgo de distinción cultural y social que los caracterizaba como miembros de la comunidad y como personas distinguidas en su entorno.

En estas condiciones, los vecinos debían ocupar un lugar prominente dentro de la comunidad, lo que ameritaba sean llamados a formar parte de la asamblea parroquial.

El primer gobierno de Flores concluyó sin que nunca se haya llamado a elecciones tal como disponía la Constitución. Su primer período de gobierno culminó el 10 de septiembre de 1830, sucediéndole Vicente Rocafuerte, con quien el mandatario saliente había realizado un pacto luego de la batalla de Miñarica, lugar cercano a la ciudad de Ambato.

Políticamente podemos señalar que cuando Flores dejó el poder, el Estado del Ecuador, quedó abocado a una de las peores crisis de toda su historia, pues dos voluntades de poder quedaron frente a frente: la de los viejos autonomistas quiteños con José Félix Valdivieso

a la cabeza, y la de los guayaquileños, con Vicente Rocafuerte. Sin embargo, había gran confusión: ninguno de los dos bandos había sido consecuente consigo mismo; se habían traicionado repetidas veces los unos a los otros. Ambos bandos eran caudillistas; se habían servido del militarismo que no ofrecía nada y lo pedía todo. Ambos lucharon contra Flores, al tiempo que ambos supuestamente apoyaron al presidente.

La administración de Flores fracasó en lo internacional; fracasó en lo económico; pues el país se fraccionó con la presencia de varios caudillos que se autoproclamaron en varias provincias.²²

Sin embargo, es importante resaltar la habilidad militar y política de Flores, quien, si bien el 13 de mayo de 1830 separó al Distrito del Sur convirtiéndolo en nuevo Estado, no es menos cierto que fue un acto meramente político, ya que todo cuanto constaba en la Constitución, sobre todo en materia electoral, fue más tarde letra muerta. Sus convicciones le impusieron normas para minimizar a la población, segregando a la mayoría sus derechos ciudadanos al imponer requisitos inalcanzables para la mayoría de ciudadanos como el de poseer ingresos económicos elevados. El pueblo simplemente fue objeto de abuso e imposiciones sobre todo para las guerras y matanzas en donde debía aportar todo: desde hombres hasta alimentos y vituallas para los combates. Los indios y esclavos, se convirtieron en fuente de riqueza en los latifundios serranos y costeños. El ensayo del hasta entonces novedoso sistema republicano y democrático, resultó un fracaso absoluto, ahogado por el caudillismo múltiple y el militarismo, herencia de los años de la independencia.

En fin, Rocafuerte será la nueva esperanza para los ecuatorianos.

BIBLIOGRAFÍA

Periódico El Colombiano. (03 de Junio de 1830).

Acosta, V. (1945). Apuntes sobre la política ecuatoriana del siglo XIX. Cuenca.

Archivo Convento Máximo de la Merced, d. Q. (s.f.). Cartas y varios, sección conventuales de Quito.

Archivo de la Asamblea Nacional. (1830). Disposiciones generales para nombrar a empleados y autoridades dictadas por S.E. el Presidente del Estado del Ecuador". Quito, 30 de noviembre.

Archivo de la Curia Diocesana de Quito, O. d. (1828-1832). Documentos de 1828-1832.

Archivo del Convento Máximo de Merced de Quito. (1828-1832). Inventario de bienes de la hacienda Pesillo de Cayambe, propiedad del convento de La Merced de Quito. En Informes sobre la venta de bienes y productos. Libro de ingresos y egresos de la hacienda, 1828-1832 (Vol. 2, pág. Fol. 114).

Arguello, R. (2004). Estudio sobre la economía ecuatoriana siglo XIX. Tesis de Grado PUCE. Estudio sobre la economía ecuatoriana siglo XIX. QUITO.

Biblioteca Aurelio Espinosa Pólit de Quito, P. R. (1830). Constitución de 1830 Primer Rejistro Auténtico.

Biblioteca Ecuatoriana "Aurelio Espinosa Pólit", P. R. (1830). Primer Registro Auténtico Nacional N°1 Año de 1830.

Biblioteca Ecuatoriana, A. E. (1830). Documentos varios 1830. Quito.

Curia Metropolitana de Quito, A. d. (1830). Disposiciones que deben cumplir los curas del Obispado de Quito en los sufragios, dispuestos por el Congreso Constituyente del Estado, reunidos en Riobamba en septiembre de 1830 Mandato de S. Ilma. En Obispo de Quito, Sección Varios (pág. folio 115).

El Colombiano, N. 4. (1830). Periódico el Colombiano. Periódico el Colombiano(45).

Gaona, F. (s.f.). Apuntes sobre el General Juan José Flores, Riobamba, s/e 1934.

Gaona, F. (s.f.). Apuntes sobre el General Juan José Flores, Riobamba, s/e 1934.

Gaona, F. (s.f.). Apuntes sobre el General Juan José Flores, Riobamba, s/e 1934.

Goetz, R. (2008). El poder de las élites, Steiner.

Grebe, M. A. (2012). Ciudadanía, constituciones y relaciones inter étnicas en la Sierra Ecuatoriana (1812-1830). En Procesos Revista Ecuatoriana de Historia(II Semestre), 87.

Guerrero, A. (2003). The Administration of Dominated Populations under a Regime of Customary Citizenship. The case of Postcolonial Ecuador, en Andrés Guerrero y mark Thuerner, edfís.Duke University Press.

Periódico El Colombiano. (27 de Mayo de 1830). Periódico El Colombiano. Periódico El Colombiano(43).

Periódico El Colombiano, B. A. (20 de Mayo de 1830). Periódico El Colombiano. Periódico El Colombiano(42).

Sabato, H. (s.f.). La ciudadanía en el siglo XIX: nuevas perspectivas para el estudio del poder político en América latina" en Procesos.

22. Salvador Lara, Jorge. "Rocafuerte ante la Posteridad" en Historia del Ecuador, Vol. 7, Salvat Editores, 1980, p. 42

OPINIÓN

Las opiniones vertidas en este espacio son de exclusiva responsabilidad de quienes las emiten, y no representan necesariamente el pensamiento de la revista Justicia Electoral y Democracia ni del Tribunal Contencioso Electoral.

DEMOCRACIA INTERNA Y ASUNTOS LITIGIOSOS INTERNOS DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS

DR. GUIDO ARCOS ACOSTA*



La Constitución de la República, publicada el 28 de octubre del 2008, sentó las bases para la organización, la estructura y el funcionamiento de las organizaciones políticas del sistema político ecuatoriano. El Art. 108 señala que “los partidos y movimientos políticos son organizaciones públicas no estatales, que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo y sustentarán concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias”.

Las organizaciones políticas son consideradas públicas y no estatales en base a dos criterios fundamentales: su conformación y su financiamiento.

Para garantizar la expresión de la pluralidad política de un pueblo hay que dar espacio a una diversidad de pensamientos, palabras y acciones. Es aceptar la diversidad de opiniones y opciones que las distintas organizaciones políticas representan en base a un proyecto, unos medios y unos fines. Pero también hay que garantizar que esta diversidad contribuya al bien común y respete los derechos constitucionales y de las personas. Unidad no es uniformidad. El pluralismo es siempre sano para el bien común.

El pensamiento, en un primer momento, siempre es filosófico. Este se expresa a través de la ideología y se concreta finalmente en lo político, dicho de otra manera, las concepciones filosóficas dan lugar a las ideas políticas, las mismas que concebidas en diversas formas, ya sea en sus principios en la polis griega o en los desarrollos actuales del mundo contemporáneo, fundamentan los proyectos políticos que están transformando nuestra América Latina.

Bajo la premisa de la inclusión y la no discriminación, la norma suprema del Estado garan-

* Asesor del Consejo Nacional Electoral. Doctor en Jurisprudencia por la Universidad Central del Ecuador; cuenta con un diplomado superior en Derecho Procesal y es especialista en Derecho Electoral y Constitucional.

tiza la inclusión dentro del quehacer político de la ciudadanía y la no discriminación por ningún concepto al interior de las organizaciones políticas.

El inciso segundo del artículo antes citado señala: "Su organización, estructura y funcionamiento serán democráticos y garantizará la alternabilidad, rendición de cuentas y conformación paritaria entre mujeres y hombres en sus directivas. Seleccionarán a sus directivas y candidaturas mediante procesos electorales internos o elecciones primarias".

La organización, estructura y el funcionamiento de las organizaciones deben ser democráticas, es decir devolver las decisiones de éstas a los ciudadanos y miembros de los partidos y movimientos políticos.

Tanto la Constitución de la República así como la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, garantizan la alternabilidad de las directivas y órganos de administración.

El Art. 343 del Código de la Democracia prescribe al respecto: "Su estructura y funcionamiento será democrático y garantizará la alternabilidad, y conformación paritaria entre mujeres y hombres en sus directivas. Las direcciones políticas aplicarán estos principios en sus conductas".

La selección de directivas y candidaturas, de las organizaciones políticas, debe realizarse mediante métodos democráticos o electorales. El Art. 3 del Reglamento para la Inscripción y Calificación de Candidatas y Candidatos de Elección Popular, expedido el 28 de septiembre del 2012, mediante Resolución No. PLE-CNE-2-28-9-2012, señala: " Las organizaciones

políticas están obligadas a elegir y designar a sus candidatas y candidatos mediante procesos democráticos internos de conformidad con los principios, derechos y deberes consagrados en las normas constitucionales, legales y con su normativa interna". Los métodos democráticos pueden ser cualquiera que garantice, la participación de sus miembros, la paridad de género, la no discriminación y la inclusión.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que la rendición de cuentas de las Organizaciones Políticas es obligatoria, así como también las referentes al gasto de fondos efectuado en su funcionamiento, ya sean éstos provenientes de sus miembros o aportantes así como también del presupuesto del fondo partidario permanente.

En el caso de miembros de organizaciones políticas – afiliados o adherentes permanentes - que vean afectados sus derechos, pueden acudir a la Función Electoral para reclamar por ellos.

En una primera instancia interna, el afiliado o adherente permanente debe acudir a los órganos competentes de su organización política de acuerdo a los estatutos y/o régimen orgánico. Estas instancias deben resolver oportunamente y conforme al debido proceso las situaciones que afecten los derechos de los afiliados o adherentes permanentes.

En el ámbito de sus competencias el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral, podrán intervenir a petición de parte y de acuerdo a las disposiciones previstas en la Constitución de la República, la Ley Electoral y su normativa vigente.

El Art. 372 señala: "Las autoridades solamente podrán intervenir en los asuntos internos de las organizaciones políticas en los términos que establece la Constitución, la Ley o a petición de parte".

Una vez que se hayan agotado los recursos internos de las Organizaciones Políticas, los interesados podrán acudir al Tribunal Contencioso Electoral, y podrán interponer los recursos pertinentes.

FUNDAMENTOS DE LA DEMOCRACIA CONTEMPORÁNEA: UNA BREVE MIRADA CONCEPTUAL DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO ECUATORIANO

DRA. MARÍA DEL CARMEN MALDONADO SÁNCHEZ*



A partir de la segunda mitad del siglo XX, el concepto de democracia ha sido formulado y discutido por reconocidos académicos y profesionales del Derecho Constitucional y Electoral, así como por un gran sector de las ciencias políticas. Esto ha propiciado el desarrollo teórico de la democracia tomando en cuenta los rasgos de las sociedades contemporáneas. El presente trabajo busca abordar ciertas consideraciones conceptuales sobre la democracia, incluyendo las modalidades del ejercicio democrático en el país.

Inicialmente se puede identificar una postura sostenida por pensadores como Max Weber y Joseph Schumpeter, quienes arguyeron que la democracia constituye el método y reglas cuyo objeto es la elección de gobernantes; planteando, de este modo, una concepción que restringió el concepto de democracia como la determinación de reglas para los procesos eleccionarios. Esta línea de pensamiento, el jurista Norberto Bobbio, afirmó que la democracia se basa en:

“el conjunto de reglas que deben servir para tomar decisiones colectivas (...) la democracia se distingue de las otras formas de gobierno por las reglas que preceden la elección de los gobernantes”.

Según su criterio, la garantía de un sistema democrático tendría como fundamento la elección de los gobernantes a través del establecimiento, de las reglas previas considerando que la democracia conlleva

“no qué cosa se debe decidir, sino solamente quién debe decidir y cómo” .

Posteriormente, Bobbio se apartó de esta concepción restringida de sistema de gobierno y añadió al debate académico elementos adicionales, sostuvo que la democracia se requiere para

“garantizar la existencia y la persistencia de las libertades fundamentales.”

Esta perspectiva plantea una nueva visión respecto a la democracia, según la cual ésta no puede ser considerada únicamente un conjunto de reglas y normas que viabilizan las elecciones, pues para aquello existen las normas electorales regidas por el Derecho Constitucional y Electoral, sino que constituye un valor fundamental en los sistemas de gobierno actuales, para coadyuvar a la protección de los derechos fundamentales.

En este contexto, el marco constitucional que rige a los Estados contemporáneos, cuyo fin máximo precisamente es la tutela de derechos fundamentales, tiene como base el

* Licenciada en Ciencias Pùblicas y Sociales, abogada y Doctora en Jurisprudencia, Universidad Central del Ecuador, Magíster en Cooperación Internacional, Diplomada en Análisis de Conflictos Internacionales IEPALA, Diploma en Derecho Comunitario Europeo por la Universidad Complutense de Madrid; Especialista Superior en Derecho Administrativo, Universidad Andina Simón Bolívar. Docente universitaria. Actualmente, Jueza de la Corte Constitucional del Ecuador.

establecimiento y la consolidación de instituciones democráticas y, con ello la democratización del poder; así, existen también varios instrumentos internacionales de Derechos Humanos en los cuales se manifiesta la necesidad de mantener prácticas democráticas, en aras de proteger los derechos de las personas. Como ejemplo, la Convención Americana de Derechos Humanos -Pacto de San José-, establece en su preámbulo, a manera de propósito de los Estados, consolidar: "dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre".

A manera de corolario, se puede advertir que la democracia es un pilar fundamental en la construcción de un modelo de Estado que precautele los derechos y valores de la sociedad humana.

En el marco constitucional ecuatoriano, la Carta Magna, en su artículo 1, consagra: "El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución. (...)" (El resaltado no forma parte del texto)

De esta disposición se desprenden varios aspectos que muestran las características generales y rectoras del sistema democrático del Ecuador, el cual de ningún modo se restringe a contemplar normas y reglas en materia electoral.

En esta línea, conviene anotar que la propia definición constitucional del Estado ecuatoriano, reconoce a la democracia y a la soberanía popular como principios fundamentales y elementos constitutivos del Estado, los cuales, como refiere la norma, son ejercidos indirectamente –a través de los órganos del poder

público-, pero a su vez, mediante las herramientas de participación directa que establece el propio marco constitucional.

En tal virtud, existe otra característica esencial del sistema democrático ecuatoriano que merece especial atención. Se trata de la confluencia de dos modalidades de ejercicio de la democracia; la democracia directa y la democracia representativa o indirecta. Al respecto, los sistemas de gobierno contemporáneos, lejos de encasillarse en un determinado modelo democrático tradicional, han propiciado regímenes cuyos fundamentos combinan rasgos teóricos de las distintas formas democráticas desarrolladas a lo largo de la historia. De este modo, se evidencia que en países como el nuestro surgen sistemas representativos, fundamentados en la teoría de la democracia indirecta, los cuales no niegan la posibilidad de que la ciudadanía manifieste directamente su voluntad en ciertas circunstancias, por intermedio de instituciones de democracia directa, tales como la consulta popular o la revocatoria del mandato.

Esta confluencia de ambas categorías, aparentemente opuestas, no comporta una contradicción; pues, los mecanismos de democracia directa surgen como instrumentos para otorgar un carácter más democrático al sistema de representación, respondiendo a la necesidad de acrecentar la participación ciudadana en ciertas esferas del poder público.

En definitiva, la democracia contempla aspectos que trascienden de una mera conjunción de normas y reglas en materia electoral, a un principio fundamental y necesario para el desarrollo idóneo de los sistemas constitucionales y la protección de derechos. Asimismo, las herramientas de democracia directa establecidas en la Constitución de la República, al contrario de presentarse como contradicción a los regímenes indirectos o representativos, permiten la apertura de espacios democráticos en los cuales el pueblo está legitimado para tomar ciertas decisiones sobre aspectos de carácter público, por lo que la correcta aplicación de estos procedimientos conlleva a una democracia real.

DERECHOS POLÍTICOS Y DE PARTICIPACIÓN

DR. MARIO RÍOS SANTANDER*



Nuestra Sudamérica, es definitivamente un espacio geográfico de nuestro planeta, cuyas dimensiones sociales, son infinitas, como lo es también, su debate político que origina constantes modificaciones constitucionales. Tan real es esta cuestión, que algunos, han llegado a sostener que en Sudamérica es más posible modificar una Constitución que una ley. "Si quieres que algo perdure, dicta una buena ley porque si lo estableces sólo en la Constitución, te la van a modificar", es un nuevo concepto que comienza a escucharse.

En estos tiempos de desarrollo económico, cuyas dimensiones, por sus años de permanencia como en los niveles alcanzados, no fueron imaginadas ni por los más avezados economistas, han dado la pauta para observar una suerte de explosión social que ni en las más radicalizadas revoluciones de los años 60 y 70 pudieron tenerse a la vista. En efecto, la manifestación popular, espontánea, sin líderes conocidos, exigiendo una nueva institucionalidad, y por ende participación política, viene a representar a una nueva sociedad sudamericana cuyo desenlace social e institucional, aún no está absolutamente definida.

La democracia, cuyo sustento estuvo y está presuntamente protegida por las diversas institucionalidades nacionales, dispuestas a crear las condiciones para que sus respectivos pueblos se manifiesten libre e informadamente, también ha sido motivo de observación pública. Tal vez el movimiento social de Sudamérica, manifestado en múltiples formas, ha comenzado también a pedir una revisión de la aplicación democrática en la vida social de su Nación.

Es así que regulados los derechos políticos y de participación por un conjunto de normas legales, establecidas a partir de un principio de gobierno de mayorías, en cada uno de los estamentos en que se organiza el respectivo Estado, han sido, en esta ocasión, la suma de las minorías, las que han salido a la calle protestando por su marginación política.

Esta situación que es motivo de análisis público, se da en un marco de participación que supera ampliamente lo establecido. En la manifestación social no se expresa ni el partido político mayoritario, con presencia en la institucionalidad, ni las coaliciones políticas gobernantes.

Este fenómeno de exigencia en la participación pública es claramente, como ya lo decíamos, la suma de decenas o centenares de minorías que, estando plenamente vigentes en la sociedad, no encontraron caminos republicanos para hacerse presente.

Si entendemos que la República es la manifestación política de la Nación, necesariamente, tal concepto, que por ahora, no ha sido discutido, deberá ser revisado. Pero, para ello, será trascendente una revisión de todos los actuales sistemas de participación.

* Ministro del Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, cargo que desempeña en la actualidad. Posee experiencia docente en la Universidad de Concepción y ha realizado una carrera política con amplia trayectoria en la que ocupó las dignidades de Presidente de la Juventud del Partido Nacional, provincia del Bío-Bío, Alcalde de los municipios de Los Ángeles y Pudahuel, Subsecretario del Ministerio Secretaría General de Gobierno, Senador de la República durante dos períodos legislativos por la Décimo Tercera Circunscripción Sur, Región del Bío-Bío, entre otras altas funciones.

El conocimiento, el desarrollo social, visto éste en todas sus formas, cultural, económico, científico, también sus asentamientos humanos, en fin, todo cuanto es parte vital de la voluntad propia del individuo, antaño sólo patrimonio de grupos menores, hoy se ha extendido a toda la sociedad. Podemos señalar al respecto, que este hecho, puede ser una demostración de buen gobierno, y en muchos casos o en todos, creemos que es así, sin embargo, la estructura legal que marchara paralelamente a estos cambios, aparentemente no tuvo, en ninguno de nuestros Estados, las modificaciones que esta nueva realidad exigió. Por ello, el descontento y a su vez, la incertidumbre creada.

Nos preguntamos cuáles son los pasos que se deben dar para acoger y encauzar este ímpetu de participación ciudadana. En este afán de abrir ventanas, hasta ahora cerradas al debate, nos parece necesario fijar nuestra atención en la Nación, entendida como aquel cuerpo social que, teniendo en su seno, etnia, lenguas, religiones diferentes, se les reconoce, a cada una de ellas, su pasado inmediato, y la característica de buscar un destino común.

¿Será posible mantener una estructura electoral sin considerar a la Nación como un todo?. Creemos que cada día es más imposible. Si a lo anterior agregamos también el despertar económico y en ello la apertura a un mundo globalizado, en que el propio Estado ha preparado a sus jóvenes en la educación y el conocimiento, para, efectivamente, triunfar en esta nueva realidad, podemos concluir que el trabajo pendiente, en materias de participación política, está recién comenzando.

Entonces, no bastará la sola observación electoral. Es el momento de comprender que como generación nos corresponde acoger a la Nación en toda su plenitud y para ello, serán importantes las mayorías y las minorías, vistas ahora más igualitariamente, comprendiendo la

diversidad social, como un patrimonio admirable de los pueblos y no como un problema social.

¿Es posible sólo desde la perspectiva electoral resolver tal asunto? Definitivamente no. La organización electoral, es una herramienta, principal sin duda, pero sólo eso. El debate serio, informado, dispuesto a cuidar la armonía en que naturalmente debe darse la convivencia social, debe entregar nuevas pautas a las formas de participación política, que amplíe el mundo partidario, hoy debilitado y cuestionado, para recibir de esta forma, en la institucionalidad, a esta nueva sociedad.

Los Estados que cuentan con dos Cámaras Legislativas, Senado y Diputados, tienen alternativas más amplias para acoger a la Nación. En tal sentido, la estructura republicana y nacional, tendrá en cada una de ellas su más expresiva manifestación. La Cámara de la República, expresión política de las mayorías y el Senado de la Nación, manifestación de la sociedad en su conjunto, ha sido la fórmula más adecuada para resolver esta nueva participación, que en algunos Estados del viejo continente, con una mejor perspectiva del tiempo, en buena parte ya lo pusieron en práctica.

Serán las potestades de cada una de estas instancias, las que deben ser discutidas en este nuevo contexto y a su vez, aquellos organismos que se estructuran en torno a la participación ciudadana, los encargados de implementarlas, cosa algo compleja, porque la variedad social exigirá una cuota de imaginación creadora muy superior a las ocurrencias actuales. Esta nueva sociedad, de mayorías y minorías, de participación, laboral, religiosa, étnica y otras muy variadas formas, podrá asumir también responsabilidades que hoy, le han sido vedadas.

Las nuevas exigencias sociales, son de tal magnitud, como lo son también las nuevas formas de manifestarse, que la ausencia de un Estado en tales cuestiones, marginará sus propios triunfos sociales con el peligro evidente de ver a sus propios dirigidos, su pueblo, también ausente del devenir de su país.

CARTAS AL EDITOR







FICHA PARA CANJE Y SUSCRIPCIONES

Nombre de la publicación:

Área(s) de conocimiento:

Periodicidad de la publicación:

Organización/Institución:

Dirección de contacto:

E-mail:

Persona responsable del canje:

Número de ejemplares:

Para uso en:

Fecha de la solicitud:

Los contenidos que se difunden en la revista especializada “Justicia Electoral y Democracia”, son de exclusiva responsabilidad de sus autores, y de ninguna manera constituyen el punto de vista del Consejo Editorial, de quienes elaboran la presente publicación, ni tampoco del Tribunal Contencioso Electoral.

TCE 2014



Justicia que garantiza democracia

JUSTICIA ELECTORAL Y DEMOCRACIA

Revista Especializada



Los contenidos que se difunden en la revista especializada “Justicia Electoral y Democracia”, son de exclusiva responsabilidad de sus autores, y de ninguna manera constituyen el punto de vista del Consejo Editorial, de quienes elaboran la presente publicación, ni tampoco del Tribunal Contencioso Electoral.

TCE 2014



tce_ecuador

República del Ecuador Tribunal Contencioso Electoral

Tribunal Contencioso Electoral

www.tce.gob.ec