

THE
CARTER CENTER



Informe sobre la designación de autoridades electorales transitorias Ecuador

Noviembre de 2008

Oficina del Centro Carter en Ecuador
Italia N32-10 y Mariana de Jesús
Ed. Mariana de Jesús Piso 4, Of. 401
Quito, Ecuador
www.cartercenter.org

Introducción

Tal como estipula el Régimen de Transición de la Constitución aprobada en referéndum el 28 de septiembre del 2008, la Asamblea Constituyente realizó su última sesión (la No. 98) con la finalidad de nombrar a los integrantes de la Comisión Legislativa y de Fiscalización, así como para designar a las autoridades electorales transitorias de los dos órganos que conforman la Función Electoral: el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal Contencioso Electoral (TCE). Por primera vez en la historia contemporánea del Ecuador, la organización y el juzgamiento de las elecciones se han encargado a dos órganos con autonomía: el CNE será el encargado de organizar y ejecutar los procesos electorales y el TCE será el ente jurisdiccional en ese ámbito.¹ El presente informe da cuenta del proceso de selección y nombramiento de las autoridades transitorias de estas dos entidades. La motivación principal del Centro Carter al realizar este informe es contribuir a informar a la ciudadanía nacional e internacional sobre el proceso de transición institucional que vive Ecuador. Las nuevas autoridades electorales, a pesar de su carácter transitorio, tienen una importancia muy particular, dado que organizarán y juzgarán las próximas elecciones generales previstas para abril de 2009.

Los fundamentos legales para el nombramiento de las autoridades electorales

Existen dos tipos de fundamentos constitucionales para la elección de las nuevas autoridades en materia electoral: dos artículos de la Constitución en donde se definen la naturaleza y constitución del CNE y el TCE; y un artículo del Régimen de Transición donde se dispone que sea la Asamblea Constituyente quien designe a los miembros interinos de ambas instituciones.

En el primer caso, el Artículo 218 dispone que el CNE se integrará por cinco consejeros(as) principales, cuyo presidente será el representante de la Función Electoral. El Artículo 220, por su parte, establece que el TCE se conformará por cinco miembros principales cuyo requisito es tener título de tercer nivel en Derecho y haber ejercido la profesión de abogada o abogado, la judicatura o la docencia universitaria en ciencias jurídicas por un lapso mínimo de diez años.² Por otro lado, el Artículo 18 del Régimen de Transición estipula que la Asamblea

1 Lo referente a la Función Electoral se encuentra en los artículos del 217 al 224 de la Constitución de la República del Ecuador.

2 **Art. 218.-** El Consejo Nacional Electoral se integrará por cinco consejeras o consejeros principales, que ejercerán sus funciones por seis años, y se renovará parcialmente cada tres años, dos miembros en la primera ocasión, tres en la segunda, y así sucesivamente. Existirán cinco consejeras o consejeros suplentes que se renovarán de igual forma que los principales.

La Presidenta o Presidente y la Vicepresidenta o Vicepresidente se elegirán de entre sus miembros principales, y ejercerán sus cargos por tres años. La Presidenta o Presidente del Consejo Nacional Electoral será representante de la Función Electoral. La ley determinará la organización, funcionamiento y jurisdicción de los organismos electorales descentrados, que tendrán carácter temporal. Para ser miembro del Consejo Nacional Electoral se requerirá tener ciudadanía ecuatoriana y estar en goce de los derechos políticos.

Art. 220.- El Tribunal Contencioso Electoral se conformará por cinco miembros principales, que ejercerán sus funciones por seis años. El Tribunal Contencioso Electoral se renovará parcialmente cada tres años, dos miembros en la primera ocasión, tres en la segunda, y así sucesivamente. Existirán cinco miembros suplentes que se renovarán de igual forma que los principales.

La Presidenta o Presidente y la Vicepresidenta o Vicepresidente se elegirán de entre sus miembros principales, y ejercerán sus cargos por tres años.

Para ser miembro del Tribunal Contencioso Electoral se requerirá 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 abogada o abogado, la judicatura o la docencia universitaria en ciencias jurídicas por un lapso mínimo de diez años.

Constituyente designará a los miembros transitorios de dichos órganos.³

El procedimiento de designación

Si bien el Artículo 18 del Régimen de Transición sólo estipula que la Asamblea “designará” a los funcionarios electorales, sin detallar cuál sería el procedimiento específico de designación, la Comisión Directiva de la Asamblea Constituyente tomó la decisión de abrir una convocatoria pública para la inscripción de candidaturas, como un acto para dar mayor transparencia al proceso y oportunidad de participación a la ciudadanía.

El mecanismo de inscripción de las candidaturas fue sencillo: cualquier ciudadano ecuatoriano podía inscribirse o inscribir a otro(s) ciudadano(s) a través de la página Web de la Asamblea, enviando una solicitud por correo postal o depositándola en las oficinas de la Asamblea Constituyente. Los interesados pudieron inscribirse entre la primera semana de octubre y el 23 de octubre. La facilidad que se dio para el registro de aspirantes derivó en la presentación de 270 postulaciones para ambos órganos. Sin embargo, muchas de éstas fueron hechas sin el previo conocimiento de los ciudadanos postulados y no se divulgó ampliamente el mecanismo de inscripción. Este último punto puede ser debido al poco tiempo disponible para realizar la convocatoria, dados los cortos plazos estipulados en el Régimen de Transición.⁴ Para hacer un primer filtro, la Comisión Directiva dispuso que quienes estuviesen interesados en continuar el proceso deberían presentar personalmente su hoja de vida y una copia de su cédula a la Secretaría de la Asamblea. De los 270 inscritos en la página Web, sólo 93 presentaron su hoja de vida.⁵

El mismo 23 de octubre, día de receso de la Sesión No. 98, se reunieron los jefes de bancada de la Asamblea Constituyente para tratar de lograr consensos sobre la designación de las nuevas autoridades. No hubo comunicados oficiales de ninguna de las bancadas sobre las vicisitudes de la reunión. Según diversas entrevistas realizadas a miembros de la Asamblea, la única bancada que presentó una lista completa para integrar los dos órganos electorales fue PAIS. Si bien los asambleístas de PAIS sostuvieron en entrevistas que hubo un esfuerzo por conciliar posiciones con los otros partidos representados en la Asamblea, algunos asambleístas de minoría indicaron que sus bloques se habían retirado del proceso de negociación por considerar que no existían las condiciones de apertura política para impugnar las candidaturas o modificar la lista que presentó PAIS.

El día de la designación

El 24 de octubre se reanudó la sesión No. 98. La sesión comenzó con una ronda de intervenciones para que los asambleístas propusieran de manera oficial las candidaturas para los órganos electorales.

3 **Art. 18.-** (Función Electoral) Con el fin de posibilitar la inmediata realización del proceso electoral dispuesto en este Régimen de Transición, la Asamblea Constituyente designará a quienes transitoriamente conformarán el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral.

Los integrantes de estos órganos así designados, serán reemplazados por quienes resulten ganadores de los concursos establecidos en la Constitución. El proceso de selección dará inicio una vez concluido el proceso electoral.

4 Según el Artículo 17 del Régimen de Transición, la Asamblea Constituyente tenía que reunirse cinco días después de proclamados los resultados del referéndum aprobatorio.

5 La lista completa de quienes lo hicieron, así como un vínculo a sus solicitudes con la síntesis de su hoja de vida se hizo pública a través de una base de datos en la página de la Asamblea Constituyente. Consulta en línea:

<http://www.asambleaconstituyente.gov.ec>.

Antes de proceder a la votación, el asambleísta Julio Logroño del Partido Sociedad Patriótica (PSP) presentó a la Secretaría de la Asamblea Constituyente una petición para que se publicara la lista íntegra de candidatos, con el fin de que la ciudadanía pudiera presentar impugnaciones a las candidaturas. La moción de Julio Logroño fue votada por el pleno, el cual la desechó. Los argumentos de quienes se opusieron a la moción se fundamentaron en que el proceso de nombramiento no era un concurso de oposición, por lo que no procedían las impugnaciones ciudadanas.

Una vez desechada la moción, se procedió primero con las candidaturas para el CNE, para después proceder con las postulaciones para el TCE; las candidaturas se fueron presentando una por una. Prácticamente todas las candidaturas fueron presentadas por asambleístas de PAIS, de partidos de minoría aliados a PAIS o independientes. Los bloques opositores se abstuvieron de presentar sus propuestas. Salvo el caso del puesto para primer consejero titular del CNE, para cuyo puesto se presentaron dos candidaturas, para el resto de las nominaciones sólo se presentó una candidatura. La lista de consejeros titulares y suplentes designados para ambos organismos quedó de la siguiente manera:

Consejo Nacional Electoral	Tribunal Contencioso Electoral
Titulares	Titulares
Omar Simon	Carmina Alexandra Cantos
María Manuela Cobacango	Jorge Moreno
Fausto Camacho	Ximena Endara
Marcia Elena Caicedo	Arturo Donoso
Carlos Cortez	Tania Arias
Suplentes	Suplentes
Lucila de las Mercedes Vallejo	Douglas Quinteros
Germán Rojas	Amanda Páez
Santa de Gloria Romero	Juan Paúl Ycaza
Wilson Mayorga	Nelly Cevallos
Ana Arteaga	Oswaldo Segovia

La designación de estos miembros contó con los votos del bloque de PAIS y de los partidos aliados y asambleístas independientes. Los bloques de oposición votaron en contra o se abstuvieron como regla, aunque algunos asambleístas de minoría dieron su voto a los candidatos propuestos por la alianza de mayoría. En promedio, la votación por cada una de las nuevas autoridades fue de más de 85 votos de una asistencia de alrededor de 112 asambleístas. Es decir, recibieron el respaldo de aproximadamente 75% de los asambleístas presentes. Una vez electos, mediante el Mandato No. 22 se dio posesión a las nuevas autoridades electorales.⁶

Criterios de selección y perfiles de las autoridades electorales

Como se puede constatar en los artículos de la Constitución mencionados anteriormente y en ausencia de criterios más específicos que podría haber esta-

6 Asamblea Constituyente, "Mandato No. 22". Consulta en línea: http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=19022&Itemid=1

blecido la Asamblea Constituyente, los requisitos para ser miembro del CNE eran poco restrictivos (“tener ciudadanía ecuatoriana y estar en goce de los derechos políticos”). Los requisitos para ser miembro del TCE eran un poco más específicos (además de los mencionados para el CNE, “tener título de tercer nivel en Derecho legalmente reconocido en el país y haber ejercido con probidad notoria la profesión de abogada o abogado, la judicatura o la docencia universitaria en ciencias jurídicas por un lapso mínimo de diez años”). Para ninguno de estos cargos, se hizo pública una lista de habilidades requeridas o deseadas.

Sin embargo, a partir del conjunto de entrevistas realizadas por el Centro Carter entre diversos actores políticos y sociales, se puede inferir que hubo una serie de criterios que primaron en la selección de los miembros de los nuevos órganos electorales, incluyendo la equidad de género y cierta representatividad.

En el caso del CNE, se trató de incluir tanto a personas con experiencia en temas electorales como a representantes de diferentes sectores sociales, grupos étnicos y zonas geográficas con experiencia profesional relevante en diversos sectores de actividad. Así, dos de los consejeros nombrados cuentan con amplia experiencia electoral: Fausto Camacho, con 8 años de labor en diferentes puestos del Tribunal Supremo Electoral,⁷ y Omar Simon, con 6 años de experiencia en temas de observación electoral en la organización Participación Ciudadana. El otro espectro del consejo fue integrado por una dirigente indígena de la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN), Manuela Cobacango, oriunda de Cayambe, en el norte de la provincia de Pichincha; una abogada afroecuatoriana, Marcia Elena Caicedo, oriunda de Esmeraldas; y un economista guayaquileño con experiencia en la función pública y la academia, Carlos Cortez. El CNE así constituido puede ser considerado como el organismo electoral más diverso que ha tenido Ecuador hasta la fecha, permitiendo por primera vez que miembros indígenas y afroecuatorianos asuman estas funciones.

Respecto a la filiación política de los consejeros, se procuró que ninguno de ellos tuviera una militancia activa en los partidos políticos, si bien varios de ellos habían sido militantes de partidos u organizaciones sociales afines al proyecto político de PAIS, como el Movimiento Popular Democrático (MPD) o la FENOCIN. Durante el periodo previo a la designación de los consejeros, los medios de comunicación retomaron las declaraciones de algunos asambleístas de minoría, en el sentido de que varios de los candidatos tenían vínculos políticos con el régimen. Sin embargo, ninguno de los asambleístas de minoría impugnó formalmente la candidatura de los mismos el día de su elección; solo lo hicieron durante el periodo previo de cabildeo. Cabe mencionar que no existe acuerdo entre los asambleístas y otros actores clave entrevistados sobre si la lista que originalmente presentó PAIS fue la que se presentó el día de la votación. En todo caso, la lista finalmente presentada fue producto de un consenso entre esa organización y los partidos que le respaldaban en la Asamblea. Por su parte, algunos asambleístas de minoría entrevistados consideraron que las nuevas autoridades del CNE fueron escogidas por ser “incondicionales” al gobierno.

Una vez designados, los consejeros titulares del CNE se reunieron el 27 de octubre y designaron a Omar Simon como presidente del organismo y a Carlos

7 Fausto Camacho también fue secretario relator de la Mesa 2 “Organización, Participación Social y Ciudadana y Sistemas de Representación” de la Asamblea Constituyente.

Cortez como vicepresidente. Omar Simon, un sociólogo originario de Latacunga, había fungido durante un par de años como subdirector de la ONG Participación Ciudadana, jugando un papel destacable en temas de observación electoral. En cuanto a Carlos Cortez, su experiencia en temas financieros hizo que se le solicitara dar un seguimiento particular a los temas presupuestarios.

Por otro lado, en lo que se refiere al TCE, la mayoría de los entrevistados coincidió en que el criterio que prevaleció fue el de una sólida experiencia en el campo legal, de conformidad con el Artículo 220 de la Constitución que requiere por lo menos diez años de ejercicio en este campo. A diferencia de la selección de los miembros del CNE, los criterios técnicos primaron sobre las consideraciones de diversidad en la selección de los miembros del TCE por la naturaleza más técnica de su labor.

No obstante, tal experiencia en materia legal no debía estar necesariamente relacionada con temas electorales; el único candidato seleccionado con notable experiencia electoral fue Jorge Moreno, quien había fungido como presidente, vicepresidente y vocal del Tribunal Provincial Electoral de Azuay. Según algunos entrevistados, la Asamblea Constituyente se enfrentó al hecho de que la mayoría de los abogados con experiencia electoral en el país estaban vinculados orgánicamente a alguno de los partidos políticos; por ello, primaron los criterios de profesionalismo, experiencia en materia legal y no filiación actual con ningún partido. Los otros miembros seleccionados fueron Tania Arias, ex consultora de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y ex directora jurídica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT); Ximena Endara, docente y ex asesora de la Mesa 8 de la Asamblea Constituyente; Arturo Donoso, quien fue magistrado por cinco años de la Corte Suprema de Justicia; y Carmina Alexandra Cantos, ex gerente de la Agencia de Garantía de Depósitos, amnistiada por la Asamblea Constituyente. Si bien, como en el caso del CNE, se procuró que ninguno de los seleccionados tuviera una militancia activa en los partidos políticos, asambleístas de oposición señalaron que algunos miembros del TCE tenían lazos de parentesco con altos funcionarios del régimen o historia de vinculación con partidos políticos afines a PAIS, por lo que habría que esperar a presenciar su actuación para comprobar su independencia política.

Finalmente, cabe señalar que la designación de los cargos de presidente y vicepresidente del TCE fue realizada por los propios miembros una semana después de ser nombrados por la Asamblea Constituyente. Quedaron electas Tania Arias como presidente y Ximena Endara como vicepresidente.