

Sonia Natasha Romero Pico

Alex Reynaldo Romero Pico

**ANÁLISIS DE LOS RECURSOS CONTENCIOSOS
ELECTORALES EN ECUADOR**

Trabajo de Conclusión de Carrera (T.C.C.)
presentado como requisito parcial para la
obtención del grado en Derecho Empresarial de
la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas e
Internacionales especialización mayor Derecho
Internacional, especialización menor Derecho
Empresarial

UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO

Quito, 2015

ROMERO, Sonia N. y ROMERO, Alex R., Análisis de los Recursos Contenciosos Electorales en Ecuador. Quito: UPACIFICO, 2015, 96p. Ab. Mario Godoy (Trabajo de Conclusión de Carrera – T.C.C. presentado a la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas e Internacionales de la Universidad del Pacífico).

Resumen: El presente trabajo investigativo hace referencia a los Recursos Contenciosos Electorales, innovación existente desde el cambio estructural de la respectiva Función que presenta nuestra actual Constitución vigente desde el año 2008. Empezaremos con el estudio de conceptos básicos necesarios para el desarrollo de la presente investigación, y que constituyen pilar fundamental en el entendimiento de esta materia. Proseguiremos con el análisis de la historia electoral en el Ecuador y sus cambios fundamentales, aquellos procesos que vulneraban derechos y los cuales fueron evolucionando en busca de una democracia justa. Estudiaremos principalmente la separación de la Sede Administrativa de la Jurisdiccional, señalando las respectivas funciones de los Órganos Electorales que la componen, los procesos que ofrecen tanto a sujetos políticos como personas naturales y jurídicas en caso de que se vulnere alguno de sus derechos políticos; tomando como referencia los artículos presentados en el Código de la Democracia, además los recursos que se pueden interponer y ante que instancia le corresponde, procesos que se detallarán de una manera más simple y concisa, útil para el estudio de la materia de Derecho Electoral.

Palabras Claves: Recursos, Electoral, Sujetos Políticos, Administrativo, Jurisdiccional, Procesos.

	ENTREGA DE TRABAJO	Fecha: 09/07/2015
	(CONCLUSIÓN DE CARRERA DE GRADO)	Versión: 001
	PA-FR-67	Página: VIII de 1

DECLARACIÓN

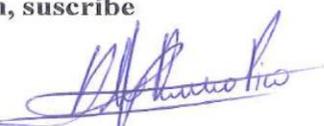
Al presentar este Trabajo de Conclusión de Carrera como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de Derecho de la Universidad Del Pacífico, hacemos entrega del documento digital, a la Biblioteca de la Universidad.

Los estudiantes certifican estar de acuerdo en que se realice cualquier consulta de este Trabajo de Conclusión de Carrera dentro de las Regulaciones de la Universidad, acorde con lo que dictamina la L.O.E.S. 2010 en su Art. 144.

Conforme a lo expresado, adjunto a la presente, se servirá encontrar cuatro copias digitales de este Trabajo de Conclusión de Carrera para que sean reportados en el Repositorio Nacional conforme lo dispuesto por el SENESCYT.

Para constancia de esta declaración, suscribe


Sonia Natasha Romero Pico


Alex Reynaldo Romero Pico

Estudiantes de la Facultad de Negocios
Universidad Del Pacífico

Fecha:

Título de T.C.C.:

Autor:

Tutor:

Miembros del Tribunal:

Fecha de calificación:

Quito, diciembre del 2015

Análisis de los Recursos
Contenciosos Electorales en
Ecuador

Sonia Natasha Romero Pico

Alex Reynaldo Romero Pico

Abg. Mario Godoy

Ab. Iván Merchán

Ab. Mario López

Diciembre del 2015

AGRADECIMIENTOS

Ante todo a Dios, por darnos la fuerza de seguir adelante sin importar las adversidades que surgieron en el camino.

Al Abogado Mario Godoy, director de esta tesis, por la sugerencia de un interesante tema de estudio, así como su guía y valiosa ayuda durante el transcurso del mismo.

A nuestros padres ejemplos de profesionalismo, honestidad, humildad, y solidaridad, además de un gran apoyo durante toda nuestra carrera.

A nuestros amigos y amigas de la Universidad del Pacífico, sobre todo a nuestros compañeros de Derecho por la unidad, respeto y apoyo durante el desarrollo de esta tesis.

Sonia y Alex Romero Pico.

DEDICATORIA

Esta tesis va dedicada con mucho cariño a nuestros padres Sonia Pico Benítez y Lino Romero Ganchozo, por todo el apoyo brindado a lo largo de nuestra carrera, y de nuestra vida.

A nuestros profesores y compañeros de la Universidad por siempre darnos excelentes ejemplos de profesionalismo y de compañerismo.

Sonia y Alex Romero Pico.

INTRODUCCIÓN	1
1. CAPÍTULO I FUNCIÓN ELECTORAL	3
1.1. <i>DEFINICIONES</i>	3
1.1.1. <i>Derecho electoral, Autonomía</i>	3
1.1.2. <i>Democracia, Legislación y Justicia Electoral como parte del Derecho Electoral</i>	4
1.1.2.1. <i>Democracia representativa</i>	5
1.1.2.2. <i>Democracia directa</i>	6
1.1.2.3. <i>Democracia Comunitaria</i>	7
1.1.3. <i>Sistema Electoral y su instauración como Función del Estado</i>	11
1.2. <i>ANTECEDENTES</i>	15
1.2.1. <i>Historia Electoral Ecuatoriana</i>	15
1.2.2. <i>Creación de los Órganos Electorales en Ecuador</i>	19
1.3. <i>SISTEMA ELECTORAL SEGÚN LA CONSTITUCIÓN DE 1998</i>	21
1.3.1. <i>Tribunal Supremo Electoral</i>	22
1.3.2. <i>Tribunales Provinciales Electorales y Juntas Receptoras del Voto</i>	24
1.4. <i>CAMBIOS DEL SISTEMA ELECTORAL EN LA CONSTITUCION DEL 2008</i>	26
1.4.1. <i>Consejo Nacional Electoral y Tribunal Contencioso Electoral</i>	27
2. CAPÍTULO II EMISIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS Y LOS RECLAMOS ADMINISTRATIVOS ELECTORALES	29
2.1. <i>CONSEJO NACIONAL ELECTORAL COMO SEDE ADMINISTRATIVA ELECTORAL</i>	29
2.2. <i>ANÁLISIS DE LAS FUNCIONES DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL</i>	33
2.2.1. <i>Regulación y Control</i>	36
2.2.2. <i>Administrativas</i>	37
2.2.3. <i>Designación de sus Integrantes</i>	38
2.3. <i>EVOLUCION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS ELECTORALES</i>	39
2.4. <i>RECLAMOS ADMINISTRATIVOS ELECTORALES EN SEDE ADMINISTRATIVA ELECTORAL</i> 43	
2.4.1. <i>Peticiones de Corrección</i>	45
2.4.2. <i>Derecho de Objeción</i>	46
2.4.3. <i>Impugnación a las Resoluciones</i>	46
3. CAPITULO III JURISDICCION CONTENCIOSA ELECTORAL	49
3.1. <i>TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL, ORGANIZACIÓN ESTRUCTURAL, FUNCIONES</i>	49
3.1.1. <i>Jurisprudencia Electoral</i>	50
3.1.2. <i>Gaceta Contenciosa Electoral</i>	51
3.1.3. <i>Organización Estructural</i>	51
3.2. <i>FUNCIONES DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL</i>	53
3.3. <i>LEGITIMADOS ACTIVOS DE LOS RECURSOS</i>	56
3.4. <i>RECURSOS CONTENCIOSOS ELECTORALES</i>	57
3.4.1. <i>Recurso Ordinario de Apelación</i>	63
3.4.2. <i>Acción de Queja</i>	65
3.4.3. <i>Recurso Extraordinario de Nulidad</i>	66
3.4.3.1. <i>Causales de Nulidad de Votaciones</i>	66
3.4.3.2. <i>Causales de Nulidad de Escrutinios</i>	67
3.4.3.3. <i>Causales de Nulidad de Elecciones</i>	67
3.4.4. <i>Recurso Excepcional de Revisión</i>	69
3.5. <i>PROCEDIMIENTO Y SUSTANCIACION</i>	70
3.6. <i>INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES</i>	72
4. ANEXOS	73
5. CONCLUSIONES	85
6. RECOMENDACIONES	88
7. BIBLIOGRAFÍA	89

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto realizar una investigación acerca de los procesos contenciosos electorales en Ecuador, que pueden ser considerados como aquellos que se encargan de resolver sobre temas jurídicos, en cuanto al cumplimiento de las formalidades provenientes de un acto administrativo, que vulnere un derecho subjetivo y constitucional propiamente afectado por la emisión del mencionado acto administrativo, dentro del ámbito electoral. El Sistema Electoral Ecuatoriano ha sido sometido a distintos cambios estructurales y funcionales suscitados por la continua inestabilidad política que nuestro país ha presentado a lo largo de los años.

Uno de los principales cambios fue el realizado a la estructura de la Función Electoral en el 2008, cuando se eliminó el Tribunal Supremo Electoral (TSE) y fue reemplazada por una Función, integrada por dos entidades: uno es el Consejo Nacional Electoral (CNE) designada como la Sede Administrativa de los procesos electorales, de acuerdo a sus funciones establecidas en el artículo 219 de la Constitución de la República y artículo 25 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República Del Ecuador, Código De La Democracia; y el otro es el Tribunal Contencioso Electoral (TCE) como la Sede Jurisdiccional encargada de administrar justicia en materia electoral y de acuerdo a las funciones que la envisten, conforme al artículo 221 de la Constitución de la República y los artículos 61 y 70 del Código de la Democracia.

Para analizar los cambios estructurales dentro de la Función Electoral, es necesario investigar distintos aspectos de nuestro sistema Ecuatoriano Electoral; cómo surgió, sus inicios y

desarrollo, su definición y que órganos la conforman; otro punto importante a considerar es el tema de la jurisdicción contenciosa y cuál es el procedimiento vigente a realizar en estos casos. Es importante mencionar que este es un tema de interés público, es decir concierne a todos los ecuatorianos el conocimiento del debido proceso electoral para que sea ejercido a cabalidad, sin verse afectados o vulnerados derechos de participación, los cuales se encuentran establecidos en la Constitución de la República.

1. CAPÍTULO I FUNCIÓN ELECTORAL

1.1.DEFINICIONES

1.1.1. Derecho electoral, Autonomía.

Para poder iniciar el adecuado análisis de la presente investigación cuyo objeto es el de examinar la eficiencia y eficacia de los cambios elaborados en el nuevo Sistema Electoral de nuestro país, lo esencial sería estudiar a la ciencia que encierra y a su vez desarrolla los necesarios lineamientos y normas de dicho sistema electoral, por lo que empezaremos por el correspondiente análisis del concepto de Derecho Electoral.

El Derecho Electoral es considerado una de las ramas de las ciencias jurídicas sobre la cual han versado distintas polémicas acerca de su autonomía o carencia de la misma, es más en nuestro país todavía no ha logrado consolidarse en las distintas universidades como una disciplina académica, y basándonos en que la creación del Derecho es motivado por su finalidad, sus receptores, y sobre todo por una conducta social que necesita ser regulada; como dijimos con anterioridad el Derecho Electoral constituiría una ciencia, porque posee formalidades esenciales que la diferencian de las demás ramas del derecho, además encierra conceptos amplios, antecedentes históricos, seguimientos sociológicos y conocimientos políticos que se concadenan íntegramente con estudios de partidos políticos, democracia y sus distintas formas de representación, junto con técnicas que son netamente propias a esta rama. Conforme a lo señalado se debe especificar en qué consiste el Derecho Electoral en sí, sabiendo bien que su desenvolvimiento ejerce tal relevancia en el funcionamiento de una sociedad democrática, que resulta imprescindible al momento de administrar de la manera más justa a una sociedad soberana, coincidiendo así con lo expuesto por Jesús Orozco Henríquez que señala al Derecho

Electoral como “*la disciplina científica que ha venido configurando un campo de estudio propio y autónomo, que consiste precisamente en las correspondientes normas jurídicas electorales, con base en principios, métodos, fines y características específicas*”¹. En base a estos criterios consideramos que el Derecho Electoral constituye una rama autónoma del derecho cuya relevancia radica en la regulación de conductas, que generan un sistema normativo de reglas propias y específicas, cuyo fin es el de precautelar un Derecho que puede verse mermado en la búsqueda de llevar a cabo una justicia electoral transparente, eficaz y democrática.

Es importante mencionar, dentro de este capítulo, y con fines meramente educativos, la forma en que nacen las normas en materia electoral, ya que como toda ciencia jurídica, proviene de fuentes que regulan el hecho generador de las mismas. Es así que varios tratadistas enuncian como fuentes del Derecho Electoral a las siguientes: fuentes escritas, fuentes no escritas y fuentes indirectas.

Fuentes escritas.- el conjunto de normas que tienen como efecto la creación de otras normas dentro de un mismo ordenamiento jurídico, como por ejemplo: La Constitución de la República, leyes orgánicas, leyes ordinarias, reglamentos, etc...

Fuentes no escritas.- la costumbre (Derecho Consuetudinario).

Fuentes indirectas.- Tratados y convenios internacionales.

1.1.2. Democracia, Legislación y Justicia Electoral como parte del Derecho Electoral

Una vez determinada la autonomía de esta rama del Derecho proseguiremos a definirla, pero para hacerlo debemos empezar mencionando que su definición puede ser desarrollada en dos acepciones; la primera enfocada netamente a la persona y a su derecho constitucional de elegir y ser elegido (art 61, literal 1 de la Constitución), y la segunda acepción que es la de normar a los

¹Orozco J., Evolución del derecho electoral en México durante el siglo XX. En S.M. Fernando Derecho Electoral. 2006, México, pág. 2.(Rojas, 1977)

órganos electorales y las actividades que estos llevan a cabo. Cuando hablamos de ese derecho subjetivo que poseen las personas de elegir y ser elegidos claramente estamos refiriéndonos al sufragio, siendo este un elemento primordial dentro de un gobierno democrático; es decir para tener una definición íntegra de lo que es el derecho electoral debemos hablar de democracia y la afinidad que estas dos guardan; el objetivo principal de la democracia juega un papel fundamental, al ser la sociedad la más idónea para elegir a sus gobernantes.

El origen etimológico de la palabra democracia, proviene del griego *demos* que significa pueblo, y de *kratos* que indica poder o autoridad, derivando en el poder del pueblo, siendo importante entender, que como consecuencia resulta en el poder que tiene el pueblo para ejercer su soberanía mediante la elección de sus representantes y que dicha elección debe ser resuelta con la participación de todos los ciudadanos de un país, ya que los temas públicos sobre los cuales tratan los representantes del gobierno interesan y afectan a todos. La Carta Magna reconoce, a *la participación de la ciudadanía en los asuntos de interés público*² como un derecho, que se ejercerá a través de la democracia representativa, directa y comunitaria. Pero en si debemos analizar en qué consisten cada una de estas:

1.1.2.1. Democracia representativa.-

En la actualidad, se utiliza el mecanismo de democracia representativa, el cual consiste en la elección de representantes para ocupar puestos públicos, a través del voto popular, quienes son los que gozan totalmente de la soberanía, y facultan a los representantes para gobernar, tomar decisiones políticas-públicas, de administración, etc..., para con los poderdantes. Cabe destacar que la representación, mediante elección popular, permite a los poderdantes designar a sus

² Constitución de la República, Título II, Capítulo V, art 61.

representantes o gobernantes para un período determinado y posteriormente reelegirlos o cambiarlos por otros, esta última, la alternancia, es considerada por muchos tratadistas como un eje fundamental para la práctica de una eficaz democracia; a su vez una reelección implica la ratificación de la soberanía popular para con los gobernantes que ejercen el poder público.

Luis Gustavo Arratíbel Salas considera que la figura de *“democracia representativa está determinada porque sus instituciones políticas tienen como basamento la idea de la representación nacional, por lo tanto, sus sistemas políticos disponen de los llamados elementos básicos fundamentales de la representación: a) elecciones libres; b) separación de poderes; y, c) jerarquía de normas jurídicas basadas en el principio de legalidad”*³. En nuestra legislación, específicamente en el Código de la Democracia, artículo 351 encontramos que para el ejercicio de *“elecciones representativas a través de órganos internos, las y los delegados que integren estos, deben haber sido elegidos por voto libre, universal, igual y secreto de los afiliados o adherentes permanentes, conforme a lo que disponga su normativa”*⁴; lo que reúne los elementos mencionados anteriormente.

1.1.2.2. Democracia directa.-

Para explicar este tipo de democracia, dentro de la normativa ecuatoriana, que es lo que nos interesa, nos remitimos a la Constitución de la República, artículo 103, que establece: *“la iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa”*⁵.

³Arratíbel, Conceptualización del Derecho Electoral, 2006, México, pág. 25

⁴Código de la Democracia, Capítulo Tercero, Sección Tercera, art 351

⁵Constitución de la República, Título IV, Sección III, art 103

Lo que nos resulta, del articulado anteriormente mencionado, es que la democracia directa será ejercida por la ciudadanía, quienes, mediante la recolección de un número de firmas (votos) determinados por la ley, podrán crear, reformar o derogar leyes; es decir que su importancia radica en la intervención de la ciudadanía en el marco legislativo ante cualquier órgano que goce de competencia legisladora, sin intermediarios ni representantes.

Es una forma de ejercer la democracia, que directamente vincula a la ciudadanía, sin representación alguna, a intervenir en asuntos relevantes, para el correcto funcionamiento normativo, y al ser parte de procesos legislativos que regulen las conductas sociales y además gobiernen al pueblo ecuatoriano, su incidencia complementa un marco jurídico, que con los demás tipos de democracia, reconocidos en la ley, conlleven a una mejor relación entre democracia y el pueblo.

1.1.2.3. Democracia Comunitaria.-

Por último encontramos a la democracia comunitaria, cuya justificación emana de la tradición, o el bien conocido derecho consuetudinario ancestral, practicado por las culturas indígenas y demás culturas ancestrales, además se remiten a una sabiduría heredada encarnada en la moralidad social efectiva y expresada a menudo en mitos y leyendas, dirigidas a proteger un bien común, y no uno individual. Entendiendo esto podemos asumir que la protección de la democracia es entonces la finalidad del Derecho Electoral.

Manuel Aragón nos aclara un poco esta idea al exponer que: *“El Derecho Electoral es un instrumento de garantía de la democracia; esto es una técnica jurídica mediante la cual se pretende asegurar la certeza en el otorgamiento de la representación popular [...] también desempeña, y ese es su otro carácter, una función legitimadora, ya que la democracia se afianza*

precisamente gracias al correcto funcionamiento de los procesos electorales”⁶; es decir que el Derecho Electoral a través de los mecanismos y técnicas de los distintos órganos conformantes del Sistema Electoral de un país, son los que van a determinar la manera en que se ejerza la democracia en el mismo, pero para garantizar su cumplimiento, no solo se debe asegurar la debida protección de los derechos políticos que poseen los ciudadanos, sino también regular la eficacia y transparencia de los órganos que lo conforman.

Por lo tanto no podemos mencionar únicamente a esta primera acepción, que es solo un comienzo de lo que comprende el Derecho Electoral, sino también a la segunda acepción, considerada por varios tratadistas como el “concepto amplio” de este derecho, este consiste en normar a los órganos electorales necesitando así la creación de una legislación electoral que regule a sus respectivos órganos, valiéndose a su vez de una jurisdicción que garantice el cumplimiento de la misma.

Cuando hablamos de legislación electoral hacemos referencia a todo lo que se encuentra compilado tanto en la Constitución, como leyes electorales y reglamentos referentes a órganos de representación y sufragio; todas estas son creadas con el fin de evitar la violación de un Derecho Constitucional, dado que la propia Constitución de la República ampara la protección de estos Derechos, con el propósito de que no sean vulnerados en ninguna de las instancias del proceso electoral; su vigilancia corresponde únicamente al ámbito gubernamental, ya que dicha Constitución al facultar a la Función Electoral como una Función más del Estado, lo responsabiliza de ser el primer ente regulador y de control electoral, capaz de garantizar el cumplimiento de la ley, en concordancia con el artículo 217 de la Constitución que establece: *“La Función Electoral garantizará el ejercicio de los derechos políticos que se expresan a través*

⁶Aragón, Elementos de Derecho Electoral Ecuatoriano, 2010, pág. 18

*del sufragio, así como los referentes a la organización política de la ciudadanía”*⁷. Lo que nos lleva a resaltar y a profundizar al mismo tiempo en el pensamiento teórico desarrollado por Montesquieu, el cual, en su obra el Espíritu de las leyes, en resumen, nos indica el beneficio social que conlleva la desconcentración de un único poder, ya que como resultado se obtiene un equilibrio justo en las manifestaciones de ese poder producto de su división.

Pero la protección de estos derechos, implica, no solo la manifestación legislativa enfocada al marco constitucional, sino más bien, y como ya mencionamos, a la par se deberán crear normas jurídicas que, por una parte regulen las conductas propias de la materia electoral, los sufragios, escrutinios, consultas populares, procesos que forman parte para la elección de aquellas personas que nos representarán en el ámbito político-público; y por otra parte la tipificación de sanciones que se encarguen de corregir la violación de estos derechos. El Código de la Democracia manifiesta en su artículo 6 que: *“La Función Electoral tiene como finalidad asegurar que las votaciones y los escrutinios traduzcan la expresión auténtica, libre, democrática y espontánea de la ciudadanía y sean el reflejo oportuno de la voluntad del electorado expresada en las urnas por votación directa y secreta”*⁸.

Ahora, si bien es cierto que al hablar de una legislación electoral, su parte medular radica en la creación de normas electorales, no podemos dejar a un lado a las Instituciones competentes que nacen con la finalidad de administrar y hacer cumplir las mencionadas leyes, ya que muchas veces los Órganos que conforman la Función Electoral como lo son el Consejo Nacional Electoral o el Tribunal Contencioso Electoral, emiten resoluciones, reglamentos instructivos, etc., de carácter vinculantes para su cumplimiento y que se deberán considerar como complementarias a lo escrito en los distintos cuerpos legales, es decir norma secundaria. Dentro

⁷Constitución de la República, Título IV, Capítulo VI, art 216

⁸Código de la Democracia, Título I, Capítulo I, Sección II, art 6

del Sistema Electoral Ecuatoriano, el Consejo Nacional Electoral es el competente de cumplir esto, facultado por el Código de la Democracia en el artículo 25, numeral 9, que enumera, entre otras, como una obligación más la de: *“Reglamentar la normativa legal sobre los asuntos de su competencia.”*⁹

Es importante señalar que no solo las normas creadas bajo la potestad de materia electoral encuadran en la protección de estos derechos, ya que como lo mencionamos anteriormente pueden crearse otro tipo de normas que tengan el mismo propósito, podemos usar la definición presentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, cuando al referirse a esta materia alega que: *“las normas generales electorales no solo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra”*¹⁰. El más claro ejemplo, a nuestro criterio, es el Derecho Penal.

Pero no solo es necesario que una norma este plasmada en un cuerpo legal, también se presenta la necesidad de implementar mecanismos y procedimientos que garanticen la efectiva ejecución de dichas normas, es por esto que aparece la Justicia Electoral a la cual podemos definir como lo hace Dieter Nohlen: *“la garantía de elecciones libres y honestas”*¹¹ es decir la garantía del desarrollo efectivo de la democracia; una de las características importantes de la materia electoral es tener independencia sobre sus resoluciones jurídicas, con el fin de que todos los procesos no lleguen a ser politizados y que de esa forma se termine eliminando uno de los principios básicos de los órganos pertenecientes a la jurisdicción electoral, la imparcialidad. Esto

⁹Ibídem, artículo 25

¹⁰Suprema Corte de México, Derecho Electoral Generalidades y Principios, 2006, México, pág. 62

¹¹Nohlen, Estudios de Justicia Electoral, Ecuador, pág. 23

por varios años ha producido fallas visibles en los órganos electorales de Latinoamérica, ocasionando que dichas resoluciones jurídicas sean comprendidas como parte de una contienda electoral por parte de la opinión pública, y que las instituciones electorales sean conformadas sobre razones políticas yendo en contra del ya mencionado principio de imparcialidad.

Es por esto que creemos pertinente mencionar la definición de Jesús Orozco Henríquez respecto a Justicia Electoral manifestando que abarca a *“todas aquellas medidas encaminadas a la óptima realización de la democracia representativa, como sería la celebración de elecciones periódicas, libres y auténticas, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, lo cual incluye el establecimiento de una adecuada integración de los órganos objeto de la representación política; plena libertad de asociación, reunión y expresión políticas, acceso equitativo de los partidos políticos al financiamiento público; respeto estricto del pluralismo político, condiciones también equitativas para la contienda electoral, etcétera”*¹². Demostrando que para que esta justicia se desarrolle de una manera correcta y que a su vez cumpla con los principios y estándares dados a lo largo de la historia electoral, es necesaria la conformación correcta e independiente de estos organismos facultados para la realización de los procedimientos y resoluciones jurídicas, siendo su finalidad principal el alcance de un gobierno democrático.

1.1.3. Sistema Electoral y su instauración como Función del Estado

A lo largo de la investigación hemos definido varios términos que forman parte del concepto íntegro de Derecho Electoral, nos hemos referido a la democracia que últimamente es la finalidad de esta rama del Derecho, y que para conseguirla necesita del establecimiento de ciertas leyes que regularicen los procedimientos que se vayan a realizar en la búsqueda de la

¹²Orozco, Estudios de Justicia Electoral, Quito, 2009, pág 28

misma(legislación electoral), además de las garantías que acompañan a estas leyes en la ejecución de su correcto cumplimiento(justicia electoral). Pero una parte fundamental y a la que todavía no hemos mencionado son los procedimientos, siendo estos base de la construcción del camino a la democracia; sin estos no habrían elementos a los cuales regular; constituyendo así lo que conocemos como sistema electoral.

El sistema electoral es un conjunto de normas y principios en este caso electorales que van enlazados entre sí y establecen las reglas básicas o fundamentales para la adecuada práctica de la democracia y todas sus implicaciones, siendo este el que fija los procedimientos mediante los cuales se realizan las representaciones, basándose en las preferencias manifestadas por los electores, pero para poder entender plenamente lo que nos dice este autor es necesario mencionar las clases de sistemas electorales existentes y los principios que los conforman.

Existe una gran variedad de sistemas electorales, los cuales son creados dependiendo a la realidad de cada país, ya que varían sus formas de gobierno, por ejemplo un país liderado por una monarquía parlamentaria utilizará un sistema diferente al utilizado en un gobierno presidencialista como el nuestro.

Por esto hemos decidido solo describir a los tipos de sistemas electorales utilizados en nuestro país:

El primero es el Sistema Mayoritario, en este tipo de sistema, como su nombre lo indica el partido político que obtenga la mayoría de votos por parte de los electores se apropia del puesto a elegirse. Este se puede dar de dos maneras, la primera, la Mayoría Absoluta, en esta solo si se obtiene más de la mitad de los votos válidos emitidos por los electores a favor de un partido político se puede proclamar a un nuevo representante para el puesto a elegirse; en este tipo de sistema si ningún partido alcanza a obtener la cantidad establecida de votos válidos como

mayoría absoluta se procede a realizar una segunda vuelta en las votaciones; la segunda la Mayoría Relativa, en esta el partido político que obtiene la mayoría de votos válidos se apropia de los puestos a elegirse.

El segundo tipo de sistema es el Proporcional, este sistema asegura que las minorías ejerzan su debido derecho a participar en la gestión del gobierno. Se da a través del método de coeficiente electoral el cual consiste en la división del total de votos válidos realizados en la elección para el número de puestos que van a elegirse. El objetivo de este tipo de sistema es que el poder político sobre el cual vaya a realizarse la elección refleje los intereses e ideologías de los electores.

Nuestro país se rige a través del sistema Mixto, ya que para la elección de Presidente y Vicepresidente se utiliza el Sistema de Mayoría Absoluta, que, además de lo que determina la doctrina acerca de su concepto, en el Código de la Democracia se expone en el artículo 161: *“El binomio que consiguió el primer lugar obtiene al menos el cuarenta por ciento de los votos válidos y una diferencia mayor a diez puntos porcentuales sobre la votación lograda por el binomio ubicado en el segundo lugar”*¹³, considerando también a un tipo de sistema de mayoría relativa para las elecciones de Presidente y Vicepresidente; para la elección de Prefectos, Alcaldes y Concejales el de Mayoría Relativa y para los demás el Proporcional es decir utilizan el método de coeficiente electoral.

Una vez explicada esta breve clasificación de los sistemas electorales podemos continuar con los principios que los rigen, para lo que hemos tomado como referencia a los señalados por el Instituto de Cooperación Iberoamericana empezando por el principio de Imparcialidad, ya hemos mencionado este principio en esta investigación, sabemos que para que un órgano electoral ejecute a cabalidad sus fines debe poseer neutralidad frente a los partidos políticos y no ser

¹³Código de la Democracia, Título I, Capítulo IX, Sección III, art 161

objeto de influencias, realizando actos favorables hacia alguno de ellos; otro principio es el de confidencialidad del voto y publicidad del escrutinio, los electores poseen el derecho a expresar libremente su elección hacia el gobernante que deseen los represente, el mecanismo por el cual se hace válido este derecho es el sufragio (voto), por lo que obtener los resultados de aquella declaración de voluntad de manera pública es necesaria para asegurar que no se haya cometido alguna vulnerabilidad frente a este derecho constitucional; hemos mencionado también que el sufragio debe ser realizado de manera ética, eficaz y transparente ya que representa la declaración expresa de la voluntad de los electores por lo que la eficacia del voto también constituye un principio del sistema electoral; la capacidad electoral también cabe ser mencionada como principio ya que los electores deben poseer las plenas capacidades para realizar la respectiva elección de sus gobernantes, en nuestra Constitución dichas capacidades se encuentran plasmadas en el Art 62: “ *Las personas en goce de derechos políticos tienen derecho al voto universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente, de conformidad con las siguientes disposiciones: 1. El voto será obligatorio para las personas mayores de 18 años. Ejercerán su derecho al voto las personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada. 2. El voto será facultativo para las personas entre 16 y 18 años de edad, las mayores de sesenta y cinco años, las ecuatorianas y ecuatorianos que habitan en el exterior, las integrantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, y las personas con discapacidad.*”¹⁴; y por último una de las características básicas en la definición de democracia, es que toda la comunidad perteneciente a un país participe de la elección de su gobernante, incluyendo a las minorías vulnerables en el ejercicio de su derecho al sufragio, sin que de cualquier forma el mismo se vea vulnerado.

¹⁴Constitución de la República, Título II, Capítulo V, art 62

En nuestra Constitución estos principios están reconocidos en su artículo 217 los cuales son: autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad y probidad; a los que no habría necesidad de profundizar ya que están comprendidos en los descritos anteriormente.

Todos las leyes, procedimientos y garantías requieren de una organización específica acompañada de ejecutores que las realicen y contribuyan a alcanzar su determinado fin, creándose así los llamados órganos electorales que conforman la Función Electoral. Definimos a la misma como un compuesto de órganos electorales conformado por personas capaces e idóneas de ejecutar con transparencia e imparcialidad todos los procedimientos que conllevan a cumplir un fin determinado como lo es la democracia electoral, rigiéndose por leyes propias a la misma materia y una jurisdicción que garantiza la realización de las mismas.

1.2. ANTECEDENTES

1.2.1. Historia Electoral Ecuatoriana.

Los grandes cambios en materia electoral de nuestro país se han desarrollado a partir de graves períodos de crisis política, y como el fin de nuestra investigación es explicar asuntos netamente electorales nos vamos a detener precisamente a estudiar momentos políticos esenciales para el desarrollo del Sistema Electoral como lo conocemos en la actualidad.

Desde su separación de la Gran Colombia en 1830 nuestro país ha presentado varias Constituciones, producto de los constantes cambios presidenciales, pero un factor común que han presentado dichas Constituciones es establecer el derecho a elegir y ser elegido diferenciándose únicamente en las restricciones respecto a quienes podían ejercerlo; la primera Constitución por ejemplo, la cual fue creada en semejanza a la Constitución Estadounidense, señalaba que “*se debía tener una propiedad raíz, valor libre de 200 pesos o ejercer una profesión o industria útil,*

*sin sujeción a otro como sirviente, doméstico o jornalero, saber leer y escribir*¹⁵; todos estos eran requisitos para poder ser ciudadano Ecuatoriano, además de ser casado y tener más de 18 años; dichos requisitos a su vez también constituían limitaciones para el ejercicio del derecho al sufragio; en esta época este derecho se ejercía a través de un sistema de electores, manteniendo hasta 1843 la figura de voto indirecta, lo cual era respaldado por la primera Ley de Elecciones expedida en 1835; en 1843 aparece ya la figura de voto directo pero únicamente para elegir a los miembros del Senado, también se alarga el período de gobierno presidencial a ocho años, además de estas modificaciones el Sistema Electoral se mantiene sin cambios relevantes que señalar. Algo que también cabe mencionar es que Ecuador desde sus inicios se vio influenciado en la parte política por la Iglesia, es por esto que en esta época los encargados de realizar los escrutinios eran los Padres de cada Parroquia

Como dijimos antes, cada cambio significativo en materia electoral se desarrolla a partir de dificultades políticas que afectaron enormemente a nuestro país, este es el caso del período crítico que vivió Ecuador en 1859; en esta época el país era gobernado por Francisco Robles quien desató una gran inconformidad económica y política al entregar a una Compañía inglesa parte territorial de Esmeraldas y del Oriente, estos en ese tiempo eran considerados por los peruanos como parte de su territorio, causando de esta manera protestas y eventualmente el bloqueo de Guayaquil, además de también haber arrendado las Islas Galápagos a Estados Unidos; estas acciones desencadenaron el crecimiento de la oposición en Quito, motivo por el cual Robles trasladó la capital hacia Guayaquil, delegando a Urbina la protección frente al bloqueo ocasionado en dicha área territorial por parte de los Peruanos, pero este movimiento solo ocasionó un Golpe de Estado por parte de la oposición, logrando la destitución de Robles y

¹⁵Serrano, Política y Proceso Electoral Ecuatoriano, 2006, Quito, Pág. 39

nombrando como Gobierno Provisorio a un triunvirato conformado por Gabriel García Moreno, Jerónimo Carrión y Pacifico Chiriboga; Urbina combatió a este Triunvirato logrando que García Moreno huyera a Perú, pero el mismo aprovechó esta oportunidad para aliarse con su Presidente Ramón Castilla y que este le brindara ayuda, derrotando así a Urbina y Robles; posterior a esto García Moreno ordena al comandante militar Franco a convocar elecciones libres y desconocer la Presidencia de Robles llegando a su vez a un acuerdo con los bloqueadores peruanos; Robles renuncia a su cargo como Presidente, abandonando el país junto con Urbina y una vez más se establece el gobierno provisorio; Castilla entonces se dirige a los Ecuatorianos proponiendo la unión de Perú y Ecuador como un solo gobierno, por esto se decide delegar a Franco la negociación con Castilla salvo en materia de soberanía territorial, el cual acuerda respaldar a Castilla con la condición de ser nombrado “Cabeza del gobierno general del Ecuador”, firmando así el acuerdo de Mapasingue, lo que provoca inconformidad a García Moreno quien le propone la renuncia de ambos y el nombramiento de Pedro Carbo como Presidente hasta que una Convención Nacional logre elegir a otro representante; Franco rechaza esta petición y exige la salida de García Moreno del territorio Ecuatoriano, pero este realiza una alianza con Juan José Flores designándole como Director Supremo de la Guerra, acabando así esta odisea política en 1860 con la Batalla de Guayaquil en la que triunfa el Triunvirato y se reunifica el Estado Ecuatoriano; es por esto que en 1861 después de haberse convocado a una Convención Nacional se designa a García Moreno como nuevo Presidente del Estado Ecuatoriano y esto lleva a su vez a la creación de una nueva Constitución Ecuatoriana.

Sabemos que en nuestro país siempre ha existido una división regional entre Costa y Sierra, ambas presentaban tendencias políticas distintas predominando así en la Sierra la tendencia conservadora y en la Costa la tendencia liberal; la principal diferencia entre estas tendencias es la

presencia de la Iglesia en la Gobernabilidad del Estado o la ausencia de la misma; García Moreno es el principal representante del conservadurismo en nuestro País, lo cual es importante de señalar ya que las Constituciones creadas durante sus gobiernos en 1861 y en 1869 reflejaban claramente su presencia. La Constitución de 1861 como resultado de los problemas que surgieron desde 1859 cambiaron la forma de elección de los Representantes del Gobierno consagrando así el sufragio directo-que se mantendría desde entonces y universal para los hombres; como requerimientos se exigía ser ciudadano Ecuatoriano en ejercicio además de saber leer y escribir; cabe también resaltar que en esta Constitución se cambia el carácter del sufragio a secreto, este hasta fechas anteriores variaba según su grado y también se introdujo la elección por mayoría absoluta o a defecto de esta la relativa ; después de esto en 1869 se crea una nueva Constitución denominada “Carta Negra” la cual añadía como requisito para ser Ciudadano Ecuatoriano y a su vez para ejercer el derecho al sufragio el ser católico, otro cambio que presentaba esta Constitución era el de alargar el periodo de gobierno del Presidente a seis años y no cuatro como era acostumbrado, con excepción de la Constitución de 1843 que como ya mencionamos antes establecía ocho años de gobierno Presidencial.

El conservadurismo domina hasta 1895 fecha en la cual se da la Revolución Liberal a cargo del Gral. Eloy Alfaro, quien en 1897 se convierte en Presidente de la República del Ecuador, con esto se crea una Nueva Constitución en la que Ecuador se establece como Estado laico; el liberalismo radical gobernó el marco político durante los próximos 30 años, durante los cuales la Costa pasó a ser centro de poder; esto se mantuvo hasta 1925 fecha en la cual se dio el primer golpe militar institucionalizado denominado la “Revolución Juliana”. Desde 1925 a partir de esta Revolución nuestro país fue gobernado por instituciones militares estableciendo así una larga dictadura que perduró por varias décadas; durante la misma podemos apreciar distintas

singularidades que se presentaron en tema electoral, por ejemplo en 1929 se reconoce a la mujer como ciudadana facultada para elegir, derecho de carácter facultativo que se mantiene hasta 1967; pero una fecha importante y que cabe resaltar son los sucesos ocurridos en 1944, ya que aquellos, motivaron la creación de los Órganos Electorales en nuestro país.

1.2.2. Creación de los Órganos Electorales en Ecuador.

El 28 de Mayo de 1944 se desencadenó una serie de confrontaciones producto del fraude electoral realizado por el entonces Presidente Arroyo del Río, el cual hasta esa época había mantenido un gobierno déspota; Arroyo del Río quien asumió el poder como Gobernante del Ecuador en 1940 se había ganado la desaprobación del pueblo, inicialmente debido a que en la Guerra contra Perú en 1941 decidió entregar parte del territorio Ecuatoriano -motivo del altercado- a los Peruanos, después de que estos invadieran El Oro, además de que durante su mandato siempre se realizaban represiones brutales hacia el sector obrero; durante las elecciones de 1944 Arroyo del Río realizó fraude electoral agregando papeletas a favor de su representante Miguel Ángel Albornoz que se provocó el Golpe de Estado, dando origen a la llamada “Revolución La Gloriosa”; los militares habían quitado el apoyo hacia el Gobernante y este contaba solamente con el apoyo de los “Carabineros”, los cuales se enfrentaron a los militares sin éxito, ocasionándose de esta forma el derrocamiento del Presidente.

Después de haber sido convocada una llamada “Alianza Democrática Ecuatoriana” sube al poder por dos semanas un militante del Partido Comunista Ecuatoriano Gustavo Becerra Ortiz, creando una Constitución de carácter socialista, motivo de descontento por parte de los sectores de derecha, los cuales descalificaron un gobierno netamente social y entregaron el poder a José María Velasco Ibarra, quien crea una nueva Constitución, y es en dicha Constitución donde se ven cambios relevantes en cuanto a materia electoral.

Es en esta Constitución de 1946 donde se elimina el derecho a “elegir y ser elegidos” que poseían las Fuerzas Armadas y la policía, especificando que su única función en procesos electorales es la de garantizar que dichos procesos sean puros y transparentes; pero el cambio más significativo que podemos observar en el contenido de dicha Constitución es que por primera vez en la historia electoral Ecuatoriana se establece la presencia de un Órgano Electoral que controle y regule los diversos procesos que conlleva la materia. Es así que en su Título IV, Sección II Artículos 23, 24 y 25 se establece lo siguiente: *“En la Capital de la República y con jurisdicción en toda esta, habrá un tribunal Supremo Electoral autónomo, que se hallará organizado en la forma siguiente: Tres Vocales designados por el Congreso; Dos, por el Presidente de la República, y Dos, por la Suprema.(...) Art. 24.- Son atribuciones y deberes del tribunal Supremo electoral: a) Regular y vigilar por sí o medio de sus comisionados, los diferentes actos del proceso electoral; así como dar las instrucciones y dictar las medidas necesarias para su correcta realización; b) Resolver las dudas que en cada caso se presentaren, sobre la interpretación y recta aplicación de la Ley de Elecciones; c) Resolver en segundo y definitiva instancia las quejas que cualquier ciudadano presentara respecto de infracciones de la Ley o incorrecciones en el sufragio; e imponer u ordenar las sanciones correspondientes; d) Efectuar los escrutinios que según la Ley de Elecciones le correspondan, y expedir los respectivos nombramientos, y e) Elegir dignatarios de entre sus Vocales, dictar su Reglamento y designar a los Vocales de los Tres Provinciales Electorales. Art. 25.- Todas las autoridades del orden administrativo deben cooperación a los Tribunales Electorales, para el cumplimiento de las funciones que a estos les están encomendadas”¹⁶.*

¹⁶Constitución de la República 1946, Título IV, Sección II, arts. 23, 24, 25.

Con la aparición de este órgano autónomo se buscaba mejorar la transparencia e independencia de los procesos electorales que hasta esa época habían sido lesionados; desde este momento en adelante se mantiene la presencia del Tribunal Supremo Electoral, presentando distintas evoluciones.

Esta Constitución permanece vigente hasta 1966, período en el que se crea una nueva Carta Magna bajo el mandato de Otto Arosemena, en la misma no se presenta ningún cambio relevante en materia electoral por lo que podemos avanzar en nuestra investigación hasta 1978, fecha en la que se crea la décimo octava Constitución de la República; en esta Constitución se elimina el derecho del sufragio con carácter facultativo a las mujeres, y por primera vez podemos hablar del voto universal en Ecuador, una vez que en la misma se ha concedido también el voto a los analfabetos.

En esta Constitución se habla del Tribunal Supremo Electoral en su Título IV, Sección I Artículo 109: *“El Tribunal Supremo Electoral, con sede en Quito y potestad en todo el territorio nacional, se encarga de dirigir, vigilar y garantizar el proceso electoral. Su organización deberes y atribuciones se determinaron en la ley. Dispondrá que la Fuerza Pública colabore para garantizar la libertad y pureza del sufragio”*¹⁷. Desde entonces el Tribunal Supremo Electoral se mantiene similar hasta la Constitución de 1998, la cual procederemos a estudiar a continuación.

1.3.SISTEMA ELECTORAL SEGÚN LA CONSTITUCIÓN DE 1998.-

En 1997 nuestro país se encontraba bajo el mando de Abdalá Bucaram, quien a seis meses de tomar posesión de su cargo se había ganado el disgusto de la población, lo cual provocó su destitución como Presidente de la República alegándose que presentaba “Incapacidad Mental”;

¹⁷Constitución de la República 1978, Título IV, Sección I, art 109.

razón por la cual el Congreso designó como Presidente Interino a Fabián Alarcón, cargo que tuvo que ser dejado sin efecto ya que la entonces Vicepresidenta Rosalía Arteaga, debido a formalidades jurídicas debía proclamarse como nueva Presidenta de la República; el congreso obliga a renunciar a Rosalía Arteaga y proclama a Fabián Alarcón como Presidente; es durante este gobierno que se crea la nueva Constitución, sobre la cual nuestro país depositó grandes expectativas orientadas a una anhelada estabilización de la democracia.

Esta Constitución Política entró en vigencia el 10 de Agosto de 1998, misma fecha en la que Jamil Mahuad asume la presidencia de nuestro país; mediante esta se buscaba resolver distintas crisis políticas que habían generado afectación a varios grupos y a la distribución de poder mediante los distintos procesos participativos, en definitiva la finalidad de esta carta política era la solución de las distintas falencias que había presentado la Constitución precedente, concentrándose así en los siguientes asuntos: avances en materia de derechos y garantías considerándose por primera vez al Ecuador como un país pluricultural y multiétnico, ya que finalmente se reconocieron a distintos movimientos indígenas; se planteó la descentralización y se crearon juntas parroquiales y rurales, se abrieron mecanismos de democracia directa buscando enfocar a la participación como característica y finalidad del Estado introduciendo así la votación personalizada, estos los más importantes en cuanto materia política y electoral.

1.3.1. Tribunal Supremo Electoral.

Se encontraba descrito en la entonces Constitución de 1998 en su artículo 209 que el Tribunal Supremo electoral era el *“máximo organismo electoral, con sede en Quito y jurisdicción en el territorio nacional...”*, gozando con *“autonomía administrativa y económica, para su organización como para el cumplimiento de sus funciones”* las cuales eran: *“organizar, dirigir, vigilar y garantizar los procesos electorales y las consultas populares; y juzgar las cuentas que*

daban los partidos, movimientos políticos, organizaciones y candidatos, sobre el monto, origen y destino de los recursos que utilicen en las campañas electorales”¹⁸.

Estaba conformado por siete vocales los cuales eran elegidos por el Congreso Nacional, estos siete vocales eran elegidos de varias ternas que eran presentadas por los representantes de los partidos políticos, movimientos y organizaciones independientes que hubieren obtenido las siete primeras votaciones en las últimas elecciones de diputados nacionales y tenía como requerimiento que a dichas ternas las conformaran por lo menos una mujer.

Sus competencias se encontraban detalladas en la Ley de Elecciones, entre las cuales se encontraban: Implantar su propio sistema de administración y desarrollo de personal; aprobar normas para el buen funcionamiento administrativo y financiero de los organismos electorales; organizar los tribunales provinciales y supervigilar su funcionamiento; convocar a elecciones y realizar los escrutinios definitivos en las de Presidente y Vicepresidente de la República de Diputados Nacionales al Congreso Nacional además de proclamar los resultados; organizar las consultas populares, realizar escrutinios definitivos y proclamar resultados; juzgar cuentas que rindan los partidos políticos, movimientos, organizaciones y candidatos independientes, sobre el monto, origen y destino de los recursos que utilicen en las campañas electorales; presentar al Ejecutivo, para su expedición, los proyectos de reglamento en las materias de su competencia; imponer sanciones que sean de su competencia, conforme lo previsto en la Ley de Elecciones, de partidos políticos, movimientos y organizaciones independientes y en la de Control de Gasto Electoral; señalar el plazo dentro del cual los Tribunales Provinciales han de imponer las sanciones previstas en esta Ley, luego de concluida cada elección. Uno de sus deberes además

¹⁸Constitución de la República 1998, Título IX, art 209.

era el de informar anualmente a la Función Legislativa sobre la actividad electoral y solicitar la expedición de las reformas legales que se estimaren necesarias.

1.3.2. Tribunales Provinciales Electorales y Juntas Receptoras del Voto.

Estos Tribunales estaban integrados por siete vocales al igual que el Tribunal Supremo Electoral los cuales eran elegidos por el mismo, cada uno durando dos años en el ejercicio de sus funciones; entre sus competencias, las cuales, así mismo estaban señaladas en la ley de elecciones, se encontraban: designar de entre sus miembros al presidente y vicepresidente; dirigir vigilar dentro de su jurisdicción, los actos electorales, impartir las instrucciones necesarias para su correcta realización; cumplir y hacer cumplir las órdenes emanadas del Tribunal Supremo Electoral; resolver las reclamaciones que formulen los partidos, movimientos y organizaciones independientes o los ciudadanos acerca de irregularidades producidas en los procesos electorales; imponer las sanciones que sean de su competencia y demás atribuciones que señale la Ley y sus Reglamentos.

Por su lado las Juntas Receptoras del Voto se encargaban de recibir los sufragios y realizar los respectivos escrutinios de conformidad con la misma Ley de elecciones, estaban compuestas por tres vocales principales y tres vocales suplentes y entre los requisitos que se necesitaban para poder ser parte de dichas juntas era ser Ecuatoriano, mayor de edad y saber leer y escribir, además de encontrarse en ejercicio de los derechos de la ciudadanía; los encargados de designar los miembros de estas Juntas eran los Tribunales Provinciales respectivos a la respectiva área.

Como podemos observar se realizan distintos cambios a los antes observados en nuestro sistema electoral; hay una distinta forma de organización institucional en materia electoral, debido a que se tenía el criterio de que los diferentes momentos de fragilidad democrática que había atravesado el país hasta ese entonces, se debían a distintas fallas presentadas por un inadecuado

diseño electoral que de una u otra manera limitaban la competencia y capacidad del gobierno. Es por esto que se perfecciona la forma de organización institucional que a su vez va de la mano con el planteamiento descentralizado de la Constitución donde se agregaron las Juntas Parroquiales y Rurales. La finalidad de estos cambios es de facilitar la organización en el debido proceso del sufragio en todos los espacios del país; cada Tribunal Provincial tiene la competencia de administración y jurisdicción de su respectiva provincia y sobre las correspondientes Juntas Receptoras; esto si bien presentaba un avance en el aspecto organizacional del sistema electoral que se había mantenido por décadas, todavía presentaba varias deficiencias en otros aspectos, uno de estos el que pretendemos analizar en esta tesis, la concentración de competencia tanto administrativa como jurisdiccional dentro de un mismo órgano; sabemos que el Tribunal Supremo Electoral como se encontraba establecido en la Constitución del 98 debía estar integrado por siete fuerzas políticas que hayan obtenido la mayoría de votos pasando de esta manera a consolidarse como las máximas autoridades en procesos electorales, el fin era el de que estas autoridades electas se auto controlaran y garantizaran el respeto a la soberanía popular, pero esto no ocurría ya que en el Congreso existían mayorías políticas de las que dependían dichas autoridades, dificultando el proceso de juzgamiento de infracciones electorales que en muchas ocasiones eran realizados por las mismas autoridades del Tribunal Supremo Electoral, o causas iniciadas en la organización misma del proceso electoral.

Un claro ejemplo de esto es el que se desarrolló en el 2003, cuando una demanda de Inconstitucionalidad fue presentada por uno de los máximos dirigentes del Partido Social Cristiano, la misma que fue basada en la vulneración a la voluntad popular que representaba la aplicación del conocido método D'Hont al momento de adjudicar puestos en elecciones pluripersonales; en este proceso se demostró que el Sistema Electoral Ecuatoriano era politizado,

ya que el Tribunal Supremo Electoral no resolvió esta declaratoria de Inconstitucionalidad dentro del tiempo pertinente por lo que se aprobó la utilización de ese método, favoreciendo así a ciertas fuerzas políticas mayoritarias; evidenciando acciones cuestionables que venían ocurriendo con el paso de los años.

1.4.CAMBIOS DEL SISTEMA ELECTORAL EN LA CONSTITUCION DEL 2008.

En el año 2005 después de la destitución del Presidente Lucio Gutiérrez, su sucesor Alfredo Palacios llama a una Consulta Popular que trataba sobre la creación de una Asamblea Constituyente para enmendar la Constitución del 98, realizándose la debida petición al Tribunal Supremo Electoral el cual no aprobó esta iniciativa; posteriormente a esto asume el poder el actual Presidente Rafael Correa, el cual convoca a referéndum constitucional en septiembre del 2008, obteniendo así la aprobación de la Constitución del 2008 con una mayoría reflejada en un 63% de votos a favor.

Uno de los cambios que presentó esta nueva Constitución fue el de incorporar dos nuevas funciones al Estado, además de los tres tradicionales que ya conocemos, de esta forma ya no solo contábamos con las funciones Ejecutiva, Legislativa y Judicial, sino también con el Electoral y de Participación Ciudadana; cambio que se daba con el fin de fortalecer la participación de los ciudadanos.

También se realizan grandes modificaciones en la Estructura de la Función Electoral; está ya no solo se conformaba por un órgano competente, sino que pasaba a dividirse en dos órganos, uno meramente administrativo y el otro jurisdiccional; es así como aparecen el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral. Se realizaba también la distinción correcta estos y de sus Organismos; siendo los Órganos el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral ya que se crean por mandato constitucional y los Organismos aquellos que nacen por

fuerza de ley para llevar a cabo el proceso de sufragio de forma desconcentrada, como los Provinciales. Aparecieron también con estos las denominadas Juntas Intermedias cuyo objetivo es el de agilizar el proceso del sufragio desconcentrando el escrutinio que se realizaba a nivel provincial. Es así como los Organismos que conforman la Función Electoral son las Juntas Regionales, Distritales y Provinciales; las Juntas Intermedias de Escrutinios, las Juntas Receptoras del Voto Nacionales y del Exterior, y las Delegaciones Provinciales y Distritales del Consejo Nacional Electoral.

Todos estos cambios realizados se daban con el fin de democratizar el sistema electoral, recuperar su legitimidad y a su vez ganar no solo eficiencia sino también fortaleza en las instancias de representación política.

1.4.1. Consejo Nacional Electoral y Tribunal Contencioso Electoral.

A diferencia del Tribunal Supremo Electoral, los miembros de estos dos Órganos son elegidos mediante concurso público de oposición y méritos, con postulación e impugnación de la ciudadanía; dichos miembros pueden ser también sujetos de enjuiciamiento político sino realizan a cabalidad sus responsabilidades y funciones, algo que había sido difícil de lograr hasta esta Constitución, tampoco pueden intervenir en la destitución o reemplazo de uno de estos miembros ninguna función externa como la Legislativa, que como sabemos en años anteriores tenía mucha influencia sobre cargos Electorales.

Estos Órganos cumplen con las funciones administrativas y jurisdiccionales del Sistema Electoral Ecuatoriano, al Consejo Nacional Electoral le corresponden las facultades administrativas, siendo su principal objetivo el de desarrollar y controlar las elecciones; mientras que al Tribunal Contencioso Electoral le corresponden las facultades jurisdiccionales, que nace como resultado de la pretensión Constitucional de despolitizar la conformación de los órganos

electorales, transparentando así los procesos de juzgamiento de infracciones electorales. Las competencias y funciones de ambos Órganos y de sus Organismos se encuentran detallados tanto en la Constitución de la República como el Código de la Democracia como procederemos a estudiar detenidamente a continuación.

2. CAPÍTULO II EMISIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS Y LOS RECLAMOS ADMINISTRATIVOS ELECTORALES

2.1. CONSEJO NACIONAL ELECTORAL COMO SEDE ADMINISTRATIVA

ELECTORAL

En el segundo Capítulo de la presente investigación vamos a estudiar la Sede Administrativa Electoral de la Función Electoral, para lo cual queremos empezar exponiendo el concepto de Derecho Administrativo que nos ofrecen los tratadistas Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg y Victor A. Thompson en su obra Administración Pública: *“Cuando dos hombres se ayudan mutuamente a mover una piedra que ninguno de los dos puede mover por sí solo, han aparecido los rudimentos de la administración. Este acto tan simple tiene dos características esenciales de la compleja maraña que se llama administración. Existe un propósito mover la piedra, y hay una acción conjunta: varias personas combinan su fuerza para hacer algo que ninguna de ellas podría hacer por sí sola. En su sentido más amplio, administración puede definirse como las actividades de grupos que cooperan para alcanzar determinados objetivos”*¹⁹. Esta explicación tan sencilla que nos presentan estos tratadistas nos facilita el entendimiento de la definición general de derecho administrativo; entonces, podemos decir que administración pública es el conjunto de personas que tienen un mismo interés o un mismo objetivo y que realizan una o varias acciones para alcanzarlo, y para esto necesitan regirse a una serie de lineamientos específicos que guíen y normen los procedimientos requeridos para lograr el cumplimiento de ese fin, es entonces cuando se da la aparición del Derecho, dando como resultado el Derecho Administrativo. Ahora bien este Derecho encierra dos puntos de vista al momento de ser definido; el primero, el punto de vista formal, el cual hace referencia a la entidad que realiza las actividades administrativas; en la mayoría de definiciones que han sido desarrolladas por

¹⁹Herbert- Smithburg y Thompson, Derecho Administrativo, 1977, México, pág. 72

múltiples interesados en el tema, la entidad competente de realizar dichas actividades es la Función Ejecutiva, pero referirnos a esta como única entidad encargada de dichas actividades administrativas sería limitar su definición y no tomar en cuenta su naturaleza. El fin que persigue el Derecho Administrativo es un aspecto importante, este busca el interés general mediante distintos medios, los cuales son mayormente técnicos y conforman la parte material, que es el segundo punto de vista necesario para definirlo. Esta parte material se refiere a la ejecución de distintos actos que pretenden satisfacer distintas necesidades y que se encuentran respaldados por bases legales, constituyendo así el aspecto jurídico de dichos actos administrativos, ya que deben ser realizados por personas que posean la competencia y el conocimiento necesario de las formalidades que la ley establece, de esta forma si ocurre algún incumplimiento de aquellas se pueda restituir estos actos o dar causa de responsabilidad, como consecuencia todos los actos de la autoridad pública deben estar enmarcados a lo que dispone la norma, principio de legalidad y constitucionalidad propio del derecho público, donde los funcionarios solo pueden realizar aquellos actos que estén normados por la ley y sus actividades, dicho principio se encuentra recogido dentro de la máxima norma de nuestro ordenamiento jurídico, en su artículo 226, manifestando que: *“las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley”*²⁰. Con el nuevo cambio constitucional que atañe a nuestra realidad contemporánea, nos damos cuenta que este principio de legalidad que rige el funcionamiento, tanto del administrador público como de la administración pública, garantice que los actos que sean emitidos, encuentren una armonía, casi intrínseca al funcionamiento público, ya que es aquella que considerando todos

²⁰Constitución de la República, Título IV, Capítulo VI, Sección I, art 226

los aspectos que abarcan la Constitución y las demás leyes, desarrolle esa capacidad de generar el bienestar común, tomando en cuenta los principios que los manejan, propios del cargo y la función a desempeñar, eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia, y evaluación, adicionalmente reconociendo el principio de asumir la responsabilidades de su actuar, teniendo presente que ese actuar estará restringido al ámbito netamente social, sometidos a una constante evaluación del desempeño de sus actividades.

Si bien es cierto, que es necesario diferenciar a lo administrativo de lo jurisdiccional, ya que las funciones administrativas no tienen un motivo y un fin, no suponen una situación que cause conflicto ni pretenden resolverlo como lo hace la jurisdiccional; la administrativa busca continuar desarrollando actos administrativos previniendo el conflicto, la parte jurisdiccional contenciosa, en cambio, es la que se ejerce cuando se demanda la reparación o el reconocimiento de un derecho, y nace desde que se produce pretensiones en las partes, es decir que al formarse conflicto pasa a ser competencia de la parte jurisdiccional. Así la definición brindada por Haoriou nos dice lo siguiente: *“derecho administrativo es la rama del derecho público que regula: 1. La organización de la empresa de la administración pública y de las diversas personas administrativas en las cuales ha encarnado; 2. Los poderes y los derechos que poseen estas personas administrativas para manejar los servicios públicos; 3. El ejercicio de estos poderes y de estos derechos por la prerrogativa especial, por el procedimiento de acción de oficio y las consecuencias contenciosas que se siguen”*²¹.

Anteriormente muchos tratadistas definían al Derecho Administrativo únicamente como “reglas que norman al servicio público” sin hablar de la importante relación ya sea directa o indirecta

²¹Haoriou, Derecho Administrativo, 2000, México, pág. 94

entre particulares y funcionarios públicos; pero como ahora vemos todas las Funciones del Estado contempladas en la Constitución tienen la necesidad de regular esta relación entre particulares y funcionarios ya que nace a consecuencia de las actuaciones que estos realizan, por lo que no se puede hablar únicamente de regulaciones internas propias de cada Órgano sino también de regulaciones externas que hagan posible esto; es por esto que añadimos el siguiente fragmento del libro de Gabino Fraga “Derecho Administrativo” en el que nos dice que este derecho regulará “ a) *La estructura y organización del poder encargado normalmente de realizar la función administrativa.* b) *los medios patrimoniales y financieros que la administración necesita para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su actuación.* c) *El ejercicio de las facultades que el poder público debe realizar bajo la forma de la función administrativa* y d) *La situación de los particulares con respecto a la Administración*”²². En nuestro país el órgano competente de cumplir con estas regulaciones en materia electoral, es el Consejo Nacional Electoral, constituyendo así la Sede Administrativa de la Función Electoral; este órgano administrativo tiene como objetivo garantizar el debido ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, teniendo la facultad de organizar los procesos electorales, asegurando así la participación de la ciudadanía en una forma equitativa, igualitaria y democrática; este Consejo se encuentra dirigido por un pleno, el cual está conformado por cinco consejeros principales; debemos recordar que en años anteriores la Función Legislativa mantenía una intervención importante en la elección de estos dirigentes, pero ahora como podemos observar en la Constitución al final del artículo 222 referente a normas de control político y social, se señala que en caso de que se llegue a ser destituido por incumplimiento de sus funciones alguno de estos miembros del pleno, “*la Función Legislativa no podrá designar los*

²²Fraga, Derecho Administrativo, 2000, México, pág. 119

reemplazos de las personas destituidas”²³, además de señalar que ahora es competencia de la Función de Participación Ciudadana y Control Social la designación de los mismos después de que se haya realizado el respectivo concurso público de oposición y méritos con postulación, veeduría y derecho de impugnación, escogiéndose así a las personas con mejores puntajes; nuevas modalidades añadidas con el fin de que se puedan respetar los principios a los que se rige el Derecho Electoral en su búsqueda de la tan anhelada democracia, modalidades diferentes a las mantenidas en nuestra historia electoral; pero para poder entender claramente su función como sede administrativa debemos realizar un detallado análisis de las funciones que le corresponden a este órgano.

2.2.ANÁLISIS DE LAS FUNCIONES DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Con el propósito de analizar las funciones que tiene el Consejo Nacional Electoral, hay que tomar como referencia a la anterior legislación, donde dichas funciones se encontraban recogidas dentro de un mismo órgano, que era el Tribunal Supremo Electoral; y poder así realizar una comparación, para establecer los beneficios de desconcentrar las competencias de la Función Electoral, en dos órganos distintos.

Ahora bien, como lo hemos mencionado, a lo largo de la presente investigación, sus funciones se encuentran descritas en el artículo 25 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas (Código de la Democracia) y emitidas en concordancia con lo que manda la Constitución en el artículo 219.

Las funciones del Consejo Nacional Electoral son las siguientes:

²³Constitución de la República, Título IV, Capítulo VI, Sección II, art 222

1. *Organizar, dirigir, vigilar y garantizar los procesos electorales, convocar a elecciones, realizar los cómputos electorales, proclamar los resultados y posesionar a quienes resulten electas o electos;*
2. *Organizar los procesos de referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato;*
3. *Resolver en el ámbito administrativo los asuntos que sean de su competencia y las contravenciones electorales.... De todas estas resoluciones se podrá apelar ante el Tribunal Contencioso Electoral;*
4. *Designar a las y los integrantes de los organismos electorales desconcentrados, previo proceso de selección, sujeto a impugnación ciudadana;*
5. *Controlar la propaganda y el gasto electoral, conocer y resolver en sede administrativa sobre las cuentas que presenten las organizaciones políticas y los responsables económicos y remitir los expedientes a la justicia electoral, si fuere el caso;*
6. *Garantizar la transparencia y legalidad de los procesos electorales internos de las organizaciones políticas;*
7. *Disponer el conteo manual de votos en los casos previstos en la Ley;*
8. *Presentar propuestas de iniciativa legislativa sobre el ámbito de competencia de la Función Electoral con atención a lo sugerido por el Tribunal Contencioso Electoral;*
9. *Reglamentar la normativa legal sobre los asuntos de su competencia;*
10. *Determinar su organización, formular y ejecutar su presupuesto;*
11. *Mantener el registro permanente de las organizaciones políticas, de sus directivas y verificar los proceso de inscripción, de acuerdo a lo previsto en la ley de la materia;*
12. *Vigilar que las organizaciones políticas cumplan con la ley, la normativa secundaria y sus estatutos;*

13. *Ejecutar, administrar y controlar el financiamiento estatal de las campañas electorales y el fondo para las organizaciones políticas;*
14. *Conocer y elaborar el registro electoral en el país y en el exterior, en coordinación con las entidades públicas pertinentes;*
15. *Organizar y elaborar el registro electoral en el país y en el exterior, en coordinación con las entidades públicas pertinentes;*
16. *Proporcionar información oficial de los procesos electorales, para lo cual podrá utilizar métodos y técnicas de investigación que permitan obtener información estadística desagregada, garantizando que no se violente el principio del secreto del voto;*
17. *Promover la formación cívica y democrática de los ciudadanos incorporando el principio de interculturalidad;*
18. *Organizar el funcionamiento del Instituto de Investigación y Análisis Político que además asumirá la capacitación y la promoción política electoral;*
19. *Designar de entre sus miembros principales su Presidenta o Presidente y su Vicepresidenta o Vicepresidente;*
20. *Colaborar con la organización de procesos electorales internos en otras instancias públicas o privadas, de acuerdo con leyes, reglamentos o estatutos correspondientes;*
21. *Designar al Secretario o Secretaria General del Consejo, de una terna presentada por el Presidente o Presidenta;*
22. *Delegar, cuando lo estime pertinente, a las consejeras o consejeros, la presentación de informes previos sobre asuntos de resolución del pleno;*

23. *Organizar y conducir el concurso público de oposición y méritos con postulación, veeduría y derecho a impugnación ciudadana para seleccionar a las consejeras y consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, de conformidad con la ley;*
24. *Designara los delegados de la Función Electoral ante las comisiones ciudadanas de selección organizadas por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; y,*
25. *Ejercer las demás atribuciones señaladas en la ley.”*²⁴

Para detallarlas detenidamente hemos procedido a clasificarlas de la siguiente manera:

2.2.1. Regulación y Control

Dichas funciones comprenden la finalidad de la Función Electoral, ya que su propósito radica en ejercer el control y regulación de todo tipo de proceso electoral, con ámbito nacional, y será ejercida desde la convocatoria a elecciones hasta la posesión de quienes resulten electos, es decir desde principio a fin. Además garantizando, basándose en los principios de transparencia y legalidad, que se evite vulnerar un Derecho Constitucional o se vea violentada la participación de un candidato y de la organización política a la que pertenece, lo que provoque la desnaturalización de los procesos electorales, asegurando una participación democrática y justa, donde se vea reflejada la voluntad soberana de ser gobernados por el candidato que representa la elección mayoritaria de los mandantes.

Pero el ámbito de control y regulación, no solo se limita al proceso electoral de elegir al gobernante que representará a los ciudadanos, manifestado en la elección por mayoría en las urnas, sino también, en ejercerla en aquellos procesos donde el pueblo ecuatoriano deba decidir sobre asuntos que versan sobre cómo quieren ser gobernados, dirigidos a cambios constitucionales, cuya relevancia conlleve a otro tipo de proceso electoral, siempre y cuando

²⁴Código de la Democracia, Título Primero, Capítulo Tercero, Sección Primera, art 25.

estos no afecten o alteren su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la constitución, realizado a través de referéndum solicitado por el Presidente de la república, o por la ciudadanía con el respaldo de al menos el ocho por ciento de las personas inscritas en el registro electoral, siendo el caso de una enmienda realizada por referéndum; o, de una reforma parcial a solicitud de la ciudadanía con el respaldo de al menos el uno por ciento de ciudadanas y ciudadanos inscritos en el registro electoral; y cuando se obtengan los resultados serán publicados por el Consejo Nacional Electoral, siendo este órgano parte fundamental para la ejecución de los mencionados procesos.

La revocatoria del mandato presidencial, es otro proceso que deberá ser vigilado por el Consejo Nacional Electoral.

Otro aspecto relevante lo vemos reflejado en el control del gasto y propaganda electoral, para asegurar así que, primero el gasto electoral no sea desproporcional entre las organizaciones políticas participantes, y que los recursos de los que provengan sean de actividades lícitas, para que a su vez y de ser el caso, sean denunciados ante el organismo competente.

De igual manera el control de propaganda electoral no deberá ser desmedido entre los participantes, sino más bien, deberá estar promulgado en principios de igualdad para todos los candidatos, incluido el gasto estatal en propaganda electoral.

2.2.2. Administrativas

Las funciones que incluimos en esta clasificación, principalmente tienen que ver con los actos administrativos, impugnaciones y reclamos administrativos, que sean de su competencia resolver, provenientes de las resoluciones de los organismos desconcentrados, durante los procesos electorales, y facultados en determinar las sanciones que correspondan, actos que

procederemos a describir detalladamente, más adelante, en esta investigación. Pero es importante recalcar, que esta es una de las principales diferencias con la anterior legislación, ya que antes se encontraba normado que en la Ley de Elecciones, publicada en el Registro Oficial No. 117, de fecha 11 de julio de 2000, en el artículo 20, literal m, que será función del Tribunal Supremo Electoral la de: “*Resolver en única instancia, las quejas que se presentaren contra las autoridades civiles, en materia electoral*”²⁵; existiendo la concentración de la competencia para resolver sobre asuntos administrativos en un mismo órgano.

También incluimos dentro de esta clasificación aquellas, que permitan presentar propuestas legislativas, conforme a lo sugerido por el Tribunal Contencioso Electoral.

Por último, se incluyen también, todas aquellas funciones que determinen el funcionamiento interno, su organización, formulación y ejecución de su presupuesto de su presupuesto, al ser un órgano autónomo, la designación de sus representantes, según lo estipule la ley, Presidente, Vicepresidente y Secretario General del Consejo.

2.2.3. Designación de sus Integrantes

Para finalizar hablaremos de aquellas funciones que permiten designar a los integrantes de los organismos electorales desconcentrados, como por ejemplo el Instituto de Investigación y Análisis Político Electoral, aquellas funciones de designar constituyen parte complementaria de las atribuciones del CNE, con el fin de estar en armonía con las demás instituciones que forman parte del sistema electoral.

En cuanto a la designación de los miembros del Consejo Nacional Electoral se encuentra el procedimiento en el artículo 20 del Código de la Democracia, siendo este el mismo para designar a los miembros del TCE, y que lo detallamos en el siguiente capítulo.

²⁵Ley de Elecciones, Título Segundo, Capítulo Segundo, art. 20, literal m

2.3.EVOLUCION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS ELECTORALES

Primero para estudiar a mayor profundidad la parte medular de este capítulo, correspondiente a la emisión de los actos administrativos, en materia electoral, debemos empezar desarrollando en que consiste un acto administrativo, ya que por su naturaleza jurídica implica que su nacimiento, radique desde la emisión de la voluntad del órgano administrativo competente, es así que podemos complementar su definición con la siguiente: *“son actos administrativos todos los que tienen un contenido administrativo, independientemente de la naturaleza del órgano del que emana; de tal suerte que, en esta corriente, denominada también objetiva, al acto se lo distingue por su contenido y esencia, así como por los efectos que produce”*²⁶.

Para poder esclarecer este tipo de actos debemos remitirnos a la definición de Derecho Administrativo que presentamos al inicio de este capítulo, en el que señalamos que el mismo está compuesto por una parte material, que básicamente es una serie de hechos, actividades y operaciones técnicas respaldadas por bases legales; estas bases legales forman la parte intelectual del acto, a través de declaraciones o manifestaciones de voluntad por parte del órgano competente, en este caso el Consejo Nacional Electoral; por lo tanto debemos tener claro que para que se forme un acto administrativo, siempre debe existir una declaración intelectual de la voluntad administrativa que sea expresamente dirigida al intelecto de los interesados, sino existe esta y solo existe la ejecución material de una actividad ya no sería un acto administrativo sino un hecho administrativo; el acto por lo tanto expresa una idea, que no conlleva siempre a la ejecución material de la misma, ya que en algunos casos simplemente manifiesta la voluntad del órgano o emite algún tipo de opinión o juicio.

²⁶Morales Tobar, Manual de Derecho Procesal Administrativo, Quito, pág. 120.

Presentamos entonces la definición de García Oviedo el cual nos dice que “*el acto administrativo es una declaración de voluntad de un órgano público, preferentemente de un órgano administrativo encaminado a producir por vía de autoridad un efecto de derecho para la satisfacción de un interés general*”²⁷; podemos entender entonces que la característica esencial de la voluntad en un acto administrativo es ser unilateral ya que es solamente la voluntad del órgano la que interviene, claro que como mencionamos antes un pleno, conformado por cinco personas, es el encargado de dirigir al CNE pero el mismo constituye a un solo órgano, siendo este el caso podemos concluir que son varias voluntades físicas que conforman una sola voluntad administrativa.

Estos actos están formados por distintos elementos que ayudan a diferenciarlos de otras figuras de la administración, empezando por la causa que motive a la existencia de estos, pudiendo basarse tanto en fundamentos de hecho como de derecho para justificar la conducta del autor, sirviendo como garantía para los involucrados; un claro ejemplo es una de las funciones descritas anteriormente, “*Organizar, dirigir, vigilar y garantizar los procesos electorales, convocar a elecciones, realizar los cómputos electorales, proclamar los resultados y posesionar a quienes resulten electas o electos*”²⁸, y siendo el sufragio un derecho Constitucional cuyo cumplimiento debe ser garantizado a los particulares, para el mismo se realizaran una serie de actos administrativos que serán motivados o fundamentados por dicha garantía.

Al hablar de una relación entre el hecho y el derecho, que vendrían a ser la fundamentación jurídica del acto perse, nos referimos a la motivación; que como expresa nuestra constitución en su artículo 76 numeral 1, establece: “*Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivados. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios*

²⁷Oviedo, Derecho Administrativo, Madrid, 1995, pág. 226

²⁸Código de la Democracia, Título Primero, Capítulo Tercero, Sección Primera, art 25

*jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos*²⁹. De lo expuesto nos percatamos que la motivación constituye una garantía al debido proceso, y conforme a la emisión de estos actos por un órgano electoral no es la excepción.

Para finalizar con el tema de la motivación del acto administrativo-electoral emanado por el órgano correspondiente, o a la autoridad dependiente a dicho Órgano, se debe acotar que siendo esta una Institución que dentro de sus funciones designa puestos a ocupar en cargos públicos, otorgando un derecho proveniente de la ocupación de ese cargo, deducimos que esa facultad por la cual está investida, a través de la ley, debe contener mediante resolución debidamente motivada las razones de hecho o causales que fundamenten de donde proviene la decisión tomada unilateralmente en este caso por el CNE, consecuentemente relacionado al conjunto de normas que reúnen las posibilidades jurídicas que permitan y a su vez no prohíban que ese acto vulnere algún derecho de los participantes dentro de los concursos electorales, evitando que se emitan resoluciones arbitrarias e injustas. En otras palabras la motivación persigue la erradicación de arbitrariedades que llegaren a dilucidar la consecuencia de un acto viciado por el interés subjetivo del que lo emite.

El Consejo Nacional Electoral que constituye el Sujeto Activo de esta relación Jurídica establecida entre este y tanto particulares o administrados que vendrían a ser los Sujetos Pasivos, tiene el fin de alcanzar el interés general y la utilidad pública, constituyéndose como elemento fundamental, debido a que un acto que no posea fin no puede producir efectos jurídicos; por lo tanto debe tener tres características esenciales: ser determinable, posible y lícito; el último

²⁹Constitución de la República, Título II, Capítulo VIII, art. 76, numeral 1

refiriéndose a que no solo no se encuentre prohibido por la ley sino que también se encuentre autorizado por la misma, es decir que posea la debida competencia; esta competencia otorgada por ley, que en el caso que se nos presenta se encuentra plasmada en nuestra Constitución. Pero además del CNE tenemos al resto de organismos que por razón de competencia territorial desempeñan su función en las distintas provincias de nuestro país; la misma siempre debe ser justificada expresamente en estos actos, ya que es una de las formalidades exigidas en la respectiva figura administrativa, siendo esta formalidad, y las demás que se requieran, esenciales para la existencia de dicho acto.

Una vez que se ha creado el acto administrativo electoral, este produce efectos jurídicos a partir de su expedición, Serra Rojas nos dice que: *“Efecto no es sino la consecuencia, resultado, reacción de hecho o conducta legalmente regulada y subordinada a su finalidad”*³⁰ y para que esto sea posible se necesita que posea eficacia, validez y perfección; respecto a esto Guido Zanobibi nos dice: *“llámese perfecto al acto que está completamente formado, en cuanto ha agotado el procedimiento necesario para su existencia jurídica. El acto que no es perfecto puede ser perfeccionado con el cumplimiento de aquellas operaciones, que faltan para su perfección... Empero, hay operaciones en el procedimiento que si no son cumplidas en el momento prescrito, no pueden ser realizadas, y por lo tanto, el acto está destinado a quedar imperfecto. El acto perfecto puede también ser eficaz. Esto ocurre cuando ningún obstáculo se opone al despliegue de sus efectos y por lo tanto, a su ejecución.... Puede ocurrir que el acto aunque perfectamente formado, no pueda ser realizado, es decir, que no sea eficaz. Esto ocurre cuando por la ley o voluntad del agente, la ineficacia del acto está sometida a una condición suspensiva o a un término. La ineficacia no deriva, por lo tanto, de la falta de perfección o de validez. Un acto*

³⁰Serra Rojas, Teoría del Acto Administrativo, Scribd, pág. 142.

*puede ser perfecto, plenamente regular, y sin embargo ineficaz, por cuanto un término o una condición tienen en suspenso sus efectos*³¹.

Como conclusión de lo expuesto, creemos que al acto emitido por el CNE, contiene primero la motivación de los causales de hecho expresados en los considerandos, y segundo la base de la normativa legal que sustenta la relación con el hecho, actuando en base de las funciones que le competen, en este caso regular la difusión de la propaganda electoral, que va encaminada al control tanto privado como el de las instituciones públicas.

Debe hacerse énfasis en que la emisión de los actos administrativos, no solo se limitan a ser expedidas por el Ejecutivo, al contrario, profundizando en su esencia jurídica, notamos que ese contenido comprende un carácter administrativo de cualquiera de las funciones del poder estatal (Ejecutiva, Legislativo, Judicial; y ahora con la creación de las nuevas funciones Electoral, materia que nos compete, y Transparencia y Control Social); observamos que este acto promulgado por el CNE, reúne una característica específica, la prohibición o limitación de la propaganda electoral, y en efecto, reconociendo a la potestad electoral legalmente capaz para la emisión de actos, sacamos a colusión que si se llega afectar a los particulares, estos podrán impugnar, a través de reclamos en sede administrativa, la vulneración, por la emisión de estos, reclamos que procederemos a detallar a continuación.

2.4.RECLAMOS ADMINISTRATIVOS ELECTORALES EN SEDE

ADMINISTRATIVA ELECTORAL

Previo a desglosar, cada uno de los reclamos que nuestra leyes reconocen en el ámbito electoral, queremos desarrollar, con propósitos de facilitar el entendimiento en cuanto a esta materia nos ofrece, un breve concepto de recursos electorales; pero en que consiste un recurso, a los ojos de

³¹Zanobibi, Curso de Derecho Administrativo, Scribd, pág. 346.

muchos tratadistas se presenta como un sinónimo de queja, impugnación, petición, mediante la cual se solicita que, ante la afectación producto de un acto que llegue a violentar un derecho que consagre la constitución, leyes, especiales, ordinarias, etc..., se revoque el acto que vulneró su derecho, siguiendo este criterio, coincidimos con Armando Canosa que describe al concepto de recurso como *“toda impugnación en término de un acto administrativo, interpuesto por quien el acto lo afecte en un derecho jurídicamente protegido, invocando razones de legitimidad o de oportunidad, mérito o conveniencia, con el objeto de que el órgano que emitió el acto, un superior jerárquico determinado o el órgano que ejerce el control de tutela proceda a revocar, modificar o sanear el acto administrativo cuestionado”*³².

Ya que nuestra legislación reconoce a dos instancias, para la impugnación de actos, que como hemos detallado en esta investigación, la una recae en sede administrativa, y la otra jurisdiccional, consecuentemente debemos emparejar nuestro estudio en la lógica que el legislador emplea para la promulgación de este nuevo engranaje jurídico, por lo que realizaremos una distinción entre reclamo y recurso, aplicados respectivamente a las instancias mencionadas; partiendo de este razonamiento, colegimos que el primero se presenta en primera instancia ante el que emitió el acto o a su vez ante el superior, y el segundo en vía jurisdiccional como garantía de precautelar un derecho, para la revisión de actos electorales ilegales o lesivos que afecten intereses legítimos de los particulares.

En nuestra Función Electoral se pueden presentar reclamaciones administrativas ya sea ante el Consejo Nacional Electoral o ante los Organismos Descentralizados durante el proceso electoral. Dichas reclamaciones se presentarán ante el Consejo Nacional Electoral y dependiendo de la

³²Canosa, Manual de Derecho Procesal Administrativo, Quito, 2011, pág. 446

resolución otorgada por este órgano o la falta de ella en el tiempo establecido en la ley, se recurrirá ante el Tribunal Contencioso.

Todos los sujetos políticos, es decir aquellos que tengan interés directo y se encuentren legitimados, poseen el derecho de presentarlas; en este caso para estar legitimado es necesario que se encuentre ejerciendo el goce de sus derechos políticos y de participación, así mismo como tener la capacidad de elegir y ser elegidos. Al ser estas reclamaciones administrativas corresponde al órgano que tomo la decisión o a su superior jerárquico dependiendo del caso que se presente para resolverlas; comparadas con las impugnaciones y reclamos que reconocía la Ley de Elecciones (anterior legislación), que son:

- Derecho de Impugnación
- Recurso de apelación
- Recurso de queja

Entonces actualmente tenemos en sede administrativa, según el artículo 239 del Código de la Democracia, la facultad de presentar las siguientes reclamaciones:

- Peticiones de Corrección;
- Derecho de Objeción;
- Impugnaciones a las resoluciones de las Juntas Provinciales Electorales y a resoluciones emitidas por el CNE.

2.4.1. Peticiones de Corrección

Este reclamo se encuentra amparado en el artículo 241, petición que se puede interponer ante el Consejo Nacional Electoral o las Juntas Provinciales Electorales, debiendo pronunciarse en el plazo de veinte y cuatro horas y se presentará cuando las resoluciones emitidas, por cualquiera de

los órganos previamente enunciados, fueran obscuras, no hubieran resuelto alguno de los puntos sometidos a su consideración o cuando las partes consideren que las decisiones son nulas.

Habiendo detallado cuando proceden estas peticiones, de igual manera la ley establece las causas para su inadmisibilidad si es que no especifica lo que se solicita ya sea la ampliación, reforma, aclaración o revocatoria de dicha resolución.

2.4.2. Derecho de Objeción.-

Consagrado en el artículo 242 del Código de la Democracia, y se presenta ante el Consejo Nacional Electoral o las Juntas Provinciales Electorales, cuando exista inconformidad con las candidaturas presentadas, por inhabilidades legales o inconformidad con el resultado numérico de los escrutinios, y deberán ser resueltas en un plazo de dos días, por el organismo ante el cual sea presentado.

La objeción a las candidaturas o a los resultados numéricos de los escrutinios se presentarán debidamente motivadas, adicionalmente se debe adjuntar las pruebas y documentos justificativos, caso contrario, no se aceptará su trámite. Ahora cuando las objeciones versen sobre las candidaturas nacionales el CNE resolverá como única instancia administrativa, y las demás ante las Juntas Provinciales.

Una vez emitidas las resoluciones correspondientes a los trámites administrativos de objeciones, existiendo vulneración de derechos, estas decisiones podrán ser recurridas ante el Tribunal Contencioso Electoral.

2.4.3. Impugnación a las Resoluciones

Con respecto a las impugnaciones, se debe considerar cual fue la entidad que emitió la resolución, cada proceso es distinto, con distintos plazos, prescritos en el artículo 240 para lo cual la misma ley determina los siguientes casos:

- a) Siendo el caso, en que las personas que no fueron inscritas en el registro electoral, o dicha inscripción fuera errónea, o los datos del domicilio no hubieran sido actualizados, y si es que estando actualizados fueren incorrectos, ya sea porque hayan obtenido su cédula de ciudadanía o identidad, o porque realizaron inscripciones en el registro y cambios de domicilio antes del cierre del registro electoral, podrán impugnar ante el CNE, dentro de los quince días posteriores a la fecha a la fecha de publicación del registro electoral, otorgando al CNE un plazo de dos días para resolver. Esta resolución solo podrá ser recurrida a través del recurso contencioso electoral apelación ante el TCE.

- b) Cuando se trate de resoluciones emanadas por las Juntas Provinciales Electorales sobre los reclamos hechos a través del derecho de objeción, se podrán impugnar en el plazo de dos días desde que fue emitida la resolución ante el CNE, constituyendo Segunda Instancia en Sede Administrativa, teniendo un plazo máximo para resolver de tres días, y cuya decisión podrán recurrirse mediante todos los recursos que provee la ley, en sede jurisdiccional.

Como podemos observar, la ley es muy clara en describir, que actos son sujetos de ser reclamados en sede Administrativa, que a diferencia de la anterior legislación concentraba el derecho de impugnar y recurrir ante la misma entidad, lo que primero causaba un tráfico de procesos que se acumulaban en el transcurso del tiempo, y segundo muchas veces vulneraban derechos con sus decisiones, siendo juez y parte al momento de garantizar la protección de estos derechos resolviendo como única instancia.

En la legislación actual la situación es completamente distinta ya que los procesos contenciosos electorales permiten dilucidar las controversias jurídicas provenientes de los actos emanados en

sede administrativa, en esa parte sustancial radica la relevancia del estudio que hemos venido realizando, recursos que describiremos su parte procedimental en el último capítulo.

3. CAPITULO III JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ELECTORAL

3.1. TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL, ORGANIZACIÓN ESTRUCTURAL, FUNCIONES.

Una vez que hemos analizado los reclamos electorales que contempla nuestra normativa legal vigente en sede administrativa, continuaremos estudiando al otro Órgano Electoral creado en la Carta Suprema del 2008, en su artículo 220, otorgándole así facultad y validez jurídica para actuar.

Este importante cambio, en lo que representa la función electoral, nos demuestra la intención del legislador en desconcentrar el poder mediante la separación de dos Órganos pertenecientes a la misma Función, pero con distintas capacidades para actuar, reduciendo de esta manera la probabilidad de que algún derecho se vea mermado, causando un estado de vulnerabilidad a los ciudadanos, es así que relacionamos lo que nos dice Dieter Nohlen: *“Sin una Justicia Electoral Independiente, Imparcial y efectiva, simplemente no hay democracia”*³³, esto en nuestro país no fue formalizado hasta la mencionada separación de órganos electorales plasmada en la actual Constitución; dando, tanto a los ciudadanos, como a los sujetos políticos la facultad de litigar las decisiones tomadas por el CNE y sus dependencias ante el Tribunal Contencioso Electoral, cuando se esté vulnerando el derecho que poseen estos, ya sea de participación, de elección libre o transparencia en igualdad de condiciones; siendo el TCE el *“Órgano encargado de administrar justicia en materia electoral y dirimir conflictos internos de las organizaciones políticas; y de garantizar su vigencia mediante las decisiones tomadas a través de sus sentencias, estos fallos*

³³Nohlen, Estudios de Justicia Electoral, Quito, 2009, pág. 41

constituyen jurisprudencia”³⁴ electoral, son de última instancia e inmediato cumplimiento y no serán susceptibles de revisión.

3.1.1. Jurisprudencia Electoral

Carlos J. Aguinaga A. manifiesta que en la anterior legislación: *“la jurisprudencia electoral es obligatoria para las partes y actores del proceso electoral, en el caso de pronunciamiento, y sólo ha servido de referente, no obligatorio, en dictámenes futuros, al ser un órgano jurisdiccional político”*³⁵ refiriéndose al extinto Tribunal Supremo Electoral y que *“la obligatoriedad de algunos fallos ha estado sujeta a la conveniencia política o a los intereses de mayorías circunstanciales o móviles temporales que alcanzan los partidos dentro del sistema político ecuatoriano y que se ven reflejados en el H. Congreso Nacional”*³⁶; razón por la que la actual legislación reforma este sentir producto de una percepción emanada de la misma ley, que ahora es separada y reflejada como una de las funciones del TCE prescrita en el artículo 70 del Código de la Democracia en el numeral 1: *“administrar justicia como instancia final en materia electoral y expedir fallos”*; en concordancia con el numeral 8 del citado artículo: *“dictar en los casos de fallos contradictorios, por mayoría de votos de sus miembros, la disposición que debe regir para el futuro, con carácter obligatorio, mientras no se disponga lo contrario”*³⁷; como consecuencia de lo expuesto, es clara la intención del legislador en su intención de otorgar una mayor fuerza a los fallos que emita el TCE.

³⁴Código de la Democracia, Título Primero, Capítulo Quinto, Sección Primera, art 61

³⁵Cabanellas G. define a la jurisprudencia como “Conjunto de sentencias que determinan un criterio acerca de un problema jurídico omitido u obscuro en los textos positivos o en otras fuentes del Derecho”; Diccionario de Derecho Usual, Tomo II, Bibliografía OMEBA, sexta edición, Argentina, 1968, pág. 474.

³⁶Aguinaga, El contencioso y la jurisprudencia electoral en derecho comparado, México, 2006, pág. 188.

³⁷Código de la Democracia, Título Primero, Capítulo Quinto, Sección Primera, art 70, numeral 1

3.1.2. Gaceta Contenciosa Electoral

Adicional a la norma se deben crear mecanismos que complementen una mayor transparencia a la hora de dictar fallos jurisprudenciales y su cumplimiento sea obligatorio, para lo cual se ha creado a la Gaceta Contenciosa Electoral reflejado en el artículo 114 del Reglamento de Trámites Contenciosos Electorales, el mismo que expone: *“los precedentes jurisprudenciales del Tribunal Contencioso Electoral deberán ser respetados en las sentencias y autos. Con el fin de que la jurisprudencia electoral y los precedentes sean conocidos por los operadores jurídicos, el Tribunal Contencioso Electoral publicará la Gaceta Contencioso Electoral”*³⁸; ya que otro de los principios que, en ciertas resoluciones ha sido vulnerado, es el de la transparencia de los fallos electorales y, también el de la publicidad de los mismos; además de servir como sustento a la hora de toma de decisiones a la expedición de fallos, en caso de vacíos u obscuridades que se encuentren en la norma, en concordancia con el artículo 119 del Reglamento de Trámites Contenciosos Electorales que manifiesta: *“cualquier vacío en las disposiciones de este reglamento se suplirá con los principios constitucionales y demás normas contenidas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano que sean aplicables al caso. Se atenderá también a las normas electorales, principios constitucionales procesales y electorales, así como a los precedentes jurisprudenciales dictados por el Tribunal Contencioso Electoral”*³⁹.

3.1.3. Organización Estructural

Continuando con la investigación, profundizaremos en la organización estructural que conforma al TCE, que al igual que el CNE, está dirigido por un pleno el cual constituye su máxima

³⁸Reglamento de Trámites Contenciosos Electorales del Tribunal Contencioso Electoral, Capítulo V, art 114

³⁹Ibídem, artículo 119

autoridad; este pleno se encuentra conformado por cinco Jueces principales y cinco Jueces suplentes, los cuales realizarán sus respectivas funciones por el período de seis años, renovándose parcialmente cada tres años, dos jueces en la primera ocasión, y tres en la segunda, y así sucesivamente, según lo establece el artículo 63 del Código de la Democracia.

Además la misma Ley faculta a estos Jueces de designar Conjueces en caso de que exista congestión de causas, limitándolos a solo conocer las que estén siendo tramitadas por los Jueces del TCE; exigiéndose los mismos requisitos que a los Jueces para el desempeño de este cargo, los cuales consisten en: tener la ciudadanía ecuatoriana, *“estar en goce de los derechos políticos, tener título de tercer nivel en Derecho legalmente reconocido en el país y haber ejercido con probidad notoria la profesión de abogado, la judicatura o la docencia universitaria en ciencias jurídicas por un lapso mínimo de diez años”*⁴⁰.

Toda vez que se hayan cumplido con los requisitos previamente enunciados, nos remitimos al proceso para designar a los miembros del Tribunal Contencioso Electoral prescrito en el artículo 20 del Código de la Democracia, manifestando que se lo realizará a través del *“Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, previa selección, mediante concurso público de oposición y méritos realizado por las respectivas Comisiones Ciudadanas de Selección, con postulación e impugnación de la ciudadanía, dando cumplimiento a la garantía constitucional de equidad y paridad entre hombres y mujeres. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social designará a los miembros principales y suplentes, de manera paritaria y alternada entre hombres y mujeres en estricto orden de prelación, entre quienes obtengan las*

⁴⁰Constitución de la República, Título IV, Capítulo Sexto, Sección Segunda, art 220

mejores puntuaciones en el concurso. Los miembros suplentes sustituirán a los principales cuando corresponda, con apego al orden de su calificación y designación”⁴¹.

Otro factor importante de destacar en el tema de designación de los miembros del TCE, radica en ciertas prohibiciones que conlleva la designación de dicho puesto, y son las siguientes:

- a) Los miembros TCE que se encuentren en ejercicio de sus funciones, no podrán presentarse a los concursos públicos de oposición y méritos convocados para designar a sus reemplazos, salvo que hubieran renunciado a sus funciones en los términos de la Ley.
- b) Los jueces electorales que se encuentren en funciones, no podrán presentarse a ningún concurso para otros cargos estatales.

La Constitución también establece esta prohibición para los servidores públicos en el artículo 230, numeral 1: “Desempeñar más de un cargo público simultáneamente a excepción de la docencia universitaria siempre que su horario lo permita”, lo que es denominado como pluriempleo.

3.2.FUNCIONES DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL

En el artículo 73 del Código de la Democracia se establecen los deberes y atribuciones de las juezas y jueces siendo estos los siguientes:

- “1. Despachar las causas sometidas a su conocimiento en los plazos establecidos, sustanciar y dictar sentencia en las causas que por sorteo le corresponda resolver;*
- 2. Solicitar, para el adecuado desempeño de sus funciones, la cooperación de todas las instancias;*
- 3. Concurrir puntualmente y participar, cuando corresponda, en las sesiones públicas y reuniones internas a las que sean convocados;*

⁴¹Código de la Democracia, Título Primero, Capítulo Segundo, art 20.

4. *Cumplir oportunamente las comisiones que recibieren del Pleno del Tribunal;*
5. *Integrar el Pleno del Tribunal;*
6. *Consignar su voto en todos los actos y resoluciones, en especial los de carácter jurisdiccional;*
7. *Cumplir con las demás obligaciones y deberes que les imponen la Constitución, la ley y los reglamentos*⁴².

Muchas de las funciones que hemos descrito se encontraban reguladas por el Tribunal Supremo Electoral, reafirmando así la desconcentración de las ocupaciones que se llevaban a cabo en única sede administrativa.

En cuanto a las instancias en materia contenciosa electoral tenemos dos, según el artículo 72 inciso segundo del Código de la Democracia *“los procedimientos contenciosos electorales en que se recurra de una resolución expedida por el Consejo Nacional Electoral, tendrán una sola instancia ante el pleno de Tribunal*⁴³.

Y en su inciso tercero nos dice que *“para la resolución de la acción de queja, para el juzgamiento y sanción de las infracciones electorales, así como para resolver los temas internos de las organizaciones políticas sometidos a su competencia, existirán dos instancias en el Tribunal Contencioso Electoral*⁴⁴. Como vemos se establecen dos instancias en primera conoce y resuelve esta causa un juez designado mediante sorteo para cada proceso y la segunda instancia corresponde al Pleno del Tribunal.

⁴²Ibídem, artículo 73

⁴³Ibídem, artículo 72

⁴⁴Ibídem

3.3.GARANTIAS DE DERECHOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El conocimiento que tengamos las personas acerca de nuestros derechos y la decisión de ejercerlos es esencial para garantizar la consecución de cada uno de ellos. La participación ciudadana una garantía de la democracia, constituye el eje principal de la misma, puesto que para conseguir la democracia se necesita primordialmente de la intervención de la sociedad. Es por esto que en nuestra Constitución se incluye a un Consejo de Participación y Control Social que impulsa dicha participación y establece mecanismos para regularla; ejemplos de estos mecanismos se encuentran plasmados en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, de los cuales podemos mencionar a las audiencias públicas, veedurías entre otras.

Teniendo entonces cada uno de nuestros derechos de participación sus respectivas garantías, las cuales son responsabilidades del Estado para asegurar la vigencia de los mismos, encontramos en la misma Ley también el siguiente artículo:

“Art. 44.- Acción ciudadana para la defensa de los derechos de participación.- Las ciudadanas y los ciudadanos podrán ejercer la acción ciudadana en forma individual o en representación de la colectividad cuando se produzca la violación de un derecho o la amenaza de su afectación; ésta se ejercerá a través de cualquiera de las acciones legales y constitucionales aplicables. Quienes Ejerczan este derecho, para todos los efectos, serán considerados parte procesal.

El ejercicio de esta acción no impedirá las demás acciones garantizadas en la Constitución y la ley”⁴⁵.

⁴⁵ Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Título IV, Art 44

Este artículo es una de las acciones a tomar en caso de vulneración de nuestros derechos de participación, así mismo como las acciones, según lo señala este artículo, plasmadas en nuestra Constitución, las cuales procederemos a estudiar más adelante.

3.4. LEGITIMADOS ACTIVOS DE LOS RECURSOS

Previo a detallar los recursos contenciosos electorales y a los respectivos procedimientos que determina la ley, se debe tener en cuenta quienes pueden interponerlos, es por esto que la ley los clasifica de la siguiente manera:

a) Personas naturales y jurídicas, que se encuentren en pleno goce de los derechos políticos y de participación, solamente cuando sus derechos subjetivos hayan sido vulnerados, que como lo establece el artículo 76 numeral 7 literal m de la Constitución con respecto a los derechos que poseen las personas para su defensa, dentro del debido proceso, consiste en garantía: *“recurir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos”*⁴⁶.

b) Los sujetos políticos que son: los partidos políticos, movimientos políticos, alianzas y candidatos, a través de sus representantes, que dependiendo del espacio geográfico del que participen, pueden ser provinciales, cantonales y parroquiales, y al igual los candidatos que lo hagan por medio de los representantes de las organizaciones a las que pertenezcan. Es importante recalcar que esta protección abarca todos los procesos electorales incluidos consultas populares, referéndum, revocatorias al mandato, y todo aquel proceso que determine la Ley.

Determinados los sujetos políticos, entendemos que gozan de todos sus derechos políticos o de participación, pero la falta de aplicación y apego a los principios que emanan de la ley, causa la suspensión de estos derechos⁴⁷:

⁴⁶Constitución de la República de 2008, Título Segundo, Capítulo Octavo, art. 76, numeral 7, literal m

⁴⁷Código de la Democracia, Título I, Sección Tercera, artículo 14

- Interdicción judicial, mientras ésta subsista, salvo en caso de insolvencia o quiebra que no haya sido declarada fraudulenta;
- Sentencia ejecutoriada que sancione con pena privativa de libertad, mientras ésta subsista; y,
- Cuando el Tribunal Contencioso Electoral haya declarado en sentencia ejecutoriada la responsabilidad por el cometimiento de alguna infracción de las tipificadas en el Código de la Democracia con esa sanción.

3.5. Organizaciones políticas derechos y obligaciones, multas y sanciones.

Las Organizaciones políticas, como sujetos políticos, y parte de los procesos electorales deben cumplir con ciertos requisitos que regulen su funcionamiento, sin los cuales su existencia legal debidamente constituida se vería anulada conforme a lo determina la Ley. Es así que estos gozan tanto de derechos que los ampara como de obligaciones que deben acatar para ser reconocida su validez legal y poder participar en los procesos electorales respectivos.

Empecemos describiendo a los derechos de los que gozan las organizaciones políticas, aquellos son los siguientes⁴⁸:

“1. Determinar su propia organización y gobierno, al libre funcionamiento, así como también a obtener su personalidad jurídica, adquirir derechos y contraer obligaciones de acuerdo con las disposiciones y requisitos que establece la ley.

2. Presentar ante la ciudadanía a cualquier persona, que cumpla con los requisitos constitucionales y legales, como candidata a cargos de elección popular.

⁴⁸ *Ibíd*em, artículo 330

3. *Formar una bancada legislativa si cuentan con un número de asambleístas que represente al menos el diez por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional, de no alcanzar tal porcentaje, podrán unirse con otras para formarla.*

4. *Difundir, en cualquier momento, toda clase de propaganda, así como a realizar reuniones u otras actividades en sitios y recintos privados, con los límites sin necesidad de autorización. Las manifestaciones, desfiles u otras actividades en espacios o vías públicas, deberán contar con el permiso de las autoridades correspondientes. Los miembros de las organizaciones políticas, no podrán organizar concentraciones en las cercanías de hospitales.*

5. *Vigilar los procesos electorales.*

6. *Ejercer la oposición política en todos los niveles de gobierno, en los términos de esta ley”.*

Es destacable la facultad que otorga la ley con respecto, a normar el funcionamiento de las Organizaciones Políticas, ya que le corresponde a cada una de ellas emitir sus propios Estatutos, con la finalidad de auto regularse y ejercer un marco estatutario que más se adecue a la idea política que mantiene cada Organización, siempre y cuando estén apegadas a las normas electorales vigentes, y los principios que estas promulguen, tal como lo manifiesta la Constitución de la República en su artículo 109: *“Los partidos políticos serán de carácter nacional, se regirán por sus principios y estatutos, propondrán un programa de gobierno y mantendrán el registro de sus afiliados”*⁴⁹.

Enunciados sus derechos, nos remitimos a sus obligaciones, y estas consisten en⁵⁰:

“1. Adecuar su conducta a los mandatos constitucionales, a la ley, al acta constitutiva, a la declaración de principios ideológicos, a su programa de gobierno, a su estatuto o a su régimen orgánico según corresponda, y a su normativa interna;

⁴⁹ Constitución de la República, Título IV, Capítulo I, Sección V, artículo 109.

⁵⁰ Código de la Democracia, Título V, Capítulo III, Sección I, artículo 331

2. *Designar sus autoridades siguiendo los principios electorales generales señalados en la Constitución y en esta ley, e informar por escrito al Consejo Nacional Electoral, en cada oportunidad, los nombres y apellidos de las personas que integren su estructura orgánica, en todos los niveles;*
3. *Abstenerse de recurrir a cualquier acto que tenga por objeto restringir los derechos, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno;*
4. *Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos internos;*
5. *Sostener, como mínimo, un centro de formación política;*
6. *Actuar y conducirse con independencia de ministros de culto de cualquier religión;*
7. *Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que discrimine o afecte a la dignidad de las personas o utilicen símbolos, expresiones o alusiones de carácter religioso en su propaganda;*
8. *Incluir a los colectivos tradicionalmente discriminados;*
9. *Cumplir con las obligaciones en materia de transparencia y acceso a su información;*
10. *Dar seguridad jurídica a sus afiliados y adherentes permanentes, especialmente en los procesos democráticos internos, para lo cual expedirán la normativa adecuada de forma previa a la convocatoria, las cuales serán públicas y deberán ser aplicadas únicamente por las autoridades internas competentes;*

11. Garantizar la formación política ciudadana fundamentada en los enfoques de derechos humanos, de género, interculturalidad, igualdad, no discriminación y cultura de paz para todos sus miembros; y,

12. Las demás que establezcan las Leyes pertinentes.

Cualquier afiliado o adherente, podrá interponer las denuncias por violaciones a este artículo ante el Tribunal Contencioso Electoral una vez agotadas las instancias internas. El Tribunal Contencioso Electoral verificará a través de cualquier medio el incumplimiento de estas obligaciones y notificará con la petición a la organización política, a fin de que subsane su incumplimiento, en el plazo que para el efecto establezca el Tribunal. En caso de no hacerlo, será causal para la suspensión de la organización política por el tiempo que determine el Tribunal e incluso su eliminación en caso de reincidencia en el incumplimiento de cualquiera de estas obligaciones”.

El incumplimiento de estas obligaciones conlleva a seguir nuestro estudio con las sanciones que pueden imponer los Órganos de la Función Electoral a las Organizaciones Políticas ya sea por la omisión o el cometimiento de una acción, que contravenga con los principios que dispone la ley, estas penas pueden ser tanto pecuniarias o restrictivas de derechos de participación, siendo estas las siguientes:

Multas desde diez hasta cien remuneraciones mensuales unificadas y/o con la suspensión de hasta veinte y cuatro meses a una organización política dependiendo de la gravedad de la infracción y/o de su reiteración, en los siguientes casos⁵¹:

“1. Cuando se compruebe el incumplimiento de las obligaciones que esta ley impone a las organizaciones políticas.

2. Cuando durante doce meses se produzca el cierre injustificado de su centro de capacitación política.

3. Por pedido del Fiscal General, cuando este realice una investigación por el delito de lavado de activos que involucre directamente a la organización.

Cuando un partido político se encuentre en mora por más de dos años con el Servicio de Rentas Internas, no podrá recibir recursos del Estado para su financiamiento”.

Suspensión del registro de la Organización Política hasta por doce meses del registro, por omitir la entrega del informe económico financiero, por dos años consecutivos, esta competencia es exclusiva del Consejo Nacional Electoral; consecuentemente, si dentro de los doce meses la Organización Política presenta el informe económico actualizado se podrá levantar la suspensión, caso contrario se cancelará su inscripción⁵².

Con respecto al financiamiento de las Organizaciones Políticas se debe considerar dos situaciones, primero si dicho financiamiento proviene de la violación de las normas establecidas para estos procesos, se sancionará con una multa correspondiente al doble del monto de la contribución ilegal, y la segunda es la omisión de declarar uno o varios ingresos en los informes

⁵¹ *Ibíd*em, artículo 374

⁵² *Ibíd*em, artículo 375

económicos cuya sanción equivale a un monto que va desde dos hasta cinco veces del valor del ingreso omitido, en ambos casos resolverá el Consejo Nacional Electoral⁵³.

Al hablar del financiamiento nos referimos a los fondos que reciben los partidos políticos, pero el destinar cuentas distintas a las permitidas por la ley es causal de suspensión de hasta por dos años recibir financiamiento público, de igual manera se sancionará con la destitución del cargo, no podrán volver ser elegidos ni podrán ser candidatos hasta por cinco años la máxima autoridad y el responsable económico que autorice la utilización de cuentas ilegítimas.

La negativa de presentar las cuentas de campaña conlleva, como sanción, a la suspensión del registro nacional por un período electoral, si reiteraren en la negativa para el siguiente proceso de elección en el que estén habilitadas para participar, serán eliminadas de forma definitiva de dicho registro⁵⁴.

Para finalizar con el tema de las sanciones, resulta relevante acotar que si las Organizaciones Políticas no pagaren las multas correspondientes más el cálculo de intereses que se generen no recibirán las franjas publicitarias a que tuvieran derecho en las siguientes elecciones⁵⁵.

Como resultado del análisis de las sanciones, se desprende que las Organizaciones Políticas deben ser prolijas en la administración interna, ya que el mal manejo de estas conlleva a otorgar por un lado multas pecuniarias que afectan al patrimonio de la Organización, y su vez que resulten lo suficientemente rígidas para sentar un precedente, con la facultad de imponer una sanción mayor en caso de reincidencia o negatividad en enmendar la acción u omisión de la norma que ocasiono la sanción, y por otro lado el hecho de afectar solamente al patrimonio a través de una multa, no marca un efecto ejemplar que sirva para evitar el cometimiento de más infracciones, la restricción de los derechos de participación juegan un papel más importante, en

⁵³ Ibídem artículo 376

⁵⁴ Ibídem, artículo 301

⁵⁵ Ibídem, artículo 300

el sentido de crear un ambiente correcto y justo que garantice la protección de derechos; y evite así que las infracciones sean una práctica recurrente por parte de las Organizaciones Políticas, por lo tanto creemos que son necesarias en la búsqueda de una justicia electoral eficaz, y que en su medida y de acuerdo a la infracción que se cometa deberá ser aplicada con máxima dureza de la pena respectiva, competencia que, según lo determina la ley, recae sobre el Consejo Nacional Electoral a través de sus resoluciones, que tomando en cuenta la instancia, se podrá recurrir ante el Tribunal Contencioso Electoral.

3.6. RECURSOS CONTENCIOSOS ELECTORALES

En materia contenciosa electoral tenemos los siguientes recursos: Recurso Ordinario de Apelación, Recursos extraordinarios de nulidad, Recurso Excepcional de Revisión y Acción de Queja; los cuales procederemos a estudiar a continuación:

3.5.1. Recurso Ordinario de Apelación

Primeramente este recurso según lo señala el artículo 269 del Código de la Democracia se podrá plantear en los siguientes casos:

1. Negativa de inclusión en el registro electoral o error en el mismo, negativa de modificación del lugar de votación por cambio de domicilio o de rectificación del mismo;
2. Aceptación o negativa de inscripción de candidatos;
3. Aceptación o negativa de inscripción de organizaciones políticas;
4. Resultados numéricos;
5. Adjudicación de cargos;
6. Declaración de nulidad de la votación;
7. Declaración de la nulidad de elecciones;
8. Declaración de nulidad de escrutinio;

9. Declaración de validez de la votación;
10. Declaración de validez de los escrutinios;
11. Asuntos litigiosos de las organizaciones políticas;
12. Cualquier otro acto o resolución que emane del Consejo Nacional Electoral o de las Juntas Provinciales electorales que genere perjuicio a los sujetos políticos o a quienes tienen legitimación activa para proponer los recursos contenciosos electorales, y que no tengan un procedimiento previsto en esta Ley.

El plazo para interponer este recurso es de tres días contados a partir desde la fecha de notificación, pudiendo presentarlo las organizaciones políticas, movimientos o candidatos, a través de su representante, a excepción de los casos detallados en el numeral 1 en los que únicamente podrá presentar el recurso la persona afectada sin que sea admisible representación.

Dentro de los dos días siguientes a la interposición del recurso, los órganos administrativos electorales deberán enviar el expediente completo, conjuntamente con el recurso sin ser calificado, el mismo que será resuelto en el plazo de cinco días, dicha resolución causará ejecutoria.

Por otro lado, la figura del recurso de apelación también se la podrá aplicar cuando verse sobre asuntos litigiosos internos de las organizaciones, pudiendo ser interpuesto ante la presunción de la vulneración de un derecho de los afiliados de las organizaciones políticas o de los ciudadanos que hayan sido propuestos por los movimientos políticos, para participar de una dignidad de elección popular, siempre y cuando se hayan agotado las instancias internas de las mencionadas organizaciones.

En ese caso se deberá seguir el procedimiento que dictamina el Reglamento de Trámites Contenciosos Electorales del Tribunal Contencioso Electoral, considerando el mismo plazo para

la sentencia en primera instancia, con la diferencia y excepción que únicamente se podrá apelar dentro de los tres días siguientes emitida la sentencia, ante el Pleno del TCE, teniendo el plazo de cinco días para resolver.

Como nota adicional la ley concede el plazo de 10 días para resolver cualquier otro acto del CNE que no tenga procedimiento previsto en la normativa, siendo un ejemplo lo señalado en el caso del numeral 12 anteriormente citado.

3.5.2. Acción de Queja

La Acción de Queja establecida en el artículo 270 del Código de la Democracia se interpone en los siguientes casos:

- “1. Por incumplimiento de la ley, los reglamentos y las resoluciones por parte de las o los vocales de los organismos electorales desconcentrados o de las consejeras o consejeros del Consejo Nacional Electoral, o los servidores públicos de la administración electoral;*
- 2. Por la falta de respuesta a una petición realizada a las o los vocales o consejeros o los servidores públicos de la administración electoral;*
- 3. Por las infracciones a las leyes, los reglamentos o las resoluciones por parte de las y los vocales y consejeros o consejeras o los servidores públicos de la administración electoral.”⁵⁶*

Este recurso se puede interponer dentro del plazo de cinco días válidos desde el conocimiento de la presunta infracción, que concuerde con los casos que se señala en la Ley y enumerados anteriormente; el recurso deberá estar acompañado con todas las pruebas disponibles por el accionante, sin denotar distinción alguna en las causales descritas; teniendo el Juez que sea escogido, mediante sorteo, el plazo de diez días para resolver, sumando un plazo total de quince

⁵⁶Ibídem, art 270

días contados a partir desde el conocimiento de la comisión de la infracción o del incumplimiento materia del recurso, constituyendo esta la primera instancia.

Como señalamos antes esta acción puede ser apelada y llevada a segunda instancia ante el Pleno, si es que el recurso de queja versa sobre una actuación o decisión de un juez del Tribunal que fuera similar a los casos determinados en los numerales previamente enunciados, en el plazo de dos días ante el Juez a quo, debiendo este, remitirlo a la Secretaría General del TCE, para que a su vez, proceda a sortear la causa y se designe al Juez sustanciador, se resolverá por parte del Pleno en el plazo de cinco días desde que se interpone el recurso en segunda instancia, sumando un total de siete días.

Como podemos observar en las causales mediante las cuales se puede interponer el recurso de acción de queja, cabrá exclusivamente sobre los servidores de la Función Electoral, para sancionar en caso de incumplimiento de norma o por la toma de decisiones lesivas de derechos.

3.4.3. Recurso Extraordinario de Nulidad

La interposición de este recurso, contemplado en el artículo 271 del Código de la Democracia, tiene como finalidad la de solicitar la nulidad, ya sea parcial o total, de las votaciones, escrutinios o elecciones, cada una con sus propias causales contempladas por la referida ley y son las siguientes:

3.4.3.1. Causales de Nulidad de Votaciones.-

- 1) *“Si se hubieren realizado en un día y hora distintos al señalado en la convocatoria;*
- 2) *Si se hubieran practicado sin la concurrencia del Presidente y del Secretario de la Junta Receptora del Voto respectiva o si el escrutinio se hubiera efectuado en lugar distinto de aquel en el que se realizó el sufragio.*

- 3) *Si se comprobare suplantación, alteración o falsificación del registro electoral, o de las actas de instalación o de escrutinio.*
- 4) *Si las actas de escrutinio no llevaren ni la firma del Presidente ni la del Secretario de la Junta.*
- 5) *Si se hubiere utilizado papeletas o formularios de actas no suministrados por el CNE.*⁵⁷

3.4.3.2. Causales de Nulidad de Escrutinios.-

- 1) *“Si las juntas Provinciales Electorales o el CNE hubieren realizado el escrutinio sin contar con el quórum legal.*
- 2) *Si las actas correspondientes no llevaren las firmas del Presidente y del Secretario de las Juntas Provinciales.*
- 3) *Si se comprobare falsedad del acta.*⁵⁸

3.4.3.3. Causales de Nulidad de Elecciones.-

- 1) *“Cuando se hubiera declarado la nulidad de las votaciones en al menos el treinta por ciento de las juntas receptoras del voto, siempre que esto afecte los resultados definitivos de la elección de cargos nacionales o locales.*
- 2) *Cuando no se hubieran instalado o se hubieran suspendido las votaciones en al menos el treinta por ciento de las juntas receptoras del voto, siempre que esta situación afecte los resultados definitivos de la elección de cargos nacionales o locales.*
- 3) *Cuando los votos nulos superen a los votos de la totalidad de candidatos, o de las respectivas listas, en una circunscripción determinada.*⁵⁹

⁵⁷Ibídem, artículo 143.

⁵⁸ Ibídem, artículo 144

⁵⁹ Ibídem, artículo 147

De manera que una vez que se han detallado cada una de las causales por las cuales se puede declarar la nulidad de los procesos electorales, se debe hacer hincapié en las reglas que se deben aplicar para evitar la declaración de nulidad, aquellas, que resumidas se rigen bajo el principio, de que en caso de duda se estará por la validez de las votaciones.

Este recurso que puede ser interpuesto únicamente por los sujetos políticos que se encuentren interviniendo en un proceso electoral, pudiendo ser presentado dentro del plazo de tres días, de esta forma se podrá solicitar la anulación de las votaciones o escrutinios; pero no será admitido, si a partir de la declaración de nulidad otorgada ya sea por el CNE o TCE, se hayan realizado nuevas elecciones.

Sin dejar a un lado los requisitos que determina el Reglamento, que se deben cumplir para dar paso al recurso, y cuyo cumplimiento resulta indispensable para cualquier causa de nulidad, se enuncian a los siguientes:

- Indicación precisa de la junta receptora o juntas receptoras del voto de cuyas votaciones se plantea la nulidad.
- Indicación específica de la causal por la cual se plantea el recurso extraordinario de nulidad.
- Una relación detallada de los fundamentos de hecho y de derecho, sobre el recurso de nulidad planteado.
- Señalar la elección que se impugna, manifestando expresamente si se objeta la nulidad de votaciones, elecciones o escrutinios.
- La mención individualizada del acta de escrutinios provincial, regional, distritos metropolitanos, circunscripción del exterior o nacional que se impugna.

- La mención individualizada y detallada de la causa o causas por las que se pide la nulidad de las elecciones.
- De ser el caso se mencionará la conexidad que el recurso guarde con otros recursos.

Determinadas las causales para interponer las nulidades, y los requisitos que se deben presentar, explicaremos el proceso a seguir para cada ámbito bajo el cual se solicite la nulidad, ya sea parcial o total. En este escenario la nulidad parcial de una elección o la solicitud de anulación de una junta receptora del voto, se resolverá, por parte del TCE, en el plazo de 48 horas; caso contrario se otorgará el plazo de 30 días para la sentencia de nulidad total del proceso electoral.

3.4.4. Recurso Excepcional de Revisión

Este Recurso establecido en el artículo 272 del Código de la Democracia será solicitado por las organizaciones políticas cuando:

1. La Resolución del Consejo Nacional Electoral o Sentencia del Tribunal Contencioso Electoral hubiere sido expedida o dictada con evidente error de hecho o de derecho verificado y justificado;
2. Con posterioridad aparecieren documentos de valor trascendental ignorados al expedirse la Resolución del Consejo Nacional Electoral o sentencia del Tribunal Contencioso Electoral de que se trate;
3. Los documentos que sirvieron de base fundamental para dictar una resolución o sentencia hubieren sido declarados nulos por sentencia judicial ejecutoriada;
4. Por sentencia judicial ejecutoriada se estableciere que, para dictar la Resolución del Consejo Nacional Electoral o Sentencia del Tribunal Contencioso Electoral materia de la revisión, ha mediado delito cometido por funcionarios o empleados públicos que intervinieron en tal acto o resolución.

Este recurso se interpone dentro de los cinco años posteriores, ante el Pleno del TCE quien actuará como única instancia, interpuesto ante las resoluciones en firme sobre examen y juzgamiento de cuentas de campaña y gasto electoral, para lo cual tendrá el plazo de 15 días para resolver, según lo establece el mismo artículo.

Es importante señalar que tanto el recurso Extraordinario de Nulidad, y el Excepcional de Revisión, no tienen efectos suspensivos sobre los procesos electorales en curso, de acuerdo lo manifiesta el artículo 273 del Código de la Democracia.

3.5.PROCEDIMIENTO Y SUSTANCIACION

La parte procedimental de los recursos contenciosos electorales, que si bien detallamos en cuanto a plazos, instancias y ante quien se puede interponer, resulta parte fundamental, describir el proceso en cuanto al desarrollo del recurso, desde que se presenta hasta que se ejecuta. El procedimiento de estas causas es considerado mixto ya que aunque la sustanciación es eminentemente verbal, existen ciertas etapas que se exigen sean escritas; por ejemplo la interposición del recurso, debe ser escrito el mismo que será receptado en la Secretaria General del TCE, conteniendo todos los requisitos establecidos por la Ley.

Como ya hemos explicado anteriormente los recursos podrán interponerse contra las resoluciones del CNE, organismos electorales desconcentrados u organizaciones políticas en asuntos litigiosos internos, o las actuaciones de los servidores públicos de los órganos electorales, pudiendo presentarse ante el órgano u organismo administrativo electoral del que emana el acto que se impugna o ante la Secretaría General del TCE, si es ante este último el

organismo administrativo deberá remitir el expediente foliado sobre de los que trata el recurso, en los plazos que disponga la ley, según sea el caso⁶⁰.

Para todo proceso cuya competencia recaiga sobre el Pleno del Tribunal se nombrará a un Juez sustanciador, que la ley lo define en el artículo 16 del Reglamento como: *“aquel ante quien recae la responsabilidad de conocer la causa y llevar adelante las diligencias y actos procesales que permitan resolver el conflicto electoral, hasta antes de la resolución definitiva, incluyendo la elaboración de proyectos de autos o sentencias”*⁶¹; y tendrá dentro de sus funciones: preparar y entregar el borrador de la sentencia o auto conforme lo establece el Reglamento y estos variarán de acuerdo al recurso que se interponga.

Ahora, los recursos contenidos dentro de la normativa cuentan con las causales mediante los cuales se configuran, ya sea las infracciones o la vulneración de los derechos, que den paso a la interposición del recurso, pero en el otro lado de la moneda, existen las causales de inadmisibilidad manifestadas en el artículo 22 del Reglamento, siendo inadmitidos en los siguientes casos:

1. *“Por incompetencia.*
2. *Por vicios de formalidades del trámite.*
3. *Cuando no se hubieran agotado las instancias internas dentro de las organizaciones políticas, excepto cuando se puede dejar en indefensión al no atenderse oportunamente las reclamaciones o no encontrarse constituido el órgano que deba conocerlas o resolverlas, según lo prevé el estatuto o régimen orgánico de la organización política.*

⁶⁰Reglamento de Trámites Contenciosos Electorales del Tribunal Contencioso Electoral, Capítulo II, Sección III, art 12

⁶¹ *Ibíd*em

4. *Cuando en un mismo escrito se pidan acciones incompatibles.*⁶²

Al momento de la presentación de los recursos contenciosos electorales se debe tener presente dichas causales expresadas en los numerales anteriores, ya que pueden causar la inadmisibilidad de proceder con el trámite.

En cuanto a las pruebas según el artículo 34 del Reglamento, son reconocidas como tales, en materia electoral las siguientes:

1. *“Instrumentos públicos, que corresponden a los emitidos o registrados en el Consejo Nacional Electoral, organismos electorales desconcentrados y demás órganos y entidades del sector público.*
2. *Instrumentos privados.*
3. *Técnicas, periciales y testimoniales.*
4. *Presunciones legales o humanas.”*

3.6.INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES

Realizado el proceso y analizado por la autoridad competente se debe resolver en cuanto al recurso que se propone, la sentencia debe estar motivada según lo determine la Constitución y demás normas aplicables del ordenamiento jurídico ecuatoriano, el auto que pone fin al litigio o la sentencia deberá ser notificada de forma inmediata, una vez ejecutada será de inmediato cumplimiento, las mismas que podrán ser apeladas ante el Pleno del TCE constituyendo la segunda y última instancia, sus sentencias son de inmediato cumplimiento y constituirán jurisprudencia electoral, de acuerdo con lo manifestado en los artículos 42 y 43 del Reglamento.

Para finalizar se podrá solicitar ampliación y aclaración cuando sus resoluciones, autos o sentencias generen dudas o no hubieran resuelto alguno de los puntos sometido a su juzgamiento,

⁶²Ibídem, artículo 22

con plazo para solicitarla de tres días contados desde la notificación del auto o la sentencia, y en dos días el juez del TCE deberá pronunciarse.

Hemos resumido de manera que se considere todos los requisitos que permitan la sustanciación de los recursos contenciosos electorales con la finalidad de conocer los parámetros sobre los cuales procederá cada uno de ellos, sus finalidades, que busca proteger, considerando los plazos establecidos por la ley, para que puedan ser interpuestos oportunamente; en lo que aparentemente constituye una forma más eficaz de resolver en cuanto a la materia electoral se refiere, otorgando competencias exclusivas al TCE, para lograr así una justicia electoral transparente, equitativa y eficaz, que no vulnere derechos, y proyecte así una mayor confianza en la depositada en las personas que imparten justicia

4. ANEXOS

ENCUESTA DE LOS RECURSOS CONTENCIOSOS

El propósito de la presente encuesta, es el de verificar si actualmente existe conocimiento de los nuevos procesos electorales implementados a partir de la Constitución de la República del 2008.

Marcar con una X su respuesta

1) Conoce a los Órganos que conforman a la Función electoral?

SI___

NO___

2) Tiene conocimiento de los cambios presentados en nuestro sistema electoral a partir del 2008?

Si ___

No ___

3) Cuál de los Siguiete Órganos forman parten de la Función Electoral?

Consejo de la Judicatura ___

Tribunal Supremo Electoral___

Concejo Nacional Electoral___

Tribunal Contencioso Electoral___

4) Conoce la diferencia entre los términos Administrativo y Jurisdiccional?

SI___

NO___

5) Cree que actualmente las resoluciones de los Órganos Electorales son más Rápidas y eficaces?

SI ___

NO___

***“PROHIBICION DE REALIZAR CUALQUIER TIPO DE PUBLICIDAD CON FINES
ELECTORALES CON EXCEPCION DE LAS DISPUESTAS POR EL CONSEJO
NACIONAL ELECTORAL”***

PLE- CNE-1-2-1-2013

El Pleno Del Consejo Nacional Electoral

*Considerando: **Que**, en el contexto del Estado Constitucional de Derechos y Justicia, la Función Electoral tiene la obligación de proteger el ejercicio de los derechos políticos que se expresan a través del sufragio y los derechos referentes a la organización política de la ciudadanía;*

***Que**, el Estado, mediante el Consejo Nacional Electoral, garantiza en forma equitativa e igualitaria, la promoción electoral con la finalidad de propiciar el debate y la difusión de propuestas programáticas; no obstante, a la par, prohíbe el uso de los recursos y la infraestructura estatales y la publicidad gubernamental con fines electorales;*

***Que**, el artículo 219 numeral 3 de la Constitución de la República y el artículo 25 numeral 5 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, señalan que el Consejo Nacional Electoral tiene la función de controlar la propaganda y el gasto electoral;*

***Que**, el artículo 2 del Reglamento para el Control del Financiamiento, Propaganda y Gasto Electoral y su Juzgamiento en sede Administrativa, manifiesta que el Consejo Nacional Electoral es el órgano competente para controlar y fiscalizar la publicidad, propaganda y el gasto electoral;*

***Que**, el artículo 221 numeral 2 de la Norma Suprema y el artículo 70 numeral 5 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, expresan que el Tribunal Contencioso Electoral tiene la función de sancionar el incumplimiento de las normas sobre financiamiento, propaganda, gasto electoral y en general por vulneraciones de normas electorales;*

Que, el artículo 205 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, señala que, a partir de la convocatoria a elecciones, está prohibido cualquier tipo de publicidad con fines electorales con excepción de las dispuestas por el Consejo Nacional Electoral;

Que, el artículo 207 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, expresa que, en medio del periodo de campaña electoral, todas las instituciones públicas están prohibidas de difundir publicidad a través de prensa escrita, radio televisión y vallas publicitarias. Únicamente podrán informar mediante estos medios sobre asuntos cuya difusión sea necesaria para la ejecución de planes y programas específicos y estén en ejecución durante este periodo. Está prohibida la exposición en espacios audiovisuales que impliquen la utilización de recursos públicos de la imagen, voz y nombres de personas que se encuentren inscritas como candidatas o candidatos. Quienes ejerzan una función pública y estén calificados como candidatas y candidatos no podrán participar oficialmente en eventos de inauguración de obras u otros financiados con fondos públicos exceptuando los que sean de representación propios con el ejercicio de sus funciones. El tiempo y/o valor contratado por las entidades públicas para informar durante toda la campaña electoral no podrá exceder al promedio mensual del último año anterior del inicio de la campaña. Cuarenta y ocho horas antes del día de los comicios y hasta las 17hoo del día del sufragio está prohibida la difusión de cualquier tipo de información dispuesta por las instituciones públicas así como la difusión de publicidad electoral, opiniones o imágenes en todo tipo de medios de comunicación que induzcan a los electores sobre una posición o preferencia electoral; la realización de mítines y concentraciones; o, cualquier otro acto o programa de

carácter electoral. El incumplimiento de estas disposiciones constituirá infracción electoral que será sancionada de conformidad con el artículo 277 de esta Ley;

***Que,** el artículo 275 numeral 6 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, manifiesta que la realización anticipada de actos de precampaña o campaña constituye infracción de los sujetos políticos y las personas naturales y jurídicas, lo que es sancionado por el Tribunal Contencioso Electoral;*

***Que,** el artículo 277 numeral 2 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la democracia, señala que la difusión de propaganda electoral pagada o gratuita ordenada por personas distintas del Consejo Nacional Electoral constituye infracción por parte de los medios de comunicación social;*

***Que,** el 20 de Diciembre de 2012, el Pleno del Consejo Nacional Electoral analizó la prohibición que las instituciones del sector público puedan realizar propaganda, publicidad o utilizar sus bienes o recursos con fines electorales; y,*

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales,

RESUELVE:

***Artículo 1.-** a partir de la convocatoria a elecciones, está prohibido cualquier tipo de publicidad con fines electorales con excepción de las dispuestas por el Consejo Nacional Electoral.*

***Artículo 2.-** Ninguna institución del sector público podrá realizar propaganda, publicidad o utilizar sus bienes o recursos con fines electorales. Los medios de comunicación social no podrán difundir propaganda electoral, pagada o gratuita, ordenada por personas distintas del Consejo Nacional Electoral, de no cumplirse con estas disposiciones el Consejo Nacional Electoral dispondrá a los medios de comunicación suspender de manera inmediata su difusión, so pena de aplicar la sanción correspondiente conforme lo dispuesto en la Ley.*

Artículo 3.- Disponer a las coordinaciones generales de Asesoría Jurídica y Comunicación y Atención al Ciudadano; y las direcciones nacionales de Fiscalización y Control del Gasto Electoral, y Promoción en Procesos Electorales que, en el marco de sus competencias, analicen la publicidad de las instituciones públicas desde la convocatoria a las Elecciones Generales 2013 y elaboren un informe en base a nuestro ordenamiento jurídico para que el Pleno del Consejo Nacional Electoral, de ser el caso, remita los expedientes respectivos al Tribunal Contencioso Electoral para el trámite correspondiente.

DISPOSICION FINAL:

La presente resolución será publicada en el Registro Oficial, en los medios de comunicación de mayor circulación del país y en la página web del Consejo Nacional Electoral.

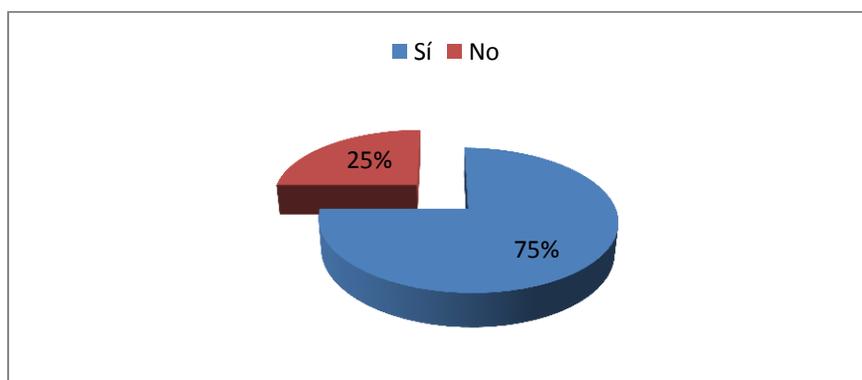
Dado en la Ciudad de Quito, Distrito Metropolitano, en la Sala de Sesiones del Pleno del Consejo Nacional Electoral, a los dos días del mes de Enero del año dos mil trece.- Lo Certifico.

**RESULTADOS DE LA ENCUESTA APLICADA A
PROFESIONALES y ESTUDIANTES DE DERECHO DE
ECUADOR.**

GRÁFICO N° 1

CONOCE A LOS ÓRGANOS QUE CONFORMAN LA FUNCIÓN ELECTORAL?

ORDEN	VARIABLE	INDICADOR	%
A	Si	15	75,00
B	No	5	25,00
TOTAL		20	100



Una vez culminada la encuesta, se obtuvieron los siguientes resultados: 15 encuestados que representan el 75.00% seleccionaron el literal A “SI”, mientras que por la opción B “NO”, solo hubo 5 encuestados quienes seleccionaron este literal correspondiendo al 25.00%. A manera de conclusión se evidencia que la mayoría conocía cuales son los órganos que conforman la Función Electoral.

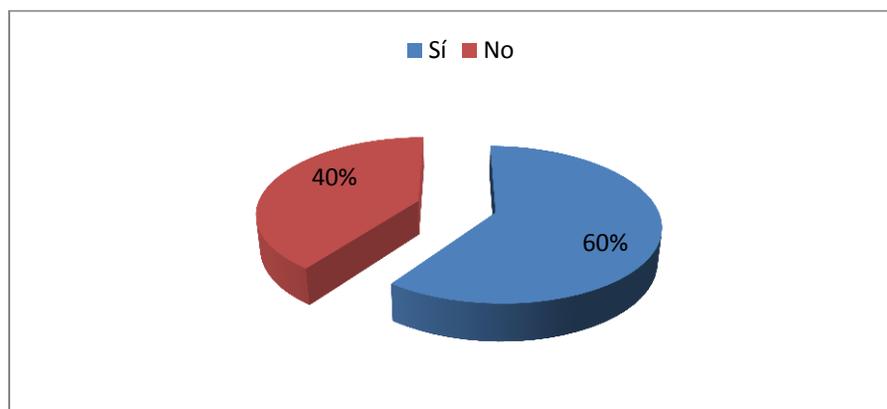
FUENTE: Abogados y Estudiantes del Distrito Metropolitano de Quito

RESPONSABLES: Autores del Proyecto

GRÁFICO N° 2

TIENE CONOCIMIENTOS DE LOS CAMBIOS PRESENTADOS EN NUESTRO SISTEMA ELECTORAL A PARTIR DEL 2008?

ORDEN	VARIABLE	INDICADOR	%
A	Si	12	60,00
B	No	8	40,00
TOTAL		20	100



Una vez culminada la encuesta se obtuvieron los siguientes resultados: 12 encuestados que representan el 60.00% seleccionaron el literal A “SI”, mientras que por la opción B “NO”, solo hubo 8 encuestados quienes seleccionaron este literal correspondiendo al 40.00%. A manera de conclusión se evidencia que la mayoría presentaba conocimientos sobre los cambios.

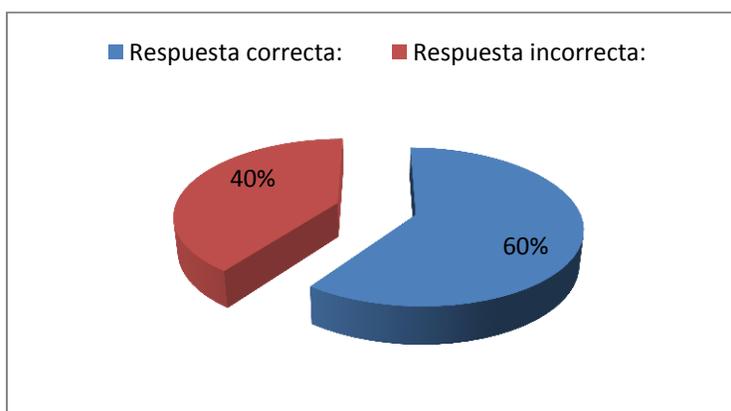
FUENTE: Abogados y Estudiantes del Distrito Metropolitano de Quito

RESPONSABLES: Autores del Proyecto

GRÁFICO N° 3

CUÁL DE LOS SIGUIENTES ÓRGANOS FORMAN PARTE DE LA FUNCIÓN ELECTORAL?

ORDEN	VARIABLE	INDICADOR	%
A	Correcta	12	60,00
B	Incorrecta	8	40,00
TOTAL		20	100



Una vez culminada la encuesta se obtuvieron los siguientes resultados: 12 encuestados que representan el 60.00% seleccionaron los literales “Correctos”, mientras que por la opción “Incorrecta”, solo hubo 8 encuestados quienes seleccionaron este literal correspondiendo al 40.00%. A manera de conclusión se evidencia que la mayoría presentaba conocimientos correctos acerca de los órganos conformantes de la Función Electoral.

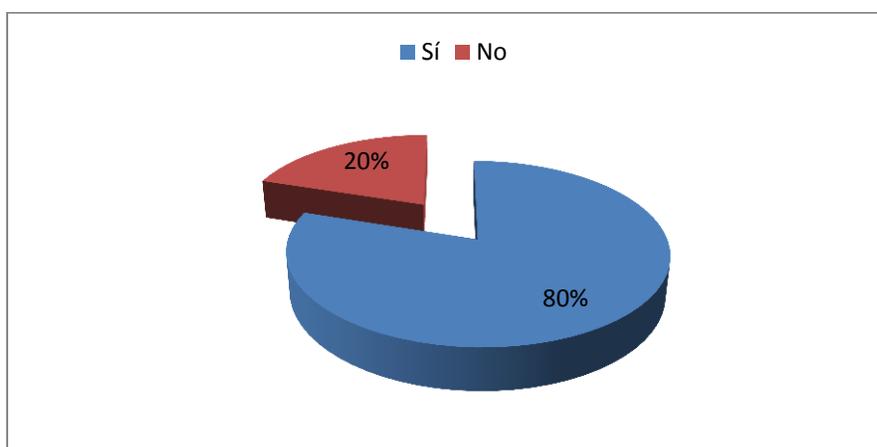
FUENTE: Abogados y Estudiantes del Distrito Metropolitano de Quito

RESPONSABLES: Autores del Proyecto

GRÁFICO N° 4

CONOCE LA DIFERENCIA ENTRE LOS TÉRMINOS ADMINISTRATIVOS Y JURISDICCIONAL?

ORDEN	VARIABLE	INDICADOR	%
A	Si	16	80,00
B	No	4	20,00
TOTAL		20	100



Una vez culminada la encuesta se obtuvieron los siguientes resultados: 16 encuestados que representan el 80.00% seleccionaron el literal A “SI”, mientras que por la opción B “NO”, solo hubo 4 encuestados quienes seleccionaron este literal correspondiendo al 20.00%. A manera de conclusión se evidencia que la mayoría conocía la diferencia entre los términos administrativo y jurisdiccional.

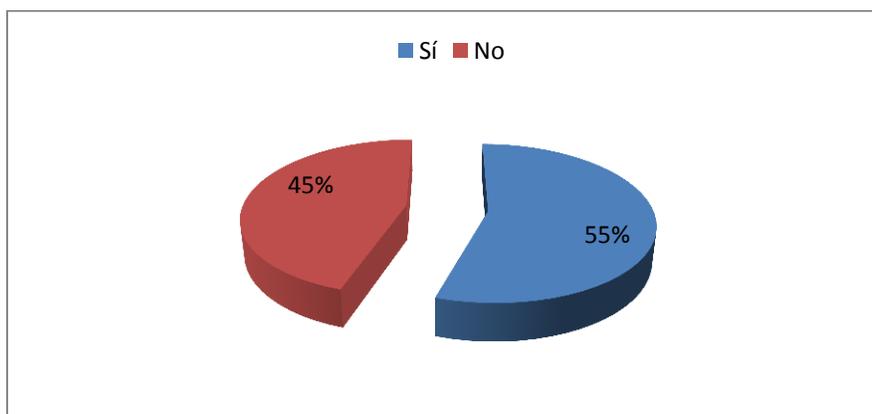
FUENTE: Abogados y Estudiantes del Distrito Metropolitano de Quito

RESPONSABLES: Autores del Proyecto

GRÁFICO N° 5

CREE QUE ACTUALMENTE LAS RESOLUCIONES DE LOS ÓRGANOS ELECTORALES SON MAS RÁPIDAS Y EFICACES?

ORDEN	VARIABLE	INDICADOR	%
A	Si	11	55,00
B	No	9	45,00
TOTAL		20	100



Una vez culminada la encuesta se obtuvieron los siguientes resultados: 11 encuestados que representan el 55.00% seleccionaron el literal A “SI”, mientras que por la opción B “NO”, solo hubo 9 encuestados quienes seleccionaron este literal correspondiendo al 45.00%. A manera de conclusión se evidencia que la mayoría cree que los Órganos Electorales son más Rápidos y Eficaces.

FUENTE: Abogados y Estudiantes del Distrito Metropolitano de Quito

RESPONSABLES: Autores del Proyecto

5. CONCLUSIONES.-

- El Derecho Electoral conforma una rama autónoma e independiente, debido a sus formalidades esenciales, antecedentes históricos, seguimientos sociológicos y técnicas propias, además del hecho de ser imprescindible la existencia del mismo en la administración y consecución de la soberanía.
- Las múltiples inestabilidades políticas de nuestro país, nos presentó la necesidad de independizar nuestra Función Electoral, con el fin de despolitizar sus procedimientos y obtener resultados eficaces y eficientes en la elección de nuestros representantes, siendo esta la razón principal que impulsó la creación de nuevas leyes, que busquen recuperar la confianza que el pueblo deposita, exigiendo principalmente transparencia en estos procesos electorales, lo que permitiría llevar una democracia soberana total.
- Los fines que persiguen las materias de derecho administrativa y jurisdiccional son distintos, siendo el fin de la primera el desarrollo de actos administrativos con la prevención de conflictos, mientras que la segunda es la resolución del conflicto una vez que haya ocurrido el mismo, así como la reparación de un derecho en caso de que alguno haya sido vulnerado.
- Al ser distintos los fines de ambas materias, así mismo sus competencias son distintas por lo que deben ser desconcentradas; de esta manera ambas se encaminaran únicamente a la consecución de los mismos, agilizando y mejorando la realización de estos; si bien es cierto la desconcentración de funciones en dos Órganos distintos dependientes de la misma Función Electoral, generó una cierta agilización en los trámites electorales, especialmente en época de elecciones, todavía nos falta recorrer un amplio camino que garantice al cien por ciento una justicia electoral protectora de derechos.

- La Jurisprudencia Electoral gana mayor relevancia, y juega un papel importante en la toma de decisiones, evitando así que se vulneren derechos.
- La creación de herramientas jurídicas como la Gaceta Contenciosa Electoral, que ya se ha implementado en nuestra Legislación, sirve de mucho al momento de publicar las resoluciones emitidas por los Órganos competentes, y poder remitirse a esos fallos para próximos procesos, evitando que sus resoluciones perjudiquen a todas las partes que intervengan en los procesos electorales.
- Tanto las reclamaciones administrativas como los recursos pueden ser presentados por cualquier sujeto político que tenga interés directo y que este legitimado, teniendo la facultad de ejercer sus garantías en el cumplimiento de sus derechos.
- Así mismo como sujetos políticos las personas naturales y jurídicas, que se encuentren en pleno goce de los derechos políticos y de participación cuando sus derechos subjetivos hayan sido vulnerados dentro del debido proceso pueden presentar estos recursos.
- Cuando existan resoluciones, autos o sentencias generen dudas o no hubieran resuelto alguno de los puntos sometidos a su juzgamiento se podrá solicitar ampliación y aclaración con plazo de tres días contados desde la notificación del auto o la sentencia, y en dos días el juez del TCE se podrá pronunciar.
- Para finalizar, si bien es cierto que con la creación de la Constitución del 2008, la cual está dirigida a ser garantista de derechos, y como norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico, encamina a las demás leyes a concordar en este sentido protector de derechos, que el Código de la Democracia recoge, de muy buena forma, corresponde a todos los ciudadanos velar por el cumplimiento cabal de la norma, tal y como nos faculta al ser partícipes y principales beneficiarios de elegir a nuestros representantes, para evitar

que los intereses de unos pocos se sobrepongan a los intereses de muchos, lo que al final cuenta como la tan democracia soberana que todos anhelamos.

6. RECOMENDACIONES.-

- Es importante se comience aplicar como materia de estudio en las facultades de jurisprudencia a nivel nacional el Derecho Electoral. Su independencia como materia de Derecho es de fundamental conocimiento para la debida consecución de democracia.
- Se debe implementar la creación de talleres que permitan capacitar a los profesionales del derecho, ya que como pudimos observar de las encuestas realizadas, se desprende que hay desconocimiento, producto de los cambios presentados en nuestra legislación ecuatoriana.
- Mayor publicidad de la Gaceta Contenciosa Electoral, para que los jueces se puedan remitir a la Jurisprudencia Electoral y así emitir sus resoluciones.
- Definir políticas públicas que devuelvan la confianza depositada por los mandantes, en la transparencia de los procesos electorales.
- Ayudar a fomentar el conocimiento de los recursos contenciosos a las personas naturales y jurídicas que al no profundizar en esta materia, en múltiples ocasiones no proceden adecuadamente al ser vulnerados en sus derechos políticos.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Aguinaga. (2006). *El contencioso y la jurisprudencia electoral en derecho comparado*. Mexico: Porrúa.
- Aragón Reyes, M. (2010). En J. Moreno Yáñez, *Elementos de Derecho Electoral Ecuatoriano* (págs. 18-19). Quito: TCE.
- Arratíbel Salas, L. (2006). *Conceptualización del Derecho Electoral*. En F. Serrano Migallón, *Derecho Electoral* (pág. 25). México D.F.: Porrúa .
- Canosa. (2011). *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. Quito: TCE.
- Electoral, C. N. (2013). *Código de la Democracia*. Quito: Instituto de la Democracia.
- Fraga, G. (2000). *Derecho Administrativo* . Mexico D.F. : Porrúa .
- Galvan Rivera, F. (2010). En J. Moreno Yáñez, *Elementos de derecho electoral ecuatoriano* (págs. 22-23). Quito: TCE.
- Haoriou, M. (2000). En G. Fraga, *Derecho Administrativo* (pág. 94). Mexico D. F: Porrúa .
- Herbert A. Simon, D. W. (1977). *Administración Pública* . En A. S. Rojas, *Derecho Administrativo* (pág. 363). Mexico D.F: Porrúa S.A.
- Mexicana, S. C. (2006). *Derecho Electoral Generalidades y Principios Generales* . En F. Serrano, *Derecho Electoral* (pág. 62). México D.F.: Porrúa.
- Nacional, A. (2011). *Constitucion de la República del Ecuador*. Quito : Corporacion de Estudios y Publicaciones.
- Nohlen, D. (2009). *Justicia Electoral y sus desafios actuales en América Latina*. En R. Ortiz Ortiz, *Estudios de Justicia Electoral* (pág. 23). Quito: TCE.
- Nohlen, D. (2009). *Principios, estructura y funciones del Tribunal Contencioso Electoral*. En R. O. Ortiz, *Estudios de Justicia Electoral* (pág. 41). Quito: TCE.
- Orozco Henriquez, J. (2006). *Evolucion del derecho electoral en mexico durante el siglo XX*. En S. M. Fernando, *Derecho Electoral* (pág. 2). Mexico D.F, Mexico: Porrúa.
- Orozco Henriquez, J. (2009). *Justicia Electoral y sus Desafíos Actuales en América Latina*. En R. O. Ortiz, *Estudios de justicia Electoral* (pág. 28). Quito: TCE.
- Oviedo, G. (s.f.). *Scribd*. Recuperado el 16 de 11 de 2015, de LA teoria del acto administrativo: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/24/pr/pr4.pdf>
- Rojas, A. S. (1977). *Derecho Administrativo*. Mexico D.F: Porrúa.

Rojas, S. (26 de enero de 2012). *Scribd*. Recuperado el 06 de Junio de 2015, de <http://es.scribd.com/doc/79407353/Teoria-Del-Acto-Administrativo#scribd>

(2006). Constitución de la República del Ecuador. En C. Serrano Bustos, *Política y el Proceso Electoral Ecuatoriano* (pág. 39). Quito : Camara Ecuatoriana del Libro- Nucleo de Pichincha.

Tobar, M. (2006). *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. Quito: TCE.

Zanobibi, G. (26 de Enero de 2012). *Scribd*. Recuperado el 06 de Junio de 2015, de <http://es.scribd.com/doc/79407353/Teoria-Del-Acto-Administrativo#scribd>