



# OEA

Más derechos para más gente

**ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS**

**MISIÓN DE EXPERTOS ELECTORALES  
REFERÉNDUM Y CONSULTA POPULAR  
REPÚBLICA DEL ECUADOR**

**4 DE FEBRERO DE 2018**

**INFORME FINAL**

## TABLA DE CONTENIDOS

<b>I. INFORME FINAL ANTE EL CONSEJO PERMANENTE.....</b>	<b>3</b>
A. ANTECEDENTES.....	3
B. ETAPA PRE-ELECTORAL .....	5
C. JORNADA ELECTORAL.....	12
D. ETAPA POST-ELECTORAL .....	13
E. PARTICIPACIÓN DEL SISTEMA INTER-AMERICANO: CIDH Y CORTE IDH .....	14
F. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES POR TEMA.....	14
F.1. Control de Constitucionalidad y Verificación de las Preguntas .....	15
F.2. Procesos participativos.....	15
F.3. Organización Electoral .....	15
F.4. Tecnología Electoral.....	16
F.5. Financiamiento Político-Electoral .....	17
F.6. Encuestas de Opinión y Boca de Urna .....	20
F.7. Justicia Electoral .....	21
G. AGRADECIMIENTOS.....	23
<b>II. ANEXOS .....</b>	<b>23</b>
- <b>INFORMES POR TEMA.....</b>	<b>23</b>
1. DEMOCRACIA DIRECTA .....	23
2. ORGANIZACIÓN ELECTORAL.....	37
3. TECNOLOGÍA ELECTORAL.....	46
4. FINANCIAMIENTO POLÍTICO-ELECTORAL.....	52
5. JUSTICIA ELECTORAL .....	66
- <b>DENUNCIAS RECIBIDAS POR LA MISIÓN.....</b>	<b>80</b>
- <b>INTEGRANTES DE LA MISIÓN DE EXPERTOS .....</b>	<b>81</b>

## **I. INFORME FINAL ANTE EL CONSEJO PERMANENTE<sup>1</sup>**

### **A. ANTECEDENTES**

El domingo 4 de febrero de 2018 se celebró el Referéndum y Consulta Popular en la República del Ecuador, el cual convocó a las urnas a 13.026.598 ciudadanas y ciudadanos para decidir sobre reformas relacionadas con la inhabilitación política de personas condenadas por actos de corrupción, la eliminación de la reelección indefinida, la reestructura del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la no prescripción de delitos sexuales contra niños y adolescentes, la prohibición de la minería metálica, la derogación de la “Ley de la Plusvalía”, así como el incremento de la zona intangible y la reducción del área de explotación petrolera en el Parque Nacional Yasuní. Estos temas fueron sometidos a consideración popular por medio de 5 preguntas de referéndum y 2 preguntas por consulta popular<sup>2</sup>.

El Consejo Nacional Electoral del Ecuador (CNE), por medio de una comunicación dirigida al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), con fecha 15 de diciembre de 2017 invitó a la OEA a desplegar una Misión de Observación Electoral para el Referéndum y Consulta Popular 2018. La Secretaría General acogió la invitación y confirmó su intención de desplegar una Misión, sujeto a la disponibilidad de fondos, mediante una nota fechada 9 de enero de 2018.

El 19 de enero de 2018, la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA) y el Gobierno de la República de Ecuador firmaron en Washington, DC el acuerdo de privilegios e inmunidades, que constituye parte del marco regulatorio sobre el que opera una Misión de Observación Electoral en el país anfitrión. Por su parte, el 31 de enero se firmó en Quito el acuerdo relativo a los procedimientos de observación con el Consejo Nacional Electoral de Ecuador.

Debido a limitaciones presupuestarias, la SG/OEA consideró apropiado el envío de una Misión de Expertos, la cual tuvo un enfoque puntual en temas técnicos y no contempló despliegue territorial de observadores. La Misión de Expertos estuvo sujeta a los mismos estándares de independencia, objetividad y neutralidad que una Misión de Observación Electoral.

La Organización de los Estados Americanos ha desplegado 20 Misiones de Observación Electoral en Ecuador desde 1968. Estas Misiones han observado distintos tipos de procesos electorales, entre las que se cuentan elecciones generales, referéndums constitucionales, consultas populares y elecciones de miembros de la Asamblea Constituyente, siendo la más reciente las Elecciones Generales del 2017.

---

<sup>1</sup> Presentado ante el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos por el Jefe de Misión, Leonardo Valdés Zurita, el 23 de enero de 2019.

<sup>2</sup> La Constitución de la República del Ecuador dispone en su artículo 441 y 442 que el Referéndum podrá ser convocado para realizar enmiendas constitucionales o reformas parciales. La Consulta Popular puede ser convocada de acuerdo al artículo 104 para consultar sobre asuntos que considere pertinentes y el 444 señala que a través de la consulta popular se podrá convocar a Asamblea Constituyente.

La Misión de Expertos presentó un Informe Preliminar el lunes 5 de febrero con sus principales observaciones y recomendaciones. El Gobierno de la República del Ecuador, mediante Nota N° 4-2-087/2018 del 6 de marzo de 2018, remitió al Secretario para el Fortalecimiento de la Democracia un documento en el que se enlistan sugerencias de edición al Informe Preliminar presentado por la Misión. Posterior al análisis de estas sugerencias, la Misión consideró apropiado atender sólo algunas de ellas<sup>3</sup>, las cuales se ven reflejadas en este Informe que complementa el anterior. La Misión tomó nota de las demás sugerencias remitidas, pero no consideró pertinente atenderlas en su Informe.

Por otro lado, a este Informe se incorporan los hallazgos en materia de organización y tecnología electoral y se amplían las recomendaciones con el propósito de colaborar con el fortalecimiento de los procesos electorales en Ecuador.

La Misión desea resaltar que, en el ejercicio de sus funciones, es una práctica común que las Misiones de la OEA realicen un análisis integral del proceso electoral, incluyendo aspectos de contexto en que se realiza una elección tanto en la fase pre-electoral, así como la jornada y la fase post-electoral. Adicionalmente, debido a las frecuentes invitaciones para observar ejercicios de democracia directa en la región, la OEA ha llevado a cabo esfuerzos por continuar con la profesionalización de sus Misiones y así responder mejor a las necesidades de sus Estados Miembros. Es así como desde 2016, con el Referéndum Constitucional en Bolivia, el Plebiscito por la Paz en Colombia y el más reciente Referéndum Nacional en Perú, la Organización ha incorporado a especialistas en materia de Democracia Directa en las Misiones desplegadas para observar este tipo de procesos.

#### **– Composición de la Misión de Expertos**

El Secretario General, Luis Almagro, nombró al Dr. Leonardo Valdés Zurita, ex Presidente del entonces Instituto Federal Electoral de México como Jefe de Misión. La Misión estuvo desplegada en Quito desde el 26 de enero hasta el 6 de febrero y fue integrada por 9 expertos de 6 Estados Miembros de la OEA (Argentina, Colombia, México, Panamá, Paraguay y Perú), quienes estudiaron aspectos de organización y tecnología electoral, financiamiento de campañas, justicia electoral y democracia directa.

Con el objetivo de realizar un análisis sustantivo de todo el proceso electoral, que abarca desde la definición de las preguntas, la etapa pre-electoral y el día de la votación, los expertos sostuvieron reuniones con los órganos electorales, autoridades de gobierno, representantes de las campañas registradas por el SI y el NO, así como con actores de la sociedad civil y la academia.

---

<sup>3</sup> Se incorporó una precisión de fecha y se desarrolló la postura del Gobierno respecto a los argumentos presentados por los grupos opositores a la consulta.

## **B. ETAPA PRE-ELECTORAL**

Después de Uruguay, Ecuador es el país de la región con mayor número de ejercicios de democracia directa. Es así como la iniciativa del Presidente Lenin Moreno se inscribió en una tradición ecuatoriana de apelar a la voluntad ciudadana, como ilustran las diez convocatorias de este tipo realizadas desde la transición a la democracia<sup>4</sup>. Del análisis de los antecedentes en el país, se destaca que en las consultas directas a la ciudadanía ha predominado las convocatorias iniciadas por el Poder Ejecutivo.

Para comprender su origen, así como las posturas de las agrupaciones políticas y sociales, resulta importante conocer el contexto político en el cual se llevó a cabo el Referéndum y Consulta Popular de 2018, que se remonta a las Elecciones Generales de 2017, en que Lenín Moreno (Alianza País) fue electo Presidente en segunda vuelta con 51,16 % frente a Guillermo Lasso de la Alianza CREO-SUMA. Moreno asumió el cargo el 24 de mayo de 2017 luego de una etapa post-electoral compleja.

El Presidente Moreno inició su mandato con un proceso de diálogo nacional<sup>5</sup>, espacio del cual habría derivado la idea de convocar una consulta popular. El diálogo permitió establecer acuerdos e instancias de negociación con un amplio espectro de actores.

Las numerosas entrevistas realizadas por la Misión dieron cuenta del alto nivel de apoyo que tienen las consultas a la ciudadanía para dirimir enfrentamientos políticos, lo cual a su vez forma parte de la “tradición política ecuatoriana”, como se mencionó previamente. Estos factores podrían explicar que, pese a la diversidad de preguntas, las mismas fueron planteadas alrededor de dos bloques de apoyo al SÍ o al NO.

### **– Proceso de Diálogo Social Nacional**

Según el *Informe Diálogo Social Nacional*<sup>6</sup>, “desde el 24 de Mayo, se establecieron espacios de diálogo en dos frentes: uno de carácter bilateral, entre el Presidente Lenín Moreno y líderes de organizaciones políticas y sociales; y otro de carácter sectorial más amplio, con actores que inciden en la implementación de las políticas públicas prioritarias de gobierno” (p. 4). El citado documento informa que el Presidente participó de 55 diálogos bilaterales con personas representativas de varios sectores sociales, políticos y económicos del país. Los actores listados incluyen autoridades de las funciones del Estado y delegados de los gremios de Gobiernos Autónomos Descentralizados<sup>7</sup>; organizaciones sociales como la Red de Maestros, Colectivos de Mujeres y Federaciones Deportivas Provinciales; organizaciones que representan a pueblos y nacionalidades como la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y la Confederación Nacional de Organizaciones

---

<sup>4</sup> Fueron convocadas por la Junta Militar (1979), el presidente León Febres Cordero (1986), el presidente Sixto Durán (1994 y 1995), el presidente interino Fabián Alarcón (1997), el presidente Alfredo Palacio (2006) y el presidente Rafael Correa (2007, 2011 y 2017). Durante este último período también se ratificó la Constitución de 2008.

<sup>5</sup> Este Diálogo Nacional se institucionalizó mediante Decreto Ejecutivo N° 49 del 20 de junio de 2017.

<sup>6</sup> Informe disponible en: <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/03/Informe-sobre-el-Diálogo-Nacional.pdf>

<sup>7</sup> Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE), Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) y Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAGOPARE)

Campeñas, Indígenas y Negras (FENOCIN); así como otras organizaciones del pueblo afroecuatoriano.

El Presidente Moreno mantuvo también encuentros con partidos y movimientos políticos como Izquierda Democrática, el Partido Socialista, el Partido Comunista, el Movimiento Autónomo Regional (MAR), Unidad Primero, Centro Democrático y el Frente Unidos, así como con tres ex candidatos presidenciales (Cynthia Viteri, Paco Moncayo y Abdalá Bucaram Pulley). Asistieron los alcaldes de Quito, Guayaquil, Cuenca y Loja; asociaciones del sector financiero de la economía popular y solidaria, del sector financiero público y privado y organizaciones como la Central Única de Trabajadores (CUT), el Frente Unitario de Trabajadores (FUT), el Parlamento Laboral y la Confederación de Jubilados y Pensionistas de Montepío del Ecuador, entre otros.

El *Informe Diálogo Nacional Social* relata 20 acuerdos alcanzados con actores que inciden en la definición de políticas públicas y “16 compromisos presidenciales para encargar el estudio de las propuestas a varias instituciones del gabinete, de forma que pueda avanzar en su implementación” (pg. 7 y 8). Los diálogos sectoriales incluyeron 444 encuentros (32 en el exterior, con la comunidad de migrantes) que contaron con la participación de 30.729 personas y representantes de 6.738 organizaciones de la sociedad civil (incluyendo empresarios, campesinos, agricultores, pueblos y nacionalidades, entre otros). Hasta octubre de 2017 las propuestas recogidas superaban las cuatro mil, según el documento entregado a la Misión (p. 25).

Con el antecedente de los Diálogos, el 18 de septiembre el Presidente Moreno anunció en el programa semanal de TV *El Gobierno Informa*<sup>8</sup> que convocaría a una consulta popular e invitó a la ciudadanía a enviar propuestas dirigidas a su despacho hasta el 26 de septiembre, adelantando que el 2 de octubre anunciaría el contenido de las preguntas.

De acuerdo con información suministrada por Secretaría de la Presidencia, durante el plazo de nueve días se recibieron 2.739 propuestas<sup>9</sup> de 700 ciudadanos (62 %), colectivos (31%), assembleístas (3%), Gobiernos Autónomos Descentralizados (1%), sector privado (2%), y otras funciones del estado (1%). Según el desglose por género, el 89 por ciento de las propuestas habrían sido enviadas por varones y tan sólo el 11 por mujeres. La tabla 1 presenta una sistematización de las propuestas recibidas, de acuerdo a la información proporcionada a la Misión por la Presidencia de la República.

**Tabla 1: Propuestas recibidas (2739) desagregadas por temas**

Transformación	Reforma Institucional (1021): Asamblea constituyente, Reforma CPCCS, Supresión CPSS, Reforma funciones del estado
	Derogatoria de enmiendas constitucionales (243): Reelección indefinida; Enmiendas constitucionales

<sup>8</sup> Véase <https://www.youtube.com/watch?v=LAz2M4X5vXk> (a partir del minuto 13.00’)

<sup>9</sup> Se recibieron más que 2.739 pero sólo se consideraron las que llegaron en el plazo fijado.

democrática del Estado (1710)	Reformas legales (446): Código Penal, Código de la Democracia, Ley de Comunicación, Ley de herencias, Ley de Plusvalía
Justicia social y garantía de derechos (398)	Salud (25), Educación (71), Jubilaciones (29), Género (41), Trabajo (145), Pueblos y nacionalidades (12), Transporte (3) y Derechos civiles (72)
Justicia ambiental (99)	Minería (21), Protección ambiental (12), Derechos de la naturaleza (40), Yasuní IT (26).
Economía para la garantía de derechos (179)	Deuda del Estado (19), Tributación (133), Financiamiento ONG (1); producción (5), Dinero electrónico (6), Economía Popular y Solidaria (15)
Lucha contra la corrupción (339)	Lucha contra la corrupción (334), muerte civil (4), paraísos fiscales (1)
Apoyo a la consulta (14)	

Fuente: Presidencia de la República del Ecuador. Informe del 27 de setiembre de 2017.

#### – Convocatoria

El 2 de octubre el Presidente anunció a través de *El Gobierno Informa*, las siete preguntas para la Consulta Popular y el Referéndum que habían sido remitidas a la Corte Constitucional<sup>10</sup>. Este documento incluyó el proyecto de enmiendas a la Constitución, con sus respectivos fundamentos, solicitando el dictamen sobre el procedimiento que correspondía aplicar, así como la constitucionalidad de la convocatoria, y de las preguntas con sus respectivos considerandos<sup>11</sup>. De acuerdo con la información entregada a la Misión, a partir de esa fecha, la Corte Constitucional realizó diversas actuaciones, incluida la designación de los jueces sustanciadores, la convocatoria para la presentación de *amicus curiae*, así como la realización de audiencias públicas para la presentación de alegatos.

El 29 de noviembre de 2017, el Presidente convocó a los ecuatorianos/as y extranjeros/as, residentes en Ecuador con derecho al voto, a pronunciarse en referéndum y consulta popular, mediante los decretos ejecutivos N° 229 y N° 230. Ese mismo día, la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República del Ecuador puso en conocimiento del Consejo Nacional Electoral (CNE) la convocatoria a través de un oficio<sup>12</sup> en el cual se señaló que se cumplía “en adjuntar el certificado emitido por la Corte Constitucional, en el cual consta la falta de pronunciamiento de constitucionalidad; por lo que de conformidad con el último inciso del artículo 105 y artículo 127 de la Ley Orgánica de Garantías

<sup>10</sup> Véase [https://www.youtube.com/watch?v=KdJk9\\_-GAtg](https://www.youtube.com/watch?v=KdJk9_-GAtg)

<sup>11</sup> Oficios No. T.141-SGJ-17-0330 y No. T.141-SGJ-17-0331.

<sup>12</sup> Oficio No. T. 172-SGJ-17-0488.

Jurisdiccionales y Control Constitucional, se entiende que ha emitido dictamen favorable (...)"<sup>13</sup>.

El 1 de diciembre de 2017<sup>14</sup> el CNE declaró el inicio del periodo electoral<sup>15</sup>. Seis días más tarde, convocó<sup>16</sup> a la ciudadanía a pronunciarse sobre las siguientes preguntas:

En el referéndum (para las enmiendas constitucionales):

1. ¿Está usted de acuerdo con que se enmiende la Constitución de la República del Ecuador, para que se sancione a toda persona condenada por actos de corrupción con su inhabilitación para participar en la vida política y con la pérdida de sus bienes, según lo dispuesto en el Anexo 1?
2. ¿Para garantizar el principio de alternabilidad, está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que todas las autoridades de elección popular puedan ser reelectas por una sola vez para el mismo cargo, recuperando el mandato de la Constitución de Montecristi y dejando sin efecto la reelección indefinida aprobada mediante enmienda por la Asamblea Nacional el 3 de diciembre de 2015, según lo establecido en el Anexo 2?
3. ¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para reestructurar el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como dar por terminado el periodo constitucional de sus actuales miembros, y que el Consejo que asuma transitoriamente sus funciones tenga la potestad de evaluar el desempeño de las autoridades cuya designación le corresponde, pudiendo, de ser el caso, anticipar la terminación de sus periodos, de acuerdo al Anexo 3?
4. ¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que nunca prescriban los delitos sexuales en contra de niñas, niños y adolescentes, según el Anexo 4?
5. ¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que se prohíba sin excepción la minería metálica en todas sus etapas, en áreas protegidas, zonas intangibles y centros urbanos, de conformidad con el Anexo 5?

En la consulta popular:

1. ¿Está usted de acuerdo con que se derogue la Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el Valor de las Tierras y Fijación de Tributos, conocida como "Ley de Plusvalía", según el Anexo 1?
2. ¿Está usted de acuerdo en incrementar la zona intangible en al menos 50.000 hectáreas y reducir el área de explotación petrolera autorizada por la Asamblea Nacional en el Parque Nacional Yasuní de 1.030 hectáreas a 300 hectáreas?

---

<sup>13</sup> Resolución PLE-CNE-3-1-12-2017, pp. 1-2.

<sup>14</sup> Mediante Resolución PLE-CNE-4-1-12-2017.

<sup>15</sup> Ello se señala en el recurso de apelación presentado ante el TCE sobre la materia, citando las fojas del referido expediente en que figura la resolución (Causa No. 107-2017-TCE).

<sup>16</sup> Resolución PLE-CNE-3-1-12-2017.

La convocatoria promovida por el gobierno aplicó el artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que desarrolla el artículo 104 de la Constitución. En ese sentido, se interpretó que, en la medida en que la Corte Constitucional no se había pronunciado dentro de los 20 días de iniciado el control previo (con la solicitud de la Presidencia de la República), se debía entender que la Corte había emitido un dictamen favorable para la realización del referéndum.

Los decretos ejecutivos emitidos por la Presidencia de la República invocaron un antecedente similar del año 2011. En esa oportunidad, se había convocado a la consulta de demarcación territorial en el cantón La Concordia<sup>17</sup>, sin que mediara un pronunciamiento expreso de la Corte Constitucional. Según el Decreto N° 946, de 2011, el Presidente de la República había solicitado el dictamen a la Corte Constitucional el 19 de octubre de 2011 y la convocatoria a la consulta se realizó el 28 de noviembre de 2011.

La convocatoria al Referéndum y Consulta Popular de 2018 generó cuestionamientos desde ciertos sectores de la sociedad ecuatoriana que argumentaron que la Constitución, como norma jurídica suprema, establecía la obligatoriedad del pronunciamiento explícito de la Corte Constitucional. En adición a lo anterior, este sector sostenía que se debería haber aplicado el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional que establece que el cómputo del plazo solo se realiza cuando el expediente puede ser conocido o resuelto por el juez, la sala o el pleno. Es decir, argumentaron que el plazo se había suspendido por actos como la presentación de los *amicus curiae* o las audiencias públicas. Sumado a esto, sostuvieron que no era admisible considerar que había transcurrido el plazo de 20 días establecido en la ley debido a que la Corte Constitucional había realizado una serie de actuaciones en las que incluso habían participado representantes del poder ejecutivo.

Quienes objetaron la convocatoria del Presidente argumentaron también que el antecedente del año 2011 respondió a un procedimiento de diferente naturaleza ya que se trató de una consulta de demarcación territorial. Asimismo, sostuvieron que en esa oportunidad el cómputo y suspensión de plazos no estaba regulado en dichos términos en el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional<sup>18</sup>.

Los impulsores de la Consulta desestimaron estos cuestionamientos, argumentando que el artículo 425 de la Constitución determina el orden jerárquico de aplicación de las normas legales ecuatorianas, y dispone que “en caso de conflicto entre las disposiciones de dos cuerpos normativos, prevalecerán las disposiciones de aquel de mayor jerarquía”. Es decir, de acuerdo a esta postura, la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional precede en jerarquía normativa al Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, lo cual, según esta argumentación aplicaría

---

<sup>17</sup> El objetivo de esta consulta fue determinar si dicho cantón pertenecía a la provincia de Santo Domingo de Tsáchilas o de Esmeraldas.

<sup>18</sup> Estas modificaciones al Reglamento fueron incorporadas en el año 2015.

tanto para la Consulta de 2018 como para la de 2011. Por otro lado, y respecto al antecedente de 2011, expresaron que la jurisprudencia sobre un asunto de procedimiento es independiente de la materia de fondo de una causa.

El 30 de noviembre de 2017 un grupo de asambleístas presentó una demanda de inconstitucionalidad con solicitud de medidas cautelares respecto de la consulta ante la Corte Constitucional. Según la información recibida por la Misión, esta demanda no había sido admitida ni tramitada por la Corte Constitucional hasta la fecha de cierre de este informe<sup>19</sup>.

Es importante considerar que la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional permite el control posterior de enmiendas, reformas y cambios constitucionales<sup>20</sup>, así como el control abstracto de constitucionalidad<sup>21</sup>.

La Misión toma nota de ambas posturas respecto a la actuación de la Corte Constitucional en lo que corresponde a la convocatoria. Asimismo, considerando que han transcurrido más de once meses desde la jornada electoral y la Corte Constitucional no ha dictado ningún pronunciamiento posterior contrario a la tesis planteada por el Ejecutivo relativo a la existencia de un dictamen afirmativo ficto, la Misión asume que la Corte Constitucional considera que esta interpretación es válida.

### **Formulación de las preguntas**

Los artículos 104 y 105 de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional determinan que la Corte Constitucional debe velar por el cumplimiento de ciertos criterios en la formulación los considerandos que introducen la pregunta y del cuestionario sometido a la decisión de la ciudadanía (consulta, iniciativa o referendo, según sus diversas acepciones).

De acuerdo a esta Ley, “para controlar la constitucionalidad de los considerandos introductorios, la Corte Constitucional verificará el cumplimiento de los siguientes requisitos”: (a) la no inducción de respuestas, (b) concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo (relación entre finalidades de considerando y texto sometido a consideración), (c) empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para elector, (d) relación directa entre causalidad entre texto normativo y finalidad de propósito en considerando que introduce pregunta, (e) no se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con texto normativo a ser aprobado (artículo 104).

Adicionalmente, la ley expresa que “para garantizar la libertad del elector o electoral, la Corte Constitucional verificará que el cuestionario sometido a votación cumpla, entre otros, con los siguientes parámetros”: (a) la formulación de una sola cuestión por pregunta (salvo

---

<sup>19</sup> 28 de septiembre de 2018.

<sup>20</sup> Artículo 106 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

<sup>21</sup> Artículos 75 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

que haya interrelación o interdependencia entre los componentes normativos), (b) la posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta (no en bloque), (c) la propuesta no puede estar encaminada a excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico, (d) la propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico (artículo 105).

En lo que respecta al Referéndum y Consulta Popular 2018, la Corte Constitucional no emitió un dictamen en el que se incluyera el control de constitucionalidad de los considerandos ni la verificación del cuestionario sometido a votación.

— **Acreditación de organizaciones políticas y sociales**

La acreditación de representantes de organizaciones políticas y sociales, a favor y en contra del referéndum y la consulta, está normada a través del “Reglamento para la Participación de Organizaciones Políticas y Sociales, Contratación y Pago de la Promoción Electoral, y Control de la Publicidad y Propaganda Electoral para la Consulta Popular y Referéndum 2018<sup>22</sup>”.

Las organizaciones políticas y sociales debían inscribirse entre el 8 y el 12 de diciembre de 2017<sup>23</sup> para participar en el proceso. La Misión constató que hasta la finalización del plazo ninguna de las organizaciones a favor del NO había sido inscrita y que 30 organizaciones estaban registradas para apoyar al SÍ. Ante esta situación, y con la finalidad de promover la participación equitativa e igualitaria entre las opciones, se extendió el plazo<sup>24</sup> en cuarenta y ocho horas para la acreditación, período durante el cual se acreditaron 4 organizaciones a favor del NO y 6 organizaciones a favor del SÍ.

La apertura de una segunda fase de inscripciones permitió la participación de un total de 40 organizaciones políticas y sociales para realizar campaña a favor y en contra de las preguntas planteadas. De ellas, 16 corresponden a organizaciones políticas y 24 a organizaciones sociales. La Misión mantuvo reuniones con un amplio grupo de estas organizaciones. Sin embargo, no pudo contactar a tres de las agrupaciones<sup>25</sup> presentadas por el NO, a pesar de contar con los datos de contacto proporcionados por la autoridad electoral.

Integrantes del Foro Nacional Permanente de la Mujer Ecuatoriana presentaron a la Misión una denuncia cuestionando el procedimiento de la acreditación de su organización para esta elección. A fin de tener mayor detalle sobre estos procedimientos, la Misión solicitó la información pertinente al CNE y revisó la documentación remitida por dicha organización social.

---

<sup>22</sup> Aprobado mediante Resolución PLE-CNE-1-1-12-2017 y publicado el 9 de diciembre de 2017.

<sup>23</sup> Resolución PLE-CNE-3-1-12-2017 de Convocatoria al proceso electoral, emitida por el CNE.

<sup>24</sup> Resolución PLE-CNE-5-18-12-2017.

<sup>25</sup> La Misión no pudo establecer contacto con la Federación de Trabajadores de la Industria Eléctrica (FEDELEC), el Comité de Empresas de los Trabajadores del CNEL EP, y la Fundación para el Desarrollo Tecnológico (FUDET).

Del análisis de las resoluciones emitidas por el CNE se desprende que el 15 de diciembre de 2017, se denegó la acreditación con el argumento de que la copia del “Acta de la Asamblea General Extraordinaria” presentada por dicha organización social solo estaba firmada por la Coordinadora Nacional, sin detallar la presencia y votación favorable del número mínimo de delegadas que requiere el estatuto<sup>26</sup>. El 22 de diciembre, el CNE registró a esta organización social<sup>27</sup> dado que con la presentación de documentación adicional<sup>28</sup>, se consideraron cumplidos los requisitos del reglamento.

### **C. JORNADA ELECTORAL**

El día de la elección, expertos de la Misión observaron la apertura de Juntas Receptoras del Voto (JRV) en Pichincha y estuvieron presentes en el Centro de Monitoreo del Consejo Nacional Electoral. Desde allí fueron informados que tanto la entrega de material como la instalación y apertura de las JRV se realizó sin mayores retrasos a nivel nacional.

A pesar de que en los días previos a la jornada electoral se reportaron incidentes de violencia aislados, la Misión recibió informes oficiales de monitoreo nacional que expresaban que el día de la elección transcurrió de manera pacífica y con una alta afluencia de votantes. Según datos oficiales publicados por el CNE, la participación superó el 80%<sup>29</sup>.

Poco antes de las 18:00 horas, la Misión notó que al intentar acceder al enlace disponible para consultar los Resultados Electorales desde la página web del CNE, éste mostraba un mensaje de “Acceso Denegado”. El CNE informó a los expertos de la Misión que este mensaje de error fue ocasionado por las medidas de seguridad establecidas y la falta de comunicación de dicha página con el repositorio que permitía la extracción de los datos que eran procesados por los distintos CPRs en todo el país. Esta situación generó confusión en la ciudadanía y actores políticos. La Misión constató que los datos de las actas que iban siendo procesadas estuvieron disponibles en línea a partir de aproximadamente las 18:30 horas.

A las 20:00 horas y según lo estipulado, el Pleno del Consejo Nacional Electoral dio a conocer el resultado del Conteo Rápido con un avance del 88.9% y un margen de error de 0.7%. Adicionalmente, y en relación con el procesamiento de las actas, el 95.43% fue recibido antes de la medianoche del domingo.

---

<sup>26</sup> Resolución PLE-CNE-11-15-12-2017.

<sup>27</sup> Resolución PLE-CNE-5-22-12-2017.

<sup>28</sup> Según la resolución del CNE, la organización adjuntó documentación adicional para acreditar el requisito faltante, esto es, la convocatoria realizada a las Coordinadoras de los Foros Provinciales para participar de la Asamblea General Extraordinaria, así como una copia del Registro de Asistencia suscrito por 96 delegadas provinciales.

<sup>29</sup> Resolución PLE-CNE-1-8-2-2018-R

#### **D. ETAPA POST-ELECTORAL**

##### **– Resultados de la consulta del 4 de febrero de 2018**

**Tabla 2: Preguntas y resultados de la consulta del 4 de febrero de 2018**

Pregunta		SI %	NO %
<b>Referéndum</b>			
1	¿Está usted de acuerdo con que se enmiende la Constitución de la República del Ecuador, para que se sancione a toda persona condenada por actos de corrupción con su inhabilitación para participar en la vida política del país, con la pérdida de sus bienes, según lo dispuesto en el Anexo 1?	73,7	26,3
2	¿Para garantizar el principio de alternabilidad, está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que todas las autoridades de elección popular puedan ser reelectas por una sola vez para el mismo cargo, recuperando el mandato de la Constitución de Montecristi y dejando sin efecto la reelección indefinida aprobada mediante enmienda por la Asamblea Nacional el 3 de diciembre de 2015, según lo establecido en el Anexo 2?	64,2	35,8
3	¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para reestructurar al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como dar por terminado el periodo constitucional de sus actuales miembros, y que el consejo que asuma transitoriamente sus funciones tenga la potestad de evaluar el desempeño de las autoridades cuya designación le corresponde, pudiendo, de ser el caso, anticipar la terminación de sus períodos de acuerdo al anexo 3?	63,1	36,9
4	¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que nunca prescriban los delitos sexuales en contra de niñas, niños y adolescentes, según el Anexo 4?	73,5	26,5
5	¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que se prohíba sin excepción la minería metálica en todas sus etapas, en áreas protegidas, zonas intangibles y centros urbanos, de conformidad en lo establecido en el Anexo 5?	68,6	31,4
<b>Consulta Popular</b>			
1	¿Está usted de acuerdo con que se derogue la Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el Valor de las Tierras y Fijación de Tributos, conocida como "Ley de Plusvalía", según el Anexo 1?	63,1	36,9
2	¿Está usted de acuerdo en incrementar la zona intangible en al menos 50.000 hectáreas y reducir el área de explotación petrolera autorizada por la Asamblea Nacional en el Parque Nacional Yasuní de 1.030 hectáreas a 300 hectáreas?	67,3	32,7

Fuente: elaboración propia con datos de la Resolución PLE-CNE-1-8-2-2018-R

Los resultados reflejan de manera clara la voluntad popular respecto a los temas consultados a la ciudadanía. En las siete preguntas ganó el SÍ con al menos 63% de votos a favor y en algunos casos este porcentaje inclusive llegó al 73%.

## **E. PARTICIPACIÓN DEL SISTEMA INTER-AMERICANO: CIDH Y CORTE IDH**

El 28 de diciembre de 2017, tres miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social remitieron una comunicación a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En esta comunicación, formularon una denuncia por presunta violación a la Convención Americana de Derechos Humanos y pidieron a la Comisión que solicite a la Corte “una medida provisional para suspender o interrumpir la convocatoria a consulta popular hasta pronto sea restablecido el orden democrático”. El 18 de enero de 2018, la Comisión remitió una solicitud de información al Estado otorgándole un plazo de 5 días para responder. Según información proporcionada por el Procurador General del Estado, se solicitó ampliación del plazo al mismo tiempo que se respondió esta solicitud dejando a salvo su derecho de remitir nueva documentación o información.

Posteriormente a la consulta, el 6 de febrero de 2018, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sometió a la Corte Interamericana una solicitud de medidas provisionales, con la finalidad de que “se abstenga de implementar la aprobación de la cuestión tercera del referéndum convocado mediante Decreto 229, relativo a la destitución de los actuales miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que incluyen a los propuestos beneficiarios, así como a la autoridad transitoria y la ejecución de sus funciones”<sup>30</sup>.

El 8 de febrero de 2018, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por cuatro votos a favor y dos en contra, desestimó de plano la solicitud de medidas provisionales interpuestas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al considerar que lo sustentado por la Comisión no era suficiente para dictar medidas provisionales. La Corte además recordó que el Estado tiene el deber constante y permanente de cumplir con las obligaciones generales que le corresponden de respetar los derechos y libertades (como derechos políticos, garantías judiciales, protección judicial, y de igualdad ante la ley, reconocidos en la Convención Americana de Derechos Humanos), por lo que el Estado debe garantizar los mecanismos idóneos para que los peticionarios agoten las vías internas pertinentes para reclamar los derechos que estiman se les estarían vulnerando<sup>31</sup>.

## **F. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES POR TEMA**

Con base en las observaciones e información recopilada en las distintas reuniones mantenidas, la Misión de Expertos de la OEA presenta las siguientes observaciones y recomendaciones con el objetivo de seguir contribuyendo al perfeccionamiento del sistema electoral ecuatoriano:

---

<sup>30</sup> Comunicado de Prensa disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/021.asp>

<sup>31</sup> Parágrafos 29 a 31.

### **F.1. Control de Constitucionalidad y Verificación de las Preguntas**

Sin perjuicio de la interpretación realizada por los distintos poderes del Estado ecuatoriano sobre la existencia de un dictamen favorable ficto, la Misión considera que independientemente de la afirmativa ficta, para futuras ocasiones, la Corte Constitucional debe pronunciarse de manera expresa sobre la constitucionalidad de las preguntas.

La existencia de lineamientos y criterios para la formulación de considerandos y cuestionarios son herramientas que buscan garantizar la correcta elaboración de las preguntas, así como la viabilidad de implementación de los resultados. En ese contexto, y con el espíritu de garantizar certeza y un voto informado, la Misión que siempre se realice un análisis técnico y constitucional de las preguntas objeto de la consulta previo a su convocatoria.

### **F.2. Procesos participativos**

La Misión considera positiva la participación y la consulta al pueblo sobre temas de interés general. En ese contexto, valora el Diálogo Nacional iniciado por el Presidente Moreno en un esfuerzo de promover procesos participativos como mecanismos de democratización y acercamiento de preferencias entre representantes y representados.

No obstante, la Misión considera que existen aspectos que pueden ser mejorados para promover una participación ciudadana más efectiva, inclusiva y transparente. En ese contexto, la Misión recomienda que para futuros ejercicios de este tipo existan plazos más extensos y que se elabore y publique una metodología para el agrupamiento de preferencias que permita transparentar y dar cuenta de los procedimientos mediante los que se definen las preguntas.

### **F.3. Organización Electoral**

#### ***- Diseño de papeletas***

Para esta elección se juntaron 5 preguntas de referéndum y 2 de consulta popular en una única papeleta de votación. En el anverso, las preguntas estaban agrupadas y enumeradas por tipo de elección e incorporaron numerales del 1 al 7. El texto de los anexos se incluyó al dorso de la papeleta, y debido a la cantidad de información que contenían se utilizó un tamaño de fuente pequeña, que en algunos casos dificultó la lectura de información indispensable para comprender a cabalidad la pregunta en cuestión.

Por otro lado, la Misión recibió quejas respecto a la numeración (del 1 al 7) que se incorporó al diseño de la papeleta, dado que, en los casos de las preguntas de Consulta Popular, no era congruente con la numeración establecida en los Decretos Ejecutivos 229 y 230. Según algunas agrupaciones, esto generó confusión en el electorado respecto al contenido e impacto de las preguntas 1 y 2 de Referéndum y de Consulta Popular.

Si bien el contar con una papeleta única puede significar ahorros importantes para la autoridad electoral, la Misión considera que para elecciones en donde se propongan preguntas de consulta popular y de referéndum, resulta ideal contar con dos papeletas

separadas. En primer lugar, porque cada grupo de pregunta tiene consecuencias jurídicas diferentes, pero además esto permitiría contar con mayor espacio para los anexos. Adicionalmente, esto facilitaría el escrutinio.

- ***Tercer Biombo***

Para esta elección se añadió un biombo por cada Junta Receptora del Voto, para un total de tres biombos por JRV. Esta medida se basó en gran parte para evitar largas filas que pudieran resultar del aumento de electores por mesa, que pasó de 330 a 400. La Misión considera que esta decisión fue acertada por parte del CNE, dado que en las mesas que pudo presenciar la votación en Pichincha, constató el avance ordenado y fluido del proceso de votación.

**F.4. Tecnología Electoral**

- ***Uso de herramientas tecnológicas: aplicativo móvil y enlaces satelitales.***

La Misión desea destacar la incorporación de herramientas tecnológicas que contribuyeron en aspectos de organización electoral y que además facilitaron la transmisión de resultados una vez concluida la jornada. Entre ellas, se destaca: a) el uso de un Aplicativo Móvil que permitió a la autoridad electoral conocer en tiempo real información relacionada a la entrega del material electoral en los recintos designados, así como la instalación, apertura y composición de JRVs; b) la incorporación de enlaces satelitales en 161 RTPA para el procesamiento de actas de escrutinio desde zonas rurales con alta dificultad de acceso; c) la transmisión de actas por medio de RTPA Móvil desde recintos con falta de conectividad; y d) la implementación de la Junta Especial para el Escrutinio del Exterior (JEEE), para las zonas con 1 a 10 electores.

La Misión saluda la iniciativa del Consejo Nacional Electoral de desarrollar un aplicativo móvil e incorporar enlaces satelitales para bajar el tiempo de procesamiento de actas respecto a elecciones anteriores y reconoce la rapidez con la que se presentaron los resultados electorales a la ciudadanía, lo cual abonó a la transparencia y la certeza del proceso.

De cara a futuros procesos electorales, la Misión considera que el uso del aplicativo móvil podría extenderse a las etapas de armado, recepción y traslado de material electoral hasta las provincias y los respectivos recintos asignados. El uso de la aplicación podría garantizar la trazabilidad de los paquetes, así como un mecanismo único para el reporte de incidentes en esta fase del proceso.

- ***Divulgación de Resultados Electorales***

Si bien las actas/imágenes comenzaron a recibirse en el CNE desde las 18h05, la Misión observó que desde las 18h00 y por aproximadamente 30 minutos, el portal web del CNE presentó un error en el vínculo para la consulta de los resultados electorales: ***Error Code 16. This request was blocked by security rules. Powered by Incapsula.*** El CNE informó a los expertos de la Misión que este mensaje de error fue ocasionado por las medidas de seguridad establecidas y la falta de comunicación de dicha página con el repositorio que

permitía la extracción de los datos que eran procesados por los distintos CPRs en todo el país.

Respecto a lo anterior, la Misión desea destacar que el Código de la Democracia señala en su Artículo 128 que la “difusión [de resultados electorales] se realizará desde el momento que se obtengan los primeros datos”. Considerando esta disposición del Código de la Democracia y que esta información es de fundamental importancia para la ciudadanía, la Misión recomienda que se tomen medidas para evitar problemas relacionados al acceso de los resultados electorales en próximas ocasiones.

Para futuros procesos, la Misión sugiere el establecimiento de un protocolo que contenga el horario estimado de inicio de divulgación de resultados para la ciudadanía. Contar con esta herramienta contribuirá a evitar generar expectativas falsas respecto a la posibilidad de acceder a los resultados muy cerca del momento de cierre de las JRV. Adicionalmente, la Misión considera que este protocolo debería estar acompañado por esfuerzos para informar al electorado respecto a la diferencia entre la divulgación de resultados por JRV, que depende de la llegada de actas que no marcan una tendencia *versus* el conteo rápido, que es una muestra estadística y sólo marca una tendencia.

Por otro lado, la Misión saluda el esfuerzo por incluir campos adicionales que informan al ciudadano el estado de cada acta divulgada en la página web. Esta medida atiende una recomendación de la MOE/OEA de 2017.

#### **F.5. Financiamiento Político-Electoral**

##### ***- Fondo para la Promoción Electoral***

El artículo 210 del Código de la Democracia determina que “el gasto máximo permitido durante la campaña electoral para proponer una enmienda o reforma constitucional, consulta popular o revocatoria del mandato, no podrá ser mayor al límite establecido para la elección de la máxima autoridad de la jurisdicción en la cual se realiza la campaña electoral”. Es decir, al ser un proceso de alcance nacional, no podría exceder el gasto asignado a una elección Presidencial.

Para el Referéndum y la Consulta Popular 2018 se asignó la capacidad máxima de gasto que define la ley, es decir .15 cts de dólar por el total del padrón electoral. Sin embargo, para la Consulta Popular realizada en el 2018, el monto del FPE fue igual al 30% del máximo de gasto electoral.

Si bien es loable la asignación de la capacidad máxima de gasto que define la ley, y además aplicarla para cada una de las opciones, resulta importante evitar la discrecionalidad en la aplicación de los criterios, por lo que la Misión recomienda definir criterios estándares que otorguen mayor certeza en temas de financiamiento en los mecanismos de democracia directa.

##### ***- Distribución del Fondo para la Promoción Electoral***

La contratación de publicidad electoral es facultad exclusiva del Estado Ecuatoriano a través del Fondo para la Promoción Electoral (FPE).<sup>32</sup> El Código de la Democracia en su artículo 202 establece que el CNE “garantizará de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate y la difusión de las propuestas [...]” a través de espacios en prensa escrita, radio, televisión y vallas publicitarias.

La distribución del FPE se realiza de acuerdo a criterios establecidos en el artículo 7 del Reglamento para la Participación de Organizaciones Políticas y Sociales, contratación y Pago de la Promoción Electoral y Control de la Publicidad y Propaganda Electoral. Para la Consulta Popular y Referéndum 2018, se estableció que el FPE sería de \$3.907.979,40. De este total, el Pleno del CNE aprobó<sup>33</sup> la asignación del 50% para cada una de las opciones, es decir \$1.953.989,70 para el SÍ y la misma cantidad para el NO.

Seguidamente, a cada una de las 7 preguntas se le asignó la suma de \$279.141,38.<sup>34</sup> A partir de allí se realizó la división del monto entre el número de organizaciones políticas y sociales que apoyaban cada pregunta. Para la opción SÍ, el valor de seis de las preguntas fue dividido entre 34 organizaciones, resultando en \$8.210,04 y el valor de una pregunta fue dividido entre 36 organizaciones, resultando en \$7.753,93. Esto último se debió a que dos organizaciones se registraron únicamente para hacer campaña por el SÍ en una pregunta. Para la opción NO, el valor de las siete preguntas fue dividido entre las 4 organizaciones inscritas, resultando en \$69.785,34 por pregunta. Esta fórmula derivó en que las organizaciones registradas para el SÍ recibieron un monto máximo de \$57.014,17 y las organizaciones registradas para el NO \$488.497,43 cada una.

La Misión recogió reclamos respecto a la distribución del financiamiento público indirecto por parte de las campañas del SÍ y del NO. Las organizaciones que estaban por el SÍ, manifestaron que, si bien el monto era igual para ambas posturas, la dispersión de los fondos en 36 instituciones diferentes resultó en un monto insuficiente para acceder a las franjas horarias de mayor audiencia. Adicionalmente, algunos actores entrevistados reportaron que no existió coordinación entre las organizaciones que apoyaron una misma postura, lo cual ocasionó competencia por espacios entre promotores de la misma opción.

Respecto a la distribución del Fondo y de cara a futuros ejercicios de esta naturaleza, la Misión considera que una práctica que podría analizarse es la creación de dos comités (uno por el SÍ y otro por el NO), que agrupe a organizaciones políticas y sociales que deseen participar en la campaña. Este modelo presentaría algunas ventajas, entre las que se destaca la posibilidad de articular los argumentos por una misma postura, mejorar el impacto de las campañas, facilitar la comunicación entre los actores y las autoridades electorales, así como optimizar y transparentar el uso de recursos públicos.

#### **- *Difusión de propaganda electoral***

---

<sup>32</sup> Artículo 115 de la Constitución de la República del Ecuador y Artículo 202 del Código de la Democracia.

<sup>33</sup> Resolución PLE-CNE-1-9-12-2017.

<sup>34</sup> Esta cifra se genera a raíz de la división del total por opción entre el número de preguntas ( $1,953,989.70 / 7 = 279,141.38$ ).

El Reglamento para la Participación de Organizaciones Políticas y Sociales, Contratación y Pago de la Promoción Electoral, y Control de la Publicidad y Propaganda Electoral para la Consulta Popular y Referéndum, establece los criterios que deben tener los contenidos de los materiales propagandísticos durante la campaña. Adicionalmente, el artículo 20 del mismo reglamento establece que “ningún proveedor calificado podrá restringir los espacios para la contratación de publicidad electoral, derivada de la promoción electoral, o negarse a pautar con las organizaciones políticas y sociales que requieran de sus servicios...” De no hacerlo la misma normativa obliga a presentar por escrito la justificación del caso.

De acuerdo con información recopilada por la Misión, algunas de las cuñas de campaña no fueron difundidas por los medios de comunicación. La Misión observó que el reglamento vigente, que responsabiliza al medio de comunicación por los contenidos de las cuñas, tuvo un efecto inhibitorio. Sumado a esto, las respuestas del Consejo Nacional Electoral a las consultas realizadas por los medios de comunicación no aportaron elementos adicionales que les permitiera tener mayor claridad sobre los criterios a ser aplicados para la difusión de cuñas.

Garantizar la libertad de expresión en los procesos electorales es un derecho fundamental para la competencia electoral y la negación de publicar cuñas puede considerarse como censura previa y conllevar a la inequidad en la contienda.

A la luz de los estándares interamericanos, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Misión considera importante que las autoridades electorales otorguen certeza sobre los criterios que rigen la difusión de propaganda en el marco de los procesos electorales garantizando además los mecanismos de defensa oportuna de los actores.

#### **- *Uso de Recursos Públicos para la Campaña***

El artículo 203 del Código de la Democracia prohíbe la publicidad o propaganda de las instituciones del Estado (salvo excepciones) durante la campaña electoral. Sumado a esto, el Reglamento para la Participación de Organizaciones Políticas y Sociales, Contratación y Pago de la Promoción Electoral y Control de la Publicidad y Propaganda Electoral para la Consulta Popular y Referéndum 2018, prohíbe en su artículo 39 utilizar recursos públicos para la difusión de publicidad electoral.

La Misión recibió reclamos respecto a la actividad de funcionarios del Estado participando en la campaña, así como al uso de espacios que son financiados con recursos del Estado para promover la opción SI en el Referéndum y Consulta Popular, como ser “El Presidente Informa”, el cual constituye un mensaje presidencial semanal transmitido en cadena nacional. Asimismo, la Misión constató que en algunos eventos de carácter institucional se promovió el voto a favor del SÍ. Los expertos de la OEA además observaron que desde los sitios oficiales de algunas representaciones consulares en el exterior se divulgó contenido que apoyaba la opción SÍ.

En términos generales, los ejercicios de democracia directa iniciados por el Ejecutivo generan una situación de inequidad de origen en la campaña. No obstante, los funcionarios

públicos deben observar su deber de neutralidad y deben evitar influenciar el resultado del voto con una campaña parcial. La Misión considera que, en el marco del principio de equidad, se deben buscar las condiciones igualitarias en la competencia entre las campañas que están a favor o en contra de las propuestas sometidas a consulta y referéndum.

- **Transparencia y Rendición de Cuentas**

El Art. 211 del Código de la Democracia establece que el CNE “publicará durante y después del proceso electoral, toda la información relativa al financiamiento y gasto de los sujetos políticos, a través de la página oficial de internet del CNE, que permita la consulta y supervisión oportuna por parte de la ciudadanía”.

En la práctica, la Misión observó que la presentación, revisión y el juzgamiento de cuentas de las organizaciones políticas están concentrados en la etapa posterior a las elecciones. El CNE publica a través de un Módulo de Veeduría Ciudadana del Sistema de Promoción Electoral<sup>35</sup>, únicamente datos estadísticos acerca de los proveedores de publicidad y el Fondo de Promoción Electoral utilizado desagregado por espacio utilizado y por organizaciones políticas / sociales, a nivel nacional. Los expertos de la OEA no pudieron constatar la publicación en línea por parte del CNE de informes financieros de los partidos políticos durante la campaña.

La Misión recomienda la publicación de reportes financieros durante y después del día de la elección a través de un sistema de fiscalización en línea que sea accesible a la ciudadanía. Este tipo de acciones permitiría detectar violaciones a la normativa oportunamente y cumplir con un rol preventivo más que correctivo.

En ese sentido, la Misión reitera la recomendación de la MOE/OEA 2017 de “considerar una revisión del Código de la Democracia en lo referente a los plazos que da a las organizaciones políticas para entregar sus informes financieros”, de manera que existan instancias de rendición de cuentas intermedias durante el desarrollo de la campaña electoral.

**F.6. Encuestas de Opinión y Boca de Urna**

La Misión recibió reclamos respecto a reformas realizadas al Reglamento sobre Personas Naturales o Jurídicas que Realicen Pronósticos Electorales<sup>36</sup>. Esta modificación al reglamento, aprobado casi dos semanas después del inicio de la campaña electoral, determina que las personas naturales o jurídicas inscritas para realizar encuestas de opinión y boca de urna requieren contar con una metodología con margen de error estadístico no mayor al +- 3% y que además podía estar sujetos a acciones legales en caso de incumplir el reglamento.

Según lo manifestado a la Misión, la reforma tardía al reglamento y la incertidumbre que provocó la posibilidad de acciones legales a las que podían ser objeto, influyó en que varias

---

<sup>35</sup> Disponible en: <https://app05.cne.gob.ec/veeduriconsulta2018/frmVeeduríaPrincipal.aspx?pg=1>

<sup>36</sup> Estas reformas son introducidas en la Resolución PLE-CNE-12-16-1-2018 del 16 de enero de 2018, que modifica la Resolución PLE-CNE-16-5-9-2016 del 5 de septiembre del 2016.

firmas se abstuvieran de publicar encuestas de opinión y/o realizar estudios de boca de urna. Por otro lado, según fuentes públicas, el CNE informó que “ninguna de las dos encuestadoras registradas cumplió [hasta el 2 de febrero] con el requisito de presentar el diseño del margen de error, que debía estar entre el +-3%.”<sup>37</sup>

Si bien en 2017, la OEA lamentó el uso político de las encuestas de boca de urna, la Misión ve con preocupación que la posibilidad de ser sujeto a sanciones judiciales haya limitado el libre ejercicio de su profesión.

### **F.7. Justicia Electoral**

El Tribunal Contencioso Electoral (TCE) recibió 42 recursos de apelación contra la resolución que formalizó la convocatoria a referéndum y consulta<sup>38</sup>. Estos sostuvieron, como argumento central, la inconstitucionalidad de la convocatoria ante la falta de un pronunciamiento expreso de la Corte Constitucional, así como algunos cuestionamientos de fondo al contenido de las preguntas. El TCE, máxima autoridad ecuatoriana de control jurisdiccional en la materia, rechazó la totalidad de estos recursos, al señalar que “la norma contenida en el artículo 244 del Código de la Democracia<sup>39</sup> es clara en reconocer únicamente dicha facultad a quien solicitó el ejercicio de la democracia directa y le otorga legitimación activa para interponer recursos contencioso electorales ante este Tribunal”. Bajo los mismos argumentos, señaló que pretender una interpretación diferente implicaba que el TCE se convirtiera en un órgano de control constitucional, cuando según la Constitución del Ecuador (artículo 436), el único órgano de este tipo es la Corte Constitucional. En el mismo sentido, el TCE resolvió la apelación presentada por miembros

---

<sup>37</sup> “Encuestadoras no realizarán ‘exit poll’ en la consulta popular”. El Comercio, disponible en <http://www.elcomercio.com/actualidad/encuestadoras-exitpoll-consultapopular-resultados-oficiales.html>.

<sup>38</sup> La sentencia de fondo fue la correspondiente a la Causa No. 109-2017-TCE (a la que se acumularon las Causas No. 110-2017-TCE, 111-2017-TCE, 113-2017-TCE, 114-2017-TCE, 115-2017-TCE, 117-2017-TCE, 119-2017-TCE, 120-2017-TCE, 121-2017-TCE, 122-2017-TCE, 125-2017-TCE, 126-2017-TCE, 127-2017-TCE, 128-2017-TCE, 129-2017-TCE, 130-2017-TCE, 131-2017-TCE, 132-2017-TCE, 133-2017-TCE, 134-2017-TCE, 136-2017-TCE, 137-2017-TCE, 138-2017-TCE, 139-2017-TCE, 140-2017-TCE, 142-2017-TCE, 144-2017-TCE, 145-2017-TCE, 146-2017-TCE, 147-2017-TCE, 148-2017-TCE, 149-2017-TCE, 150-2017-TCE). De otro lado, con el mismo argumento, se archivó las Causas No. 112-2017-TCE, 116-2017-TCE, 118-2017-TCE, 123-2017-TCE, 124-2017-TCE, 135-2017-TCE, 141-2017-TCE, 143-2017-TCE.

<sup>39</sup> “Art. 244.- Se consideran sujetos políticos y pueden proponer los recursos contemplados en los artículos precedentes, los partidos políticos, movimientos políticos, alianzas, y candidatos. Los partidos políticos y alianzas políticas a través de sus representantes nacionales o provinciales; en el caso de los movimientos políticos a través de sus apoderados o representantes legales provinciales, cantonales o parroquiales, según el espacio geográfico en el que participen; los candidatos a través de los representantes de las organizaciones políticas que presentan sus candidaturas.

Las personas en goce de los derechos políticos y de participación, con capacidad de elegir, y las personas jurídicas, podrán proponer los recursos previstos en esta Ley exclusivamente cuando sus derechos subjetivos hayan sido vulnerados.

**En el caso de consultas populares y referéndum, podrán proponer los recursos quienes hayan solicitado el ejercicio de la democracia directa;** en el caso de revocatorias del mandato, los que han concurrido en nombre de los ciudadanos en goce de sus derechos políticos para pedir la revocatoria, así como la servidora o servidor público de elección popular a quien se solicite revocar el mandato. Los partidos políticos, movimientos políticos y las organizaciones ciudadanas que se hubieran registrado en el Consejo Nacional Electoral para participar activamente en estos procesos electorales, en los casos citados en este inciso, podrán presentar los recursos contencioso electorales directamente los candidatos o candidatas afectadas o lo harán a través de sus representantes, apoderados especiales, mandatarios o de los defensores de los afiliados o adherentes permanentes.

Las normas precedentes se aplicarán también para la presentación de reclamaciones y recursos administrativos.

Las veedurías ciudadanas no constituyen parte procesal, pero podrán remitir al Tribunal Contencioso Electoral sus informes y resultados a conocimiento de éste”. (El énfasis es agregado y corresponde al texto citado por el TCE en su resolución).

del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social contra la declaratoria de período electoral<sup>40</sup>.

En relación con los sujetos políticos que pueden participar e interponer recursos en caso de consulta popular o referéndum, la Misión estima que la ley debe establecer de manera clara que quienes puedan resultar afectados en sus derechos cuenten con mecanismos sencillos, rápidos y efectivos de protección<sup>41</sup>, especialmente en una elección o un proceso de participación ciudadana (como la consulta o el referéndum).

En ese sentido, la Misión estima que se debe considerar realizar una interpretación más amplia de la legitimación activa, es decir, una que no limite la posibilidad de presentar solicitudes o medios impugnatorios a quien convoca a un referéndum o una consulta popular (en este caso, el Presidente de la República). Se debe permitir la adecuada participación y representación de los intereses de la totalidad de los sujetos políticos involucrados en el proceso.

La Misión entiende que un proceso electoral debe iniciar con la convocatoria formal. Esto provee certeza respecto de las etapas a cumplir. En particular, en un contexto como el ecuatoriano en el cual la ley señala que “ninguna autoridad extraña a la organización electoral podrá intervenir directa o indirectamente en el desarrollo de los procesos electorales ni en el funcionamiento de los órganos electorales”<sup>42</sup>. La Misión considera que una norma de esta naturaleza debería ser más precisa sobre sus alcances y los sujetos a quienes aplica.

#### - **Publicidad de las acciones del Tribunal Contencioso Electoral**

La Misión observó que en el portal institucional del Tribunal Contencioso Electoral se cuenta con la publicación del íntegro de las resoluciones de esta institución. Adicionalmente, el portal cuenta con un completo buscador de jurisprudencia, que permite acceder a las decisiones de dicho órgano solo con el ingreso de alguna palabra clave. La Misión desea destacar que la incorporación de estas herramientas contribuye a la publicidad plena respecto a las decisiones del Tribunal Contencioso Electoral y constituye un ejemplo de transparencia para otras instituciones.

#### - **Acreditación de organizaciones políticas y sociales**

Un elemento esencial de la democracia representativa es el régimen plural de partidos y organizaciones políticas<sup>43</sup>. La expresión de diversas ideas y posturas promueve la deliberación de propuestas y contribuye a fortalecer el carácter participativo de la democracia. En ese contexto, la Misión saluda que el CNE haya tomado previsiones – ampliación del plazo- para poder garantizar la acreditación de organizaciones políticas y sociales que respalden ambas opciones.

---

<sup>40</sup> Se trata de la Causa No. 107-2017-TCE, referida a la apelación de la declaratoria de período electoral.

<sup>41</sup> Artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

<sup>42</sup> Artículo 16 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador (Código de la Democracia).

<sup>43</sup> Artículo 3, Carta Democrática Interamericana.

Al respecto, la Misión considera importante que, desde la convocatoria al proceso electoral, se garanticen reglas claras, aprobadas con la debida antelación, y de aplicación similar a todos los tipos posibles de sujetos políticos, con requisitos que den la mayor posibilidad de participación tanto a las organizaciones políticas como sociales.

### **G. AGRADECIMIENTOS**

La Misión agradece la colaboración brindada por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador para que sus expertos pudieran acceder a toda la información necesaria para la elaboración de este informe. Extiende asimismo su agradecimiento a las autoridades de gobierno; a los actores políticos; a las campañas del SÍ y el NO, así como representantes de organizaciones de la sociedad civil y de la academia.

La Misión expresa su gratitud por las contribuciones financieras de Bolivia, Colombia, Corea, España, Estados Unidos y México, que hicieron posible su trabajo en Ecuador.

## **II. ANEXOS**

### **- INFORMES POR TEMA**

#### **1. DEMOCRACIA DIRECTA**

##### **Marco legal**

El 2 de octubre de 2017 Moreno envió a la Corte Constitucional las preguntas de la consulta popular y el referéndum. Estas figuras están establecidas en la Constitución de 2008:

- a. El referéndum: para “la enmienda de uno o varios artículos de la Constitución que no altere 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” (art. 441). Puede convocarse también para la ratificación de tratados (art. 420).
- b. La consulta popular: como parte de los deberes y atribuciones del presidente o presidenta “sobre los temas que estime conveniente”.

Para la consulta popular rigen las mismas exclusiones temáticas que para el referéndum. En cuanto al procedimiento, la Constitución determina que “en todos los casos, se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas” (art. 104). La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y de Control determina que “[s]i la Corte Constitucional no resuelve sobre la convocatoria, los considerandos y el cuestionario del referendo, dentro del término de veinte días siguientes a haber iniciado el respectivo control previo, se entenderá que ha emitido dictamen favorable” (art. 105).

Invocando el artículo 105 de la Ley anteriormente mencionada, el 29 de noviembre de 2017 el Presidente emite los Decretos Ejecutivos 229 y 230. Según la normativa, una vez reconocida la

decisión del presidente o presidenta de activar un referéndum, corresponde al Consejo Nacional Electoral (CNE) convocarlo en un plazo de quince días. La consulta o referéndum deberá efectuarse en los siguientes sesenta días (art. 106).

### **Proceso participativo**

Según el *Informe Diálogo Social Nacional*, “desde el 24 de Mayo, se establecieron dos tipos de espacios de diálogo: uno de carácter bilateral, entre el Presidente Lenín Moreno con líderes de organizaciones políticas y sociales; y otro de carácter sectorial más amplio, con actores que inciden en la implementación de las políticas públicas prioritarias de gobierno”<sup>44</sup>. El citado documento informa que el Presidente participó de 55 diálogos bilaterales con personas representativas de varios sectores sociales, políticos y económicos del país. Los actores listados incluyen autoridades de las funciones del Estado y delegados de los gremios de Gobiernos Autónomos Descentralizados<sup>45</sup>; organizaciones sociales como la Red de Maestros, Colectivos de Mujeres y Federaciones Deportivas Provinciales; organizaciones que representan a pueblos y nacionalidades como la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN); así como otras organizaciones del pueblo afroecuatoriano.

El Presidente Moreno mantuvo también encuentros con partidos y movimientos políticos como Izquierda Democrática, el Partido Socialista, el Partido Comunista, el Movimiento Autónomo Regional (MAR), Unidad Primero, Centro Democrático y el Frente Unidos, así como con tres ex candidatos presidenciales (Cynthia Viteri, Paco Moncayo y Abdalá Bucaram Pulley). Asistieron los alcaldes de Quito, Guayaquil, Cuenca y Loja; asociaciones del sector financiero de la economía popular y solidaria, del sector financiero público y privado y organizaciones como la Central Única de Trabajadores (CUT), el Frente Unitario de Trabajadores (FUT), el Parlamento Laboral y la Confederación de Jubilados y Pensionistas de Montepío del Ecuador, entre otros.

El Informe mencionado relata los acuerdos alcanzados, y los compromisos presidenciales de estudiar varias temáticas (pg. 7 y 8). Los diálogos sectoriales incluyeron 444 encuentros (32 en el exterior, con la comunidad de migrantes) que contaron con la participación de 30.729 personas y representantes de 6.738 organizaciones de la sociedad civil (incluyendo empresarios, campesinos, agricultores, pueblos y nacionalidades, entre otros). Hasta octubre de 2017 las propuestas recogidas superaban las cuatro mil, según el documento entregado a la Misión (p. 25).

Con el antecedente de los Diálogos, el 18 de septiembre el Presidente Moreno anunció en el programa semanal de TV *El Gobierno Informa*<sup>46</sup> que convocaría a una consulta popular e invitó a la ciudadanía a enviar propuestas dirigidas a su despacho hasta el 26 de septiembre, adelantando que el 2 de octubre anunciaría el contenido de las preguntas.

---

<sup>44</sup> Informe Diálogo Social Nacional, página 4.

<sup>45</sup> Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE), Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) y Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAGOPARE)

<sup>46</sup> Véase <https://www.youtube.com/watch?v=LAz2M4X5vXk> (a partir del minuto 13.00”)

De acuerdo a información suministrada por Secretaría de la Presidencia, durante el plazo de nueve días se recibieron 2739 propuestas<sup>47</sup> de 700 ciudadanos (62 %), colectivos (31%), asambleístas (3%), Gobiernos Autónomos Descentralizados (1%), sector privado (2%), y otras funciones del estado (1%). Según el desglose por género, el 89 por ciento de las propuestas habrían sido enviadas por varones y tan sólo el 11 por mujeres. La Tabla 3 presenta una sistematización de las propuestas recibidas, de acuerdo a la información proporcionada a la Misión por la Presidencia de la República.

**Tabla 1: Propuestas recibidas (2739) desagregadas por temas**

Transformación democrática del Estado (1710)	Reforma Institucional (1021): Asamblea constituyente, Reforma CPCCS, Supresión CPSS, Reforma funciones del estado
	Derogatoria de enmiendas constitucionales (243): Reelección indefinida; Enmiendas constitucionales
	Reformas legales (446): Código Penal, Código de la Democracia, Ley de Comunicación, Ley de herencias, Ley de Plusvalía
Justicia social y garantía de derechos (398)	Salud (25), Educación (71), Jubilaciones (29), Género (41), Trabajo (145), Pueblos y nacionalidades (12), Transporte (3) y Derechos civiles (72)
Justicia ambiental (99)	Minería (21), Protección ambiental (12), Derechos de la naturaleza (40), Yasuní IT (26).
Economía para la garantía de derechos (179)	Deuda del Estado (19), Tributación (133), Financiamiento ONG (1); producción (5), Dinero electrónico (6), Economía Popular y Solidaria (15)
Lucha contra la corrupción (339)	Lucha contra la corrupción (334), muerte civil (4), paraísos fiscales (1)
Apoyo a la consulta (14)	

Fuente: Presidencia de la República del Ecuador. Informe del 27 de setiembre de 2017.

### **Criterios normativos para la formulación de preguntas**

Los artículos 104 y 105 de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional determinan que la Corte Constitucional efectuará un control constitucional para velar por el cumplimiento de ciertos criterios en la formulación los considerandos que introducen la pregunta y del cuestionario sometido a la decisión de la ciudadanía (consulta, iniciativa o referendo, según sus diversas acepciones).

“Para controlar la constitucionalidad de los considerandos introductorios, la Corte Constitucional verificará el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. No inducción de las respuestas en la electora o elector;

<sup>47</sup> Se recibieron más que 2,739 pero sólo se consideraron las que llegaron en el plazo fijado.

2. Concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo. Esta concordancia comprende la relación entre las finalidades que se señalan en el considerando que introduce la pregunta y el texto sometido a consideración del pueblo;
3. Empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector;
4. Relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta, de modo que una vez aprobada la disposición jurídica, la finalidad perseguida se obtenga con una alta probabilidad; y,
5. No se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado”.<sup>48</sup>

Asimismo, “para garantizar la libertad del elector o electora, la Corte Constitucional verifica que el cuestionario sometido a votación cumpla, entre otros, con los siguientes parámetros:

1. La formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos;
2. La posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta. Se prohíbe la aprobación o rechazo en bloque;
3. La propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico; y,
4. La propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico”.<sup>49</sup>

Sobre el Referéndum y Consulta Popular 2018, la Corte Constitucional no llevó a cabo el control de constitucionalidad de los considerandos ni la verificación del cuestionario sometido a votación.

### **Lineamientos normativos y estándares internacionales**

Si bien el sistema interamericano no establece estándares específicos para la formulación de las preguntas, existen criterios internacionales señalados en el Código de Buenas Prácticas para Referéndums de la Comisión de Venecia,<sup>50</sup> el cual propone una serie de lineamientos coherentes con los artículos 104 y 105 de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional. En ese sentido, los criterios de la Comisión de Venecia y la normativa ecuatoriana permiten destacar los siguientes criterios de formulación de preguntas:

- **Claridad y neutralidad:** la cuestión sujeta a votación debe ser clara, no debe inducir a error y no debe sugerir algún tipo de respuesta.

---

<sup>48</sup> Artículo 104 de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional.

<sup>49</sup> Art. 105, *Ibidem*.

<sup>50</sup> Disponible en: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-spa](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-spa)

- Unidad de forma: “la misma pregunta no debe combinar un proyecto de reforma con una redacción específica, con una propuesta de redacción general o una pregunta de principios”.
- Unidad del contenido: “excepto en el caso de una revisión total de un texto (Constitución, Ley), debe existir una conexión intrínseca entre las diversas partes de cada pregunta sometidas a votación, para garantizar el voto libre de los electores, quienes no deben ser coaccionados para aceptar o rechazar del todo, disposiciones sin un vínculo intrínseco”. En otras palabras, se plantea que no se debe convocar a los electores a votar simultáneamente en diversas preguntas en las que puedan estar a favor de unas y en contra de otras (voto en bloque).
- Claridad sobre las consecuencias del voto: “Un voto positivo en un proyecto formulado de manera concreta –significa que una ley debe ser promulgada y el proceso termina, sujetándose a aspectos tales como la publicación y la promulgación. Por otro lado, un voto positivo en una pregunta de principios o en una propuesta de formulación general consiste en sólo una etapa, la cual será seguida por la redacción y posterior promulgación de la ley. Combinar un proyecto de formulación concreta con una propuesta de formulación general o una pregunta de principios, crearía confusión, evitando que los electores estén informados del sentido de sus votos y vulnerando la libertad del sufragio”.

### **Análisis de las preguntas de la consulta del 4 de febrero de 2018**

Debido a las frecuentes invitaciones para observar ejercicios de democracia directa en la región, la OEA ha llevado a cabo esfuerzos por continuar con la profesionalización de sus Misiones y así responder mejor a las necesidades de sus Estados Miembros. Es por eso que desde 2016, la Organización ha incorporado a especialistas en materia de democracia directa en las Misiones desplegadas para observar este tipo de procesos.

Entre los aspectos que analizan estos especialistas se destaca el cuestionario puesto a consideración a la ciudadanía. Este análisis se lleva a cabo en base a la normativa vigente del país anfitrión, criterios o estándares internacionales, así como información recopilada en terreno y la experiencia acumulada del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la OEA.

### **Referéndum**

***Pregunta 1. ¿Está usted de acuerdo con que se enmiende la Constitución de la República del Ecuador, para que se sancione a toda persona condenada por actos de corrupción con su inhabilitación para participar en la vida política del país, con la pérdida de sus bienes, según lo dispuesto en el Anexo 1?***

La pregunta 1 no se comprende cabalmente sin la lectura integral de los anexos: ¿qué actos de corrupción? ¿Por cuánto tiempo se establece la inhabilitación? y ¿que implica “la pérdida de sus bienes”?

Por otro lado, durante sus entrevistas de campo la Misión fue informada que la Asamblea Legislativa estaba discutiendo, en paralelo a la realización de la consulta, un proyecto semejante, con inhabilitaciones menos severas. La postura de los juristas consultados es

que no habría incompatibilidad entre distintas decisiones sino primacía de la consulta popular. Tomando en consideración que no hubo campaña en contra de la regulación propuesta (el Foro Permanente de Mujeres manifestó su rechazo a que se sometiera a votación, pero no rechazó la propuesta), algunos actores locales cuestionaron el recurso a la consulta popular para un tema que podía resolverse por vía legislativa.

Una opinión minoritaria consideró inconstitucional establecer inhabilitaciones por tiempo indefinido y superior al de la condena. Un dictamen expreso de la Corte hubiera evitado dudas sobre esta cuestión.

Sumado a lo anterior, del análisis de las 2.739 propuestas<sup>51</sup> remitidas por ciudadanos y colectivos sociales, únicamente 4 parecieran haber estado relacionadas a la muerte civil por actos de corrupción.

***Pregunta 2 ¿Para garantizar el principio de alternabilidad, está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que todas las autoridades de elección popular puedan ser reelectas por una sola vez para el mismo cargo, recuperando el mandato de la Constitución de Montecristi y dejando sin efecto la reelección indefinida aprobada mediante enmienda por la Asamblea Nacional el 3 de diciembre de 2015, según lo establecido en el Anexo 2?***

La pregunta 2 es de formulación clara y no induce a error. Sin embargo, la Misión considera que la redacción de la pregunta no es neutral, ya que refiere a “recuperar el mandato de Montecristi”, lo que podría sugerir al elector que hubo una desviación que se debe corregir,

***Pregunta 3. ¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para reestructurar al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como dar por terminado el periodo constitucional de sus actuales miembros, y que el consejo que asuma transitoriamente sus funciones tenga la potestad de evaluar el desempeño de las autoridades cuya designación le corresponde, pudiendo, de ser el caso, anticipar la terminación de sus períodos de acuerdo al anexo 3?***

La pregunta 3 no es clara porque incluye diferentes cuestiones sobre las que se podría tener posturas diferentes: la reestructuración del consejo que refiere tanto a 1) sus competencias como 2) el mecanismo de selección de sus miembros (que se propone se haga por elección directa). Se plantea también 3) la destitución de sus miembros actuales y 4) la autorización para nominar y nombrar nuevas autoridades. Es decir, la pregunta no permite al elector aceptar o negar cada tema individualmente, sino aprobarla o rechazarla en bloque.

Adicionalmente, la pregunta introduce cuestiones no desarrolladas en los anexos por lo que no es considerada como completa. En resumen, la información ofrecida podría ser insuficiente para ejercer un voto informado, dado que la pregunta no tiene unidad de forma, ni de contenido ni claridad sobre las consecuencias del voto.

---

<sup>51</sup> Las preguntas fueron desagregadas por tema, según informe proporcionado por la Presidencia de la República.

***Pregunta 4. ¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que nunca prescriban los delitos sexuales en contra de niñas, niños y adolescentes, según el Anexo 4?***

La Misión no encontró problemas relativos a la formulación de esta pregunta. En base a sus entrevistas en terreno, las encuestas y los resultados electorales, los expertos de la OEA notaron que esta pregunta obtuvo un importante apoyo de la ciudadanía, motivada por cuestiones de coyuntura<sup>52</sup>. La Misión no observó campaña por el NO en esta pregunta ni la identificó entre los temas propuestos por la ciudadanía por lo que no existe claridad respecto a la necesidad de incluirla como asunto a refrendar.

Para futuros procesos, se sugiere considerar la pertinencia de la consulta popular en temas de interés público que no generan controversia, y la posibilidad de activar otros mecanismos de participación menos costosos y mejor preparados para el rendimiento de cuentas.

***Pregunta 5. ¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que se prohíba sin excepción la minería metálica en todas sus etapas, en áreas protegidas, zonas intangibles y centros urbanos, de conformidad en lo establecido en el Anexo 5?***

La pregunta es de formulación clara aunque resulta necesario leer el anexo para entender qué implica “en todas sus etapas”. La Misión observó que la pregunta incluyó aspectos muy técnicos sobre los que se dio un debate relevante pero que el mismo quedó marginado por la disputa política generada en torno a todo el paquete de preguntas.

### **Consulta popular**

***Pregunta 1. ¿Está usted de acuerdo con que se derogue la Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el Valor de las Tierras y Fijación de Tributos, conocida como "Ley de Plusvalía", según el Anexo 1?***

***Pregunta 2. ¿Está usted de acuerdo en incrementar la zona intangible en al menos 50.000 hectáreas y reducir el área de explotación petrolera autorizada por la Asamblea Nacional en el Parque Nacional Yasuní de 1.030 hectáreas a 300 hectáreas?***

Finalmente, las dos preguntas de consulta popular son de formulación clara, aunque no completa. La primera, porque no indica qué ley o sistema entrará en vigencia si se deroga la ley actual. La segunda porque no indica cuál es la delimitación de la zona. Ambas forman parte de reclamos presentes especialmente entre colectivos ambientalistas y han generado un debate de ideas. Sin embargo, muchos actores sostuvieron que la implementación deja abiertos varios interrogantes.

---

<sup>52</sup> Durante el año previo a la consulta hubo denuncias de abusos sexuales contra menores cometidos en centros educativos públicos y privados que conmocionaron a la sociedad ecuatoriana tanto por el número de niños afectados como por el tiempo que se tardó en hacer públicas las denuncias.

### **La formación de preferencias**

La consulta directa a la ciudadanía iniciada por las autoridades genera dilemas asociados a la regulación de la campaña - qué rol atribuir al gobierno para garantizar la equidad- y a la identificación, desde el análisis empírico, de las variables que influyen sobre la formación de la opinión pública.

En la consulta ecuatoriana del 4 de febrero se destinaron fondos divididos en dos bloques entre el SÍ y el NO y distribuidos entre las organizaciones registradas para hacer campaña, que podían darse de alta para promover una opción en una o más preguntas. 36 organizaciones se registraron por el SI y 4 por el NO. El incentivo de acceder a más fondos y la polarización de la consulta habría reforzado la división en bloques. En cuanto al rol del gobierno, no hubo mayores controles sobre la actividad del mismo haciendo campaña.

El análisis comparado de otros ejercicios de este tipo muestra que no existen criterios comunes ni en los procedimientos de consulta presentes en distintos contextos ni en los criterios de regulación de las campañas. Lejos de cualquier automatismo, el análisis de los resultados y motivaciones puestas en juego en distintas consultas populares ha mostrado escenarios diversos. Por ejemplo, en algunos casos, la campaña electoral influye considerablemente en los votantes. Esta influencia depende de la familiaridad de los ciudadanos con el tema en debate, de la división o unidad de los partidos políticos frente a la consulta y de la polarización que el tema genere. Cuando los partidos están internamente divididos, los alineamientos ideológicos no son claros o el tema es nuevo y poco conocido para el grueso de la ciudadanía, los votantes esperan adquirir buena parte de la información en la campaña. Bajo estas circunstancias los resultados son más impredecibles que cuando ocurre la situación contraria.<sup>53</sup>

Según hipótesis alternativas, pero que en buena medida también podrían ser complementarias: i) los votantes forman su opinión racionalmente, evaluando información relevante durante la campaña; ii) los votantes siguen las opiniones de sus referentes y, en particular de los partidos políticos a los que son afines, que simplifican y presentan la información para el “ciudadano común”; iii) los ciudadanos manifiestan sus preferencias siguiendo su opinión sobre o la valoración del gobierno que promueve la consulta más que evaluando el tema sometido a voto.

En resumen, el electorado puede definir su opción según el tema en debate o en función de otras variables, tales como la adhesión o rechazo al gobierno que lo promueve o en algunos casos también podría estar relacionada a cuestiones de política doméstica.

En un referéndum, la identificación partidista puede jugar el mismo rol que en las elecciones generales, y esto finalmente vincula los resultados con la posición tomada por el gobierno y los partidos políticos. Esto implica que si el referéndum es propuesto por el

---

<sup>53</sup> Le Duc, Lawrence (2002) “Opinion change and voting behavior in referendums”. *European Journal of Political Research* 41: 711-732.

gobierno, más allá de la aprobación o desaprobación de los temas consultados, es el mismo gobierno quien es sometido a evaluación.<sup>54</sup>

**Tabla 2: ECUADOR, CONSULTAS POPULARES 1979-2017**

INICIADOR/ FECHA	PREGUNTAS / TEMAS	RESULTADOS %		% PART.
		SI	NO	
Triunvirato militar <b>15/01/1978</b>	Aprobación: A) del nuevo proyecto de Constitución de 1978 o B) preferencia por la Constitución de 1945 reformada. *	<b>58,1</b>	41,9	86,7
Pte. León Febres Cordero <b>01/06/1986</b>	"Compatriota ¿Quiere usted que los ciudadanos independientes tengan pleno derecho a ser elegidos sin necesidad de estar afiliados a partido político alguno, confirmando así la igualdad de todos los ecuatorianos ante la ley?"	30,5	<b>69,5</b>	73,7
Pte. Sixto Durán Ballén <b>28/08/1994</b>  (7 preguntas)	¿Dispondría usted que el Congreso Nacional en un plazo improrrogable de cien días contados a partir del envío de un proyecto de reformas constitucionales por parte del Presidente de la República, lo conozca y lo apruebe total o parcialmente, o lo niegue, y que de no hacerlo en dicho plazo, el proyecto se considere negado para que el presidente de la república pueda someterlo a consulta popular, de conformidad con el Art. 149 de la Constitución Política?	<b>59,1</b>	40,9	60,5
	¿Considera usted que los ciudadanos independientes no afiliados a partido político alguno deberían tener derecho a participar como candidatos en toda elección popular?	<b>65,0</b>	34,9	60,5
	¿Deberían los legisladores manejar fondos del presupuesto del Estado?	16,6	<b>83,4</b>	60,4
	¿Deberían los legisladores aprobar el presupuesto del Estado A) por sectores de gasto o B) por partidas presupuestarias?	<b>54,0</b>	45,9	60,4
	¿Debería existir la reelección para toda función de elección popular, inclusive las de presidente y diputados?	<b>52,8</b>	47,2	60,4
	¿Las elecciones de legisladores deberían efectuarse A) en la primera vuelta electoral o B) en la segunda vuelta electoral?	<b>55,7</b>	44,3	60,4
	¿Considera usted que debería existir la posibilidad constitucional de adquirir la segunda nacionalidad sin perder la ecuatoriana?	<b>72,8</b>	27,1	60,4
Pte. Sixto Durán Ballén <b>26/11/1995</b>	Descentralización. ¿Debería incorporarse a la Constitución Política una disposición que diga?: "El Estado transferirá progresivamente competencias y recursos a los organismos seccionales, preferentemente en los sectores de educación, salud, vivienda, vialidad y saneamiento ambiental, a fin de garantizar una efectiva descentralización administrativa y financiera".	44,5	<b>55,5</b>	58,6

<sup>54</sup> Franklin, M., Van der Eijk y Marsh (1995) "Referendum Outcomes and trust in government: Public support for Europe in the wake of Maastricht". West European Politics 18: 101-107.

(11 preguntas)	Derecho a escoger el régimen de seguridad social. ¿Debería incorporarse a la Constitución Política una disposición que diga?: "Toda persona tiene el derecho a escoger libre y voluntariamente que tanto el régimen de seguridad social, como sus prestaciones y servicios estén a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social o de otra institución pública o privada. El sistema de seguridad social se fundará en los principios de solidaridad y libre competencia".	39,7	<b>60,3</b>	58,6
	Distribución equitativa de recursos. ¿Debería incorporarse a la Constitución Política una disposición que diga?: "El presupuesto General del Estado se elaborará y ejecutará por provincias, tomando en consideración las prioridades de orden nacional, la población y necesidades de desarrollo de cada provincia, con atención preferente a las áreas de educación, salud, vialidad, vivienda, saneamiento ambiental y seguridad interna".	44,9	<b>56,1</b>	58,6
	Paralización de servicios públicos. ¿Debería incorporarse a la Constitución Política una disposición que diga?: "Prohíbese, aun en el caso de huelga, la paralización de los servicios de salud, educación, transportes, agua potable, energía eléctrica, combustibles, telecomunicaciones y de la administración de justicia. La violación de este precepto será considerada como una infracción penal y se sancionará de conformidad con la ley".	39,7	<b>60,3</b>	58,6
	Disolución constitucional del Congreso Nacional. ¿Debería incorporarse a la Constitución Política, para que pueda ser aplicada a partir del 10 de agosto de 1996, una disposición que diga?: "El presidente de la República podrá, por una sola vez durante su mandato constitucional, disolver el Congreso Nacional y convocar simultáneamente a elecciones anticipadas de diputados que deberán realizarse dentro de los 60 días posteriores a la disolución. El ejercicio de esta atribución no otorgará al presidente de la República las facultades que corresponden al Congreso Nacional, el que, de conformidad con la Ley, designará una comisión legislativa que funcionará hasta la elección del nuevo Congreso. Los diputados que sean electos permanecerán en funciones durante el tiempo que le reste al presidente de la República para concluir su mandato presidencial".	37,5	<b>62,5</b>	58,6
	Elecciones distritales y uninominales período legislativo de cuatro años. ¿Debería incorporarse a la Constitución Política, para que pueda ser aplicada a partir del 10 de agosto de 1996, una disposición que diga?: "El Congreso Nacional estará integrado por diputados que serán elegidos uninominalmente en cada distrito electoral. La Ley establecerá en cada provincia los distritos electorales y su base poblacional. No obstante lo anterior, cada provincia elegirá al menos dos diputados distritales, excepto aquellas que tengan menos de 100 mil habitantes que elegirán solamente uno. Los diputados serán elegidos por mayoría absoluta de votos, durarán cuatro años en funciones y podrán ser reelegidos".	39,9	<b>60,0</b>	58,6
	Elección del presidente del Honorable Congreso Nacional cada dos años. ¿Debería incorporarse a la Constitución Política una disposición que diga?: "El presidente y vicepresidente del Congreso Nacional se elegirán en votación secreta y por mayoría absoluta de sus miembros; durarán dos años en sus funciones".	43,2	<b>56,8</b>	58,7
	¿Dispondría usted que en el plazo de 90 días a partir de la fecha de proclamación de los resultados de esta Consulta, el H. Congreso Nacional incorpore a la Constitución las disposiciones aprobadas en esta sección?	43,6	<b>56,4</b>	58,6

	Función Judicial. Incluye varios textos constitucionales referidos al Consejo Nacional de la Judicatura y otros aspectos relacionados con la reestructuración de esa función.	40,2	<b>59,8</b>	58,7
	Eliminación de privilegios en el sector público, con los correspondientes textos constitucionales. Se sustituirán los dos últimos incisos del Art. 128 de la Constitución Política, por los siguientes: '... La Ley garantizará los derechos y establecerá las obligaciones de los servidores públicos en el servicio civil y la carrera administrativa, sin admitir privilegios. En el sector público solo los obreros estarán amparados por el Código de Trabajo'	43,9	<b>56,1</b>	58,6
	Tribunal Constitucional. Se eliminará el inciso tercero del Art.101 y se sustituirá la sección II del título I de la tercera parte de la constitución política.	39,8	<b>60,2</b>	58,6
Pte. Fabián Alarcón <b>25/05/1997</b>  (14 preguntas)	¿Ratifica usted el mandato popular de las jornadas de febrero ejecutado en la decisión del Congreso Nacional que resolvió cesar en las funciones de Presidente Constitucional de la República al Abog. Abdalá Bucaram?	<b>75,7</b>	24,2	59,2
	¿Está usted de acuerdo con la resolución del Congreso Nacional que, al cesar en sus funciones al ex-Presidente Constitucional de la República Abog. Abdalá Bucaram, eligió como Presidente Constitucional Interino de la República al Dr. Fabián Alarcón Rivera, hasta el 10 de agosto de 1998?	<b>68,4</b>	31,6	59,2
	¿Está usted de acuerdo en que se convoque a una Asamblea Nacional con el exclusivo propósito de que reforme la Constitución Política del Ecuador?	<b>64,6</b>	35,4	59,2
	¿Al convocar a la Asamblea Nacional, cuál de las siguientes alternativas escogería usted para su conformación? A) Todos los miembros serán elegidos mediante voto popular. B) Una parte de sus miembros será elegida por votación popular y la otra por representantes de instituciones y organizaciones del Estado y de la Sociedad Civil?	<b>59,9</b>	40,1	59,2
	¿Está usted de acuerdo que se fijen límites a los gastos electorales y se establezcan mecanismos para controlar el origen de los recursos destinados a las campañas electorales?	<b>69,9</b>	30,1	59,2
	¿Para la elección de Diputados, Concejales Municipales y Consejeros Provinciales, con cual de las dos alternativas de elección está usted de acuerdo? A) Votación por lista completa, como es ahora. B) Votación, escogiendo nombres de cada lista entre listas.	48,3	<b>51,6</b>	59,1
	¿Para la elección de Diputados, con cuál alternativa está usted de acuerdo? A) Elección en la primera vuelta de las elecciones presidenciales. B) Elección en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, o en un comicio especial, si no hay segunda vuelta.	<b>61,3</b>	38,7	59,3
	¿Está usted de acuerdo en que sean borrados del Registro Electoral los partidos y organizaciones políticas que en dos elecciones pluripersonales sucesivas, no hubiesen alcanzado el porcentaje mínimo del cinco por ciento de los votos válidos a nivel nacional?	<b>68,4</b>	31,5	59,2
	¿Está usted de acuerdo que el Tribunal Supremo Electoral se integre con un representante de cada una de las listas que hubiese obtenido las más altas votaciones en elecciones pluripersonales de alcance nacional, de acuerdo a lo que dispone la ley?	<b>58,7</b>	41,3	59,2
	¿Está usted de acuerdo que el Congreso Nacional designe, con las dos terceras partes de los votos de sus integrantes, a los titulares de los organismos de Control, sin necesidad de ternas enviadas por el Presidente de la República?	<b>50,7</b>	49,2	59,1

	¿Considera Usted necesario modernizar la Función Judicial, reformar el sistema de designación de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, para que su origen sea la propia Función Judicial; nombramientos sin sujeción a períodos fijos que observen los criterios de profesionalización y de carrera judicial que establezca la ley?	<b>60,7</b>	39,2	59,1
	¿Está usted de acuerdo que el Consejo de la Judicatura que establece la Constitución Política cumpla funciones administrativas y que sus miembros sean designados por la Corte Suprema de Justicia?	<b>55,9</b>	44,0	59,1
	¿Está usted de acuerdo que la Constitución Política contemple el principio de la revocatoria del mandato de quienes, habiendo sido elegidos por el voto popular incumplan con las normas morales, legales y de eficiencia atinentes al ejercicio de sus funciones, de conformidad con la ley?	<b>60,3</b>	39,7	59,1
	¿Dispone usted que el Congreso Nacional incorpore como reformas a la Constitución Política de la República el mandato de esta consulta dentro del plazo de sesenta días contados a partir de la fecha de la publicación de sus resultados oficiales en el Registro Oficial?	<b>66,9</b>	33,1	59,1
Pte. Alfredo Palacios <b>26/11/2006</b>	1. Está usted de acuerdo con que las ocho políticas del Plan Decenal de Educación (2006-2015), constantes en esta consulta, sean consideradas como políticas de Estado prioritarias para la inversión del sector público? 1. Universalización de la Educación Inicial de 0 a 5 años. 2. Universalización de la Educación General Básica de primero a décimo. 3. Incremento de la población estudiantil del Bachillerato hasta alcanzar al menos el 75% de los jóvenes en la edad correspondiente. 4. Erradicación del analfabetismo y fortalecimiento de la educación de adultos. 5. Mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de las Instituciones Educativas. 6. Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación e implementación de un sistema nacional de evaluación y rendición social de cuentas del sistema educativo. 7. Revalorización de la profesión docente y mejoramiento de la formación inicial, capacitación permanente, condiciones de trabajo y calidad de vida. 8. Aumento del 0.5% anual en la participación del sector educativo en el PIB hasta el año 2012, o hasta alcanzar al menos el 6% del PIB.	<b>91,6</b>	8,4	75,5
	2. Está de acuerdo en que el plazo de cinco meses, el Congreso Nacional debata y apruebe leyes encaminadas a: 1. Destinar a favor de los ecuatorianos recursos suficientes que garanticen la prevención y la atención médica de patologías, elevando a categoría de política de Estado el Aseguramiento Universal de Salud. 2. El aumento del 0,5% anual en la participación de salud en relación al PIB hasta el año 2012, o hasta alcanzar al menos el 4% del PIB.	<b>89,6</b>	10,4	75,5
	3. Está de acuerdo en que el Congreso Nacional, dentro del plazo de 5 meses, expida leyes encaminadas a garantizar que los recursos petroleros no previstos o superiores a lo presupuestado en el presupuesto general del Estado sean destinados a la inversión social y a la reactivación productiva?	<b>88,6</b>	11,4	75,5
Pte. Rafael Correa <b>15/04/2007</b>	"¿Aprueba usted, que se convoque e instale una Asamblea Constituyente con plenos poderes de conformidad con el estatuto electoral que se adjunta, para que se transforme el marco institucional del Estado y elabore una nueva Constitución?".	<b>86,8</b>	13,2	71,3

<b>28/09/2008</b>	"¿Aprueba usted el texto de la Nueva Constitución Política de la República elaborado por la Asamblea Constituyente?"	<b>69,5</b>	30,5	75,8
<b>Pte. Rafael Correa 7/05/2011</b>	1. ¿Está usted de acuerdo en enmendar el numeral 9 del artículo 77 de la Constitución de la República incorporando un inciso que impida la caducidad de la prisión preventiva cuando esta ha sido provocada por la persona procesada y que permita sancionar las trabas irrazonables en la administración de justicia por parte de juezas, jueces, fiscales, peritos o servidores de órganos auxiliares de la Función Judicial, como establece el anexo 1?	<b>56,5</b>	43,5	77,4
	2. ¿Está usted de acuerdo con que las medidas sustitutivas a la privación de libertad se apliquen bajo las condiciones y requisitos establecidos en la Ley, de acuerdo al anexo 2?	<b>54,2</b>	45,8	77,4
	3. ¿Está usted de acuerdo con prohibir que las instituciones del sistema financiero privado así como las empresas de comunicación privadas de carácter nacional, sus directores y principales accionistas, sea dueños o tengan participación accionaria fuera del ámbito financiero o comunicacional, respectivamente, enmendando la Constitución como lo establece el anexo 3?	<b>53</b>	47	77,4
	4. ¿Está usted de acuerdo en sustituir al actual pleno de la Judicatura por un Consejo de la Judicatura de Transición, conformado por tres miembros elegidos, uno por la Función Ejecutiva, otro por el Poder Legislativo y otro por la Función de Transparencia y Control Social, para que en el plazo improrrogable de 18 meses, ejerza las competencias del Consejo de la Judicatura y reestructure la Función Judicial, como lo establece el anexo 4?	<b>52</b>	48	77,4
	5. ¿Está usted de acuerdo en modificar la composición del Consejo de la Judicatura, enmendando la Constitución y reformando el Código Orgánico de la Función Judicial como establece el anexo 5?	<b>52,6</b>	47,3	77,4
	6. ¿Está usted de acuerdo que la Asamblea Nacional, sin dilaciones dentro del plazo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, a partir de la publicación de los resultados del plebiscito, tipifique en el Código Penal, como un delito autónomo el enriquecimiento privado no justificado?	<b>53,4</b>	46,6	77,4
	7. ¿Está usted de acuerdo que en el país se prohíban los negocios dedicados a juegos de azar, tales como casinos y salas de juego?	<b>52,3</b>	47,7	77,4
	8. ¿Está usted de acuerdo que en el cantón de su domicilio se prohíban los espectáculos que tengan como finalidad dar muerte al animal?	<b>Resultados por cantones</b>		77,4
	9. ¿Está usted de acuerdo con que la Asamblea Nacional, sin dilaciones dentro del plazo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, expida una Ley de Comunicación que cree un Consejo de Regulación que regule la difusión de contenidos de la televisión, radio y publicaciones de prensa escrita que contengan mensajes de violencia, explícitamente sexuales o discriminatorios; y que establezca criterios de responsabilidad ulterior de los comunicadores o medios emisores?	<b>51,7</b>	48,3	77,4
	10. ¿Está usted de acuerdo con que la Asamblea Nacional, sin dilaciones dentro del plazo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, a partir de la publicación de los resultados del plebiscito, tipifique como infracción penal la no afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de los trabajadores en relación de dependencia?	<b>55</b>	45	77,4

Pte. Rafael Correa <b>19/02/2017</b>	“¿Está usted de acuerdo en que, para desempeñar una dignidad de elección popular o para ser servidor público, se establezca como prohibición tener bienes o capitales, de cualquier naturaleza, en paraísos fiscales? Por lo tanto, en el plazo de un año, contado a partir de la proclamación de los resultados definitivos de la presente consulta popular, la Asamblea Nacional reformará la Ley Orgánica de Servicio Público, el Código de la Democracia y las demás leyes que sean pertinentes, a fin de adecuarlos al pronunciamiento mayoritario del pueblo ecuatoriano. En este plazo, los servidores públicos que tengan capitales y bienes, de cualquier naturaleza, en paraísos fiscales deberán atacar el mandato popular y su incumplimiento será causal de destitución”.	<b>55,1</b>	48,9	81,7
--	---	-------------	------	------

**Fuente:** c2d database y Consejo de la Judicatura del Ecuador

### **Hallazgos y recomendaciones**

#### **– Control de Constitucionalidad y Verificación de las Preguntas**

Sin perjuicio de la interpretación realizada por los distintos poderes del Estado ecuatoriano sobre la existencia de un dictamen favorable ficto, la Misión considera que independientemente de la afirmativa ficta, para futuras ocasiones, la Corte Constitucional debe pronunciarse de manera expresa sobre la constitucionalidad de las preguntas.

La existencia de lineamientos y criterios para la formulación de considerandos y cuestionarios son herramientas que buscan garantizar la correcta elaboración de las preguntas, así como la viabilidad de implementación de los resultados. En ese contexto, y con el espíritu de garantizar certeza y un voto informado, la Misión que siempre se realice un análisis técnico y constitucional de las preguntas objeto de la consulta previo a su convocatoria.

#### **– Procesos participativos**

La Misión considera positiva la participación y la consulta al pueblo sobre temas de interés general. En ese contexto, valora el Diálogo Nacional iniciado por el Presidente Moreno en un esfuerzo de promover procesos participativos como mecanismos de democratización y acercamiento de preferencias entre representantes y representados.

Al mismo tiempo, la Misión considera que existen aspectos que pueden ser mejorados para promover una participación ciudadana más efectiva, inclusiva y transparente. En ese contexto, la Misión recomienda que para futuros ejercicios de este tipo existan plazos más extensos y que se elabore y publique una metodología para el agrupamiento de preferencias que permita transparentar y dar cuenta de los procedimientos mediante los que se llegan a definir las preguntas.

## **2. ORGANIZACIÓN ELECTORAL**

### **Marco Normativo**

El Referéndum y Consulta Popular del 4 de febrero de 2018 estuvieron regulados por la siguiente normativa jurídica:

- Constitución Política de la República del Ecuador.
- Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador (Código de la Democracia).
- Decretos Ejecutivos 229 y 230 del 29 de noviembre de 2017.
- Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
- Resolución PLE-CNE-3-12-2017 en la cual el Consejo Nacional Electoral Convoca al Referéndum y Consulta Popular para el 4 de febrero de 2018.

Con base en dicha normativa, el CNE tiene la facultad de aprobar reglamentos y resoluciones puntuales para distintos aspectos del proceso electoral, como el Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria de Mandato, así como los Reglamentos de Promoción Electoral; el de Control de Propaganda o Publicidad, y Promoción Electoral, Fiscalización del Gasto Electoral; el de Personas Naturales o Jurídicas que realicen Encuestas de Voto a Boca de Urna y Pronósticos Electorales, entre otros.

### **Autoridades Electorales**

La Función Electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral y por el Tribunal Contencioso Electoral. Estos órganos tienen su sede en Quito y jurisdicción nacional. Se rigen por los principios de autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad y probidad<sup>55</sup>.

#### **– Consejo Nacional Electoral (CNE)**

El Consejo Nacional Electoral (CNE) es el máximo organismo de la Función Electoral (una de las cinco funciones del estado a partir de la Constitución de Montecristi), junto al Tribunal Contencioso Electoral. Entre sus funciones, está la de organizar, dirigir, vigilar y garantizar de manera transparente, los procesos electorales, convocar a elecciones, realizar los cómputos electorales, proclamar resultados, y posesionar a los ganadores de las elecciones, además designar a los integrantes de los organismos electorales desconcentrados<sup>56</sup>.

#### **– Organismos Temporales**

**Organismos Electorales Desconcentrados:** tienen jurisdicción regional, distrital, provincial y especial en el exterior; son de carácter temporal. Su funcionamiento y duración serán reglamentados por el Consejo Nacional Electoral. (Art. 35, Código de la Democracia)

---

<sup>55</sup> Artículo 217 de la Constitución de la República del Ecuador, 2008.

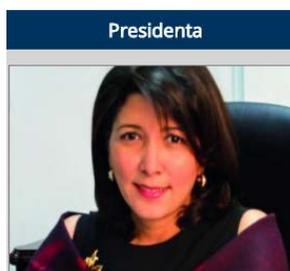
<sup>56</sup> Artículo 219 de la Constitución de la República del Ecuador, 2008.

**Junta Provincial Electoral:** es un organismo electoral de carácter temporal designado por el Consejo Nacional Electoral, integrado por cinco vocales principales y cinco vocales suplentes, se encarga entre otras actividades de realizar el Escrutinio de los procesos electorales de la respectiva jurisdicción. (Art. 36 y 37, Código de la Democracia)

**Recintos de Transmisión y Publicación de Actas (RTPA):** Son centros de acopio de las Actas de Escrutinio de las Juntas Receptoras del Voto, que se encargarán de escanear y enviar las imágenes digitales a los centros de procesamiento de resultados.

**Centro de Procesamiento de Resultados (CPR):** Son unidades operativas de gestión electoral, con carácter temporal y desconcentrado, que forman parte del Sistema de Transmisión y Publicación de Resultados “STPR”.

#### **Autoridades del Consejo Nacional Electoral (al 4 de febrero de 2018)**



**Nubia Mágdala Villacís**



**Ana Marcela Paredes**



**Luz Maclovía Haro**



**Mauricio Tayupanta Noroña**



**Paúl Salazar**

#### **– El Tribunal Contencioso Electoral (TCE)**

Es el órgano de la Función Electoral encargado de administrar justicia en materia electoral y dirimir conflictos internos de las organizaciones políticas. Para conocer en detalle las funciones y conformación del TCE, favor referirse a la sección de Justicia Electoral.

#### **Autoridades del Tribunal Contencioso Electoral (al 4 de febrero de 2018)**



### **Características Específicas de la Organización Electoral**

Para el Referéndum y Consulta Popular del pasado 4 de febrero, la organización territorial del Ecuador fue establecida de la siguiente manera: 24 provincias, 3 circunscripciones especiales del exterior, 221 cantones, 1230 parroquias (414 parroquias urbanas y 816 parroquias rurales) y 1799 zonas electorales (721 zonas electorales urbanas y 1078 zonas electorales rurales).

La cantidad de ciudadanos habilitados para votar ascendió a 13.026.598, de los cuales 395.178 se encontraban en el exterior. El padrón estaba compuesto por 6.483.626 (49%) hombres y 6.542.972 (51%) mujeres.

El CNE dispuso 3.492 recintos a nivel nacional y 106 en el exterior, para un total de 3.598 recintos con 35.105 Juntas Receptoras del Voto distribuidas de la siguiente manera:

**Tabla 1. Distribución de Recintos y JRV, desagregados por género**

PROVINCIA	NÚMERO DE JUNTAS	JUNTAS HOMBRES	JUNTAS MUJERES	NÚMERO DE RECINTOS
AZUAY	1.806	880	926	208
BOLÍVAR	504	250	254	78
CAÑAR	629	312	317	96
CARCHI	427	214	213	63
CHIMBORAZO	1.116	544	572	130
COTOPAXI	958	468	490	110
EL ORO	1.462	744	718	198
ESMERALDAS	1.157	593	564	181
GALÁPAGOS	62	32	30	13
GUAYAS	7.970	3.958	4.012	445
IMBABURA	1.003	496	507	105
LOJA	1.131	562	569	189
LOS RÍOS	1.687	862	825	136
MANABÍ	3.233	1.641	1.592	262
MORONA SANTIAGO	539	273	266	167

NAPO	287	144	143	75
ORELLANA	373	197	176	87
PASTAZA	277	140	137	76
PICHINCHA	5.941	2.905	3.036	379
SANTA ELENA	665	335	330	59
STO DGO TSÁCHILAS	989	503	486	87
SUCUMBÍOS	439	235	204	84
TUNGURAHUA	1.211	593	618	156
ZAMORA CHINCHIPE	323	166	157	108
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>34.189</b>	<b>17.047</b>	<b>17.142</b>	<b>3.492</b>
<b>CIRCUNSCRIPCIÓN</b>	<b>NÚMERO DE JUNTAS</b>	<b>JUNTAS HOMBRES</b>	<b>JUNTAS MUJERES</b>	<b>NÚMERO DE RECINTOS</b>
AMÉRICA LATINA, EL CARIBE Y ÁFRICA	113	56	57	35
ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ	250	139	111	20
EUROPA, ASIA Y OCEANÍA	553	246	307	51
<b>TOTAL EXTERIOR</b>	<b>916</b>	<b>441</b>	<b>475</b>	<b>106</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>35.105</b>	<b>17.488</b>	<b>17.617</b>	<b>3.598</b>

*Fuente: Elaboración propia en base a información recibida por el CNE, Dirección Nacional de Registro Electoral. (Corte: 28 de diciembre de 2017).*

#### – Sistema de Votación

Las y los ecuatorianos expresan su voluntad por medio del voto popular que es universal, igual, periódico, directo, secreto y escrutado públicamente. De conformidad con el artículo 11 del *Código de la Democracia*, el ejercicio del derecho al voto se realiza de la siguiente manera:

- Es **obligatorio** para los mayores de 18 años, incluyendo a las personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada.
- Es **facultativo** para las personas entre 16 y 18 años de edad, los mayores de 65 años, las y los ecuatorianos que habitan en el exterior, las y los integrantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en servicio activo, las personas con discapacidad y las personas analfabetas. Lo es también para las extranjeras y extranjeros desde los 16 años de edad que hayan residido legalmente en el país al menos 5 años y se hubieran inscrito en el Registro Electoral.

En el caso de las y los ecuatorianos en el exterior, el Artículo 61 de la Constitución les otorga el derecho de ser consultados.

#### – Calendario Electoral

El Artículo 184 del Código de la Democracia establece:

*“[e]l Consejo Nacional Electoral, una vez que conozca el decreto ejecutivo con la decisión de la Presidenta o Presidente de la República, de la Asamblea Nacional o de los gobiernos autónomos descentralizados, o acepte la solicitud presentada por la ciudadanía y con el dictamen previo de la Corte Constitucional, en los casos que amerite, convocará en el plazo de quince días a referéndum o consulta popular, que deberá efectuarse en el plazo de sesenta días.”*

Habiendo recibido los Decretos Ejecutivos 229 y 230 por parte del Presidente de la República, y teniendo en cuenta los plazos estipulados en el Código de la Democracia, el CNE, en sesión ordinaria del 1 de diciembre de 2017 declara iniciado el período electoral y aprueba la Convocatoria para el Referéndum y Consulta Popular que se llevaría a cabo el 4 de febrero de 2018. Durante la misma sesión, el Pleno aprobó el Plan Operativo, Cronograma, Presupuesto, Matriz de riesgo y contingencia, así como las Disposiciones Generales<sup>57</sup>.

– Papeleta de votación

La papeleta utilizada para este proceso electoral fue elaborada por el Instituto Geográfico Militar (IGM). La papeleta estuvo dividida en dos secciones: en la parte superior se enlistaron las 5 preguntas de Referéndum (antecedidos por los numerales 1 al 5) y en la parte inferior se enlistaron las 2 preguntas de Consulta Popular (antecedidos por los numerales 6 y 7). El reverso de la papeleta estuvo dedicado a los 6 anexos que correspondían a las preguntas 1-5 de Referéndum y a la pregunta 1 de Consulta Popular. La Misión observó que el tamaño de fuente era pequeña, lo cual en algunos casos dificultó la lectura de información indispensable para comprender a cabalidad las preguntas.

De acuerdo a explicaciones brindadas por los representantes del CNE, en la fabricación de la papeleta de votación se resaltan características con niveles de seguridad que incluye la impresión en papel tamaño A3 (21 x 29.7cm), 2 micro-textos, 3 fondos de seguridad, código de barra exclusivo para lectura por el IGM y el CNE. Adicionalmente, la Misión constató que la papeleta contó con tecnología de impresión que no permite que pueda ser fotocopiada o escaneada.

---

<sup>57</sup> Acta Resolutiva No. 048-PLE-CNE-2017

# Diseño de la papeleta para el Referéndum y Consulta Popular 2018

## ANVERSO



REPÚBLICA DEL ECUADOR



### REFERENDUM Y CONSULTA POPULAR 2018

4 DE FEBRERO DE 2018

#### PREGUNTAS DE REFERENDUM

NUMERAL		SI	NO
1	REFERENDUM PREGUNTA 1.- ¿Está usted de acuerdo con que se enmiende la Constitución de la República del Ecuador, para que se sancione a toda persona condenada por actos de corrupción con su inhabilitación para participar en la vida política del país, y con la pérdida de sus bienes, según lo dispuesto en el Anexo 1?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	REFERENDUM PREGUNTA 2.- ¿Para garantizar el principio de alternabilidad, está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que todas las autoridades de elección popular puedan ser reelectas por una sola vez para el mismo cargo, recuperando el mandato de la Constitución de Montecristi y dejando sin efecto la reelección indefinida aprobada mediante enmienda por la Asamblea Nacional el 3 de diciembre de 2015, según lo establecido en el Anexo 2?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	REFERENDUM PREGUNTA 3.- ¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para reestructurar al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como dar por terminado el periodo constitucional de sus actuales miembros, y que el Consejo que asuma transitoriamente sus funciones tenga la potestad de evaluar el desempeño de las autoridades cuya designación le corresponde, pudiendo, de ser el caso, anticipar la terminación de sus periodos, de acuerdo al Anexo 3?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4	REFERENDUM PREGUNTA 4.- ¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que nunca prescriban los delitos sexuales en contra de niñas, niños y adolescentes, según el Anexo 4?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5	REFERENDUM PREGUNTA 5.- ¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que se prohíba sin excepción la minería metálica en todas sus etapas, en áreas protegidas, zonas intangibles y centros urbanos, de conformidad con lo establecido en el Anexo 5?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

#### PREGUNTAS DE CONSULTA POPULAR

NUMERAL		SI	NO
6	CONSULTA POPULAR PREGUNTA 1.- ¿Está usted de acuerdo con que se derogue la Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el Valor de las Tierras y Fijación de Tributos, conocida como "Ley de Plusvalía", según el Anexo 1?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7	CONSULTA POPULAR PREGUNTA 2.- ¿Está usted de acuerdo en incrementar la zona intangible en al menos 50.000 hectáreas y reducir el área de explotación petrolera autorizada por la Asamblea Nacional en el Parque Nacional Yasuni de 1.030 hectáreas a 300 hectáreas?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

## REVERSO

#### REFERENDUM: PREGUNTA 1 - ANEXO 1

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

**Substitúyase el artículo 233 de la Constitución de la República del Ecuador por el siguiente texto:**

"Ninguna servidumbre ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones a por omisiones, y será responsable administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes e recursos públicos.

Las servidumbres o servidores públicos y los delegados o representantes a los cuerpos colegiados a las instituciones del Estado, estarán sujetos a las sanciones establecidas por delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán irrevocables y perennes. Los jueces se indicará y constituirán inclusive en ausencia de las personas acusadas. Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aun cuando no tengan las calidades antes señaladas.

Las personas contra quienes exista sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos de peculado, enriquecimiento ilícito, concusión, cohecho, tráfico de influencias, oferta de realizar tráfico de influencias, y transformación, al cargo, levante de actas, asociación ilícita y delincuencia organizada relacionados con actos de corrupción, estarán impedidos para ser candidatos a cargo de elección popular, para contratar con el Estado, para desempeñar empleos o cargos públicos, y ejercer su derecho de participación establecidos en la presente Constitución."

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

**Substitúyase el número 2 del artículo 96 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, por el siguiente:**

"¿ Quiénes hayan mediado sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos de peculado, enriquecimiento ilícito, concusión, cohecho, tráfico de influencias, oferta de realizar tráfico de influencias, y transformación al cargo, levante de actas, asociación ilícita y delincuencia organizada relacionados con actos de corrupción, en general, quienes hayan sido sancionados por delincuencia, o las instituciones del Estado, están prohibidos para el desempeño, bajo cualquier modalidad, de un puesto, cargo, función o dignidad pública."

**LEY ORGANICA DEL SERVICIO PUBLICO**

**Substitúyase el primer inciso del artículo 10 de la Ley Orgánica del Servicio Público, por el siguiente texto:**

"Las personas contra quienes exista sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos de peculado, enriquecimiento ilícito, concusión, cohecho, tráfico de influencias, oferta de realizar tráfico de influencias, y transformación al cargo, levante de actas, asociación ilícita y delincuencia organizada relacionados con actos de corrupción, en general, quienes hayan sido sancionados por delincuencia, o las instituciones del Estado, están prohibidos para el desempeño, bajo cualquier modalidad, de un puesto, cargo, función o dignidad pública."

**CÓDIGO ORGANICO INTEGRAL PENAL**

**Substitúyase el número 14 del artículo del Código Orgánico Integral Penal, que dispone:**

"14. Inhabilitación para contratar con el Estado que se aplicará en sentencias condenatorias por delitos de peculado, enriquecimiento ilícito, concusión, cohecho, tráfico de influencias, oferta de realizar tráfico de influencias, y transformación al cargo, levante de actas, asociación ilícita y delincuencia organizada relacionados con actos de corrupción, para no permitirle la libertad que será condicionada al cumplimiento del Sistema Nacional de Constitución Política."

**Substitúyase el artículo 68 del Código Orgánico Integral Penal, que dispone:**

"El caso de los delitos de peculado, enriquecimiento ilícito, concusión, cohecho, tráfico de influencias, oferta de realizar tráfico de influencias y transformación al cargo, levante de actas, asociación ilícita y delincuencia organizada relacionados con actos de corrupción, los jueces de forma obligatoria aplicarán una sanción por un lapso de entre diez y veinticinco años."

#### REFERENDUM: PREGUNTA 2 - ANEXO 2

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

**Substitúyase el texto del art. 114 de la Constitución por el siguiente:**

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

#### CONSULTA POPULAR: PREGUNTA 1 - ANEXO 1

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

**Substitúyase el artículo 407 de la Constitución de la República del Ecuador por el siguiente texto:**

"Se prohíbe todo tipo de minería metálica en cualquier de sus fases en áreas protegidas, centros urbanos y zonas intangibles."

#### REFERENDUM: PREGUNTA 3 - ANEXO 3

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

**Substitúyase el inciso primero del artículo 205 de la Constitución por el siguiente texto:**

"Los representantes de las entidades que forman parte de la Función de Transparencia y Control Social tendrán fuero de Corte Nacional y estarán sujetos al equiparación público de la Asamblea Nacional. Ejercerán sus funciones durante un periodo de cinco años, a excepción de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social cuyo mandato será de cuatro años. En caso de ser equiparado políticamente, y de pertenecer a su institución, se deberá realizar un nuevo proceso de designación, salvo para los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en cuyo caso se prorrogará el correspondiente sueldo hasta la finalización de su periodo. En ningún caso la función Legislativa podrá designar al reemplazo."

#### REFERENDUM: PREGUNTA 4 - ANEXO 4

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

**Substitúyase el artículo 75 del Código Orgánico Integral Penal por el siguiente texto:**

"Se prohíben las penas determinadas en las infracciones de agresión, genocidio, lesa humanidad, crimen de guerra, desaparición forzada de personas, secuestro forzado de personas, crimen de guerra a su estado, peculado, cohecho, concusión, enriquecimiento ilícito, daños ambientales y contra la integridad sexual y reproductiva cuyos víctimas sean niñas, niños y adolescentes."

#### REFERENDUM: PREGUNTA 5 - ANEXO 5

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

**Substitúyase el artículo 14 del artículo 46 de la Constitución del Ecuador por el siguiente texto:**

"Se prohíben las actividades extractivas en áreas protegidas y zonas intangibles. Se prohíben las actividades extractivas de hidrocarburos y minería metálica dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal, salvo la excepción prevista en la Constitución, en cuyo caso se aplicarán las disposiciones pertinentes de este Código.

Se prohíbe todo tipo de minería metálica en cualquier de sus fases en áreas protegidas, centros urbanos y zonas intangibles."

#### REFERENDUM: PREGUNTA 4 - ANEXO 4

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

**Substitúyase el artículo 4 del artículo 46 de la Constitución por el siguiente texto:**

"Las acciones y las penas por delitos contra la integridad sexual y reproductiva cuyos víctimas sean niñas, niños y adolescentes serán irrevocables."

**Substitúyase el inciso final del artículo 75 del Código Orgánico Integral Penal por el siguiente texto:**

"Se prohíben las penas determinadas en las infracciones de agresión, genocidio, lesa humanidad, crimen de guerra, desaparición forzada de personas, secuestro forzado de personas, crimen de guerra a su estado, peculado, cohecho, concusión, enriquecimiento ilícito, daños ambientales y contra la integridad sexual y reproductiva cuyos víctimas sean niñas, niños y adolescentes."

**Substitúyase el artículo 14 del artículo 46 de la Constitución por el siguiente texto:**

"Se prohíben las actividades extractivas en áreas protegidas y zonas intangibles. Se prohíben las actividades extractivas de hidrocarburos y minería metálica dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal, salvo la excepción prevista en la Constitución, en cuyo caso se aplicarán las disposiciones pertinentes de este Código.

Se prohíbe todo tipo de minería metálica en cualquier de sus fases en áreas protegidas, centros urbanos y zonas intangibles."

#### REFERENDUM: PREGUNTA 5 - ANEXO 5

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

**Substitúyase el artículo 4 del artículo 46 de la Constitución por el siguiente texto:**

"Las acciones y las penas por delitos contra la integridad sexual y reproductiva cuyos víctimas sean niñas, niños y adolescentes serán irrevocables."

#### REFERENDUM: PREGUNTA 6 - ANEXO 6

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

**Substitúyase el artículo 4 del artículo 46 de la Constitución por el siguiente texto:**

"Las acciones y las penas por delitos contra la integridad sexual y reproductiva cuyos víctimas sean niñas, niños y adolescentes serán irrevocables."

#### REFERENDUM: PREGUNTA 7 - ANEXO 7

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

**Substitúyase el artículo 4 del artículo 46 de la Constitución por el siguiente texto:**

"Las acciones y las penas por delitos contra la integridad sexual y reproductiva cuyos víctimas sean niñas, niños y adolescentes serán irrevocables."

#### REFERENDUM: PREGUNTA 8 - ANEXO 8

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

**Substitúyase el artículo 4 del artículo 46 de la Constitución por el siguiente texto:**

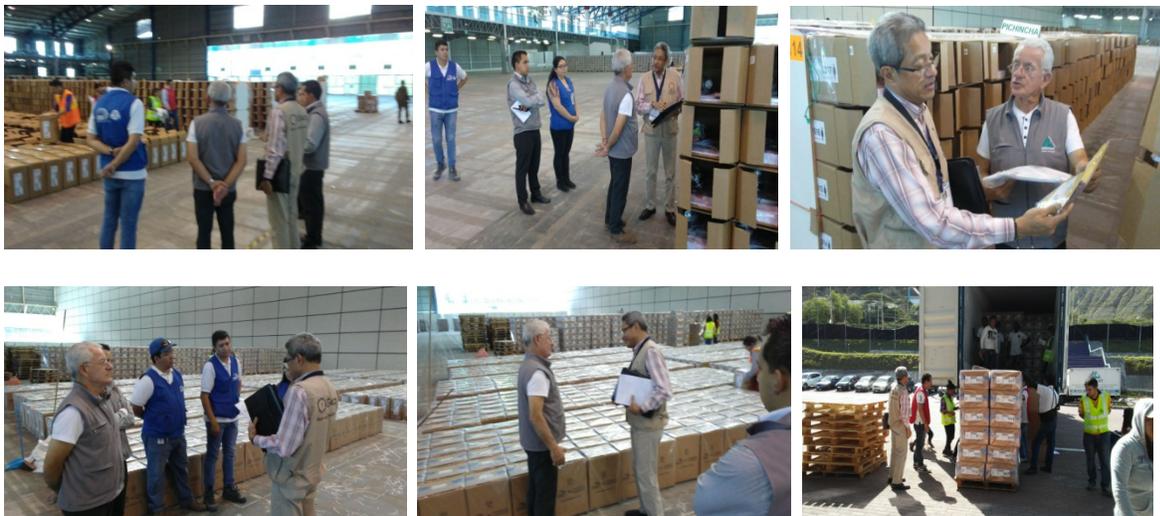
"Las acciones y las penas por delitos contra la integridad sexual y reproductiva cuyos víctimas sean niñas, niños y adolescentes serán irrevocables."

- Almacenamiento y distribución del material electoral

El material electoral fue fabricado por el Instituto General Militar (IGM), perteneciente a las Fuerzas Armadas, institución que los entrega posteriormente en CEMEXPO al subcontratista del CNE para este propósito: “Integrador MONGAR”. Este subcontratista tuvo la responsabilidad del armado del Kit Electoral para su posterior entrega a las Oficinas Provinciales del CNE en todo el país.

Según información proveída por el CNE, un total de 110 personas del CNE estuvieron involucradas en el proceso de elaboración del material, que abarcó desde la fábrica en las instalaciones del IGM, para aplicar el Control de Calidad, el diseño, aprobación, impresión, almacenamiento y despacho. Este proceso de fabricación, almacenamiento y distribución de material se inició el 20 de diciembre de 2017 con pre-impresos de credenciales de policías y Fuerzas Armadas, certificados de votación, seguido por las papeletas y los documentos complementarios del Kit Electoral. Se hicieron posteriores entregas parciales desde CEMEXPO que iniciaron el 6 de enero y finalizaron el 25 de enero con los últimos recursos, dando prioridad a los materiales necesarios para la Votación en el Exterior, que fueron despachados el 15 de enero mediante la contratación de los servicios de las Empresas DHL y Correos del Ecuador.

Instalaciones del Integrador MONGAR en CEMEXPO, donde se llevó a cabo la Integración y despacho del Kit Electoral.



La Misión confirmó un efectivo proceso brindado por el Integrador MONGAR, el cual operó en CEMEXPO bajo buenas condiciones y herramientas tecnológicas. Igualmente, la Misión observó que el último despacho del material electoral destinado a las zonas urbanas de la Provincia de Pichincha fue realizado entre el viernes y sábado antes de las elecciones.

- Selección de Miembros de JRV y Capacitación Electoral

Los Miembros de Juntas Receptoras del Voto (MJRV) fueron escogidos desde una base de datos de acuerdo a los siguientes criterios: ser estudiante de educación superior, empleados privados y públicos con título profesional, empleados privados y públicos con formación de bachilleres, estudiantes de bachillerato, ciudadanas y ciudadanos residentes en la provincia y ciudadanos del registro electoral. Adicionalmente, el CNE realizó un esfuerzo por identificar a aquellas personas que habían sido MJRV en pasadas elecciones y que habían sido capacitados, como igualmente, quienes hubieran sido notificados y capacitados para esta oportunidad de Referéndum y Consulta Popular.

El CNE mediante la Dirección Nacional de Capacitación Electoral, elaboró sus planes de capacitación y guías metodológicas dirigidas a los procesos, entre los cuales identificó a:

- Coordinadores de Mesas y Recintos
- MJRV en exterior con distinto número de electores por mesa
- MJRV para recintos, Voto en Casa y Centros Penitenciarios
- Observadores Electorales
- Miembros de la Mesa de Atención Preferente
- Miembros de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas.

La Misión constató que los esfuerzos se centraron en cumplir con el requerimiento de Capacitación en términos de perfiles (formación académica/profesional), así como de lograr un número suficiente para cubrir la totalidad de las JRV. De acuerdo con datos proporcionados por el CNE, este proceso electoral requirió un total de 238,616 personas capacitadas.

Para la capacitación se utilizó la metodología de formación de formadores a nivel provincial y que tuvo como base de operación las instalaciones de Universidades Públicas, gracias a una efectiva coordinación entre el CNE y autoridades universitarias. Expertos de la OEA presenciaron las jornadas de capacitación brindadas por el CNE en las instalaciones de la Facultad de Administración Pública de la Universidad Central del Ecuador en Quito, donde se observó que contaban con un facilitador debidamente entrenado en los procedimientos de la elección para transmitir los conocimientos necesarios para ejercer la función de MJRV.

La Misión tomó conocimiento de que a 4 días del evento electoral el porcentaje de MJRV capacitados era de 66.8% a nivel nacional. El sábado en la noche antes de la elección, el director de capacitación informó a los expertos de la OEA que el porcentaje de MJRV capacitados superó el 92%. Asimismo, el CNE se propuso capacitar a cualquier MRJV identificado como falta de capacitación el mismo domingo 4 de febrero, mediante sesiones de aproximadamente 15 minutos que reforzaban, principalmente, la etapa de escrutinio.

## Capacitación a MJRV en la Facultad de Administración Pública de la Universidad Central del Ecuador en Quito



### - Organización de las JRV: Padrón Electoral y Biombos

De acuerdo al Artículo 78 del Código de la Democracia, “los padrones electorales constituyen el segmento del registro nacional electoral utilizado para cada junta receptora del voto; el Consejo Nacional determinará el número de electores que constará en cada padrón electoral”.

La Misión constató que para este proceso electoral el CNE determinó aumentar el número de electores por JRV de 330 a 400. Esta decisión, según lo informado a los expertos de la OEA significó un ahorro de entre 6 y 7 millones de dólares. Dado el aumento del número de electores por JRV, el CNE determinó el uso de tres (3) biombos simultáneos, para facilitar y agilizar el sufragio y así evitar filas largas.

### **Hallazgos y recomendaciones**

#### - *Diseño de papeletas*

Para esta elección se juntaron 5 preguntas de referéndum y 2 de consulta popular en una única papeleta de votación. En el anverso, las preguntas estaban agrupadas y enumeradas por tipo de elección e incorporaron numerales del 1 al 7. El texto de los anexos se incluyó al dorso de la papeleta, y debido a la cantidad de información que contenían se utilizó un tamaño de fuente pequeña, que en algunos casos dificultó la lectura de información indispensable para comprender a cabalidad la pregunta en cuestión.

Por otro lado, la Misión recibió quejas respecto a la numeración (del 1 al 7) que se incorporó al diseño de la papeleta, dado que, en los casos de las preguntas de Consulta Popular, no era congruente con la numeración establecida en los Decretos Ejecutivos 229 y 230. Según algunas agrupaciones, esto generó confusión en el electorado respecto al contenido e impacto de las preguntas 1 y 2 de Referéndum y de Consulta Popular.

Si bien el contar con una papeleta única puede significar ahorros importantes para la autoridad electoral, la Misión considera que para elecciones en donde se propongan preguntas de consulta popular y de referéndum, resulta ideal contar con dos papeletas separadas. En primer lugar, porque cada grupo de pregunta tiene consecuencias jurídicas diferentes, pero además esto permitiría contar con mayor espacio para los anexos. Adicionalmente, esto facilitaría el escrutinio.

- ***Tercer Biombo***

Para esta elección se añadió un biombo por cada Junta Receptora del Voto, para un total de tres biombos por JRV. Esta medida se basó en gran parte para evitar largas filas que pudieran resultar del aumento de electores por mesa, que pasó de 330 a 400. La Misión considera que esta decisión fue acertada por parte del CNE, dado que en las mesas que pudo presenciar la votación en Pichincha, constató el avance ordenado y fluido del proceso de votación.

### **3. TECNOLOGÍA ELECTORAL**

#### **Marco Normativo**

El artículo 113 del Código de la Democracia establece que el Consejo Nacional Electoral podrá utilizar tecnología para el proceso de “votación y/o escrutinio en forma total o parcial”. De igual manera, el artículo innumerado (posterior al 127) señala que el CNE podrá usar “procedimientos tecnológicos” para la publicación de actas y resultados a nivel provincial. El mismo artículo además señala que “[e]sta difusión se realizará desde el momento que se obtengan los primeros datos.

El CNE tiene la facultad de emitir reglamentos o modificaciones a la normativa respecto al desarrollo y uso de tecnologías. En ese contexto, en el ámbito de tecnología, esta elección además se rige por la Resolución PLE-CNE-30-22-9-2016 que trata sobre la Integración, Implementación y Funcionamiento del Sistema de Transmisión y Publicación de Resultados, STPR, con sus adecuaciones al 2018, que sirvió de base al procesamiento de las Actas.

#### **Características Específicas de la Tecnología Electoral**

La implementación del plan de trabajo en materia de tecnología electoral recae en la Coordinación Nacional de Tecnología de Información y Comunicaciones del CNE, dependencia que contó con la estructura administrativa y operativa de tres Direcciones Nacionales: 1) Sistemas Informáticos; 2) Infraestructura Tecnológica y Comunicación; y 3) Seguridad Informática. Estas dependencias trabajan en constante relación con la Coordinación de Procesos Electorales y reciben soporte de las Delegaciones Provinciales para la ejecución del trabajo en terreno.

- Simulacros

Para este proceso electoral, el CNE llevó a cabo dos simulacros: el 21 y 28 de enero, respectivamente. Por falta de recursos financieros la Misión únicamente estuvo presente en el simulacro del 28 de enero. Para el segundo simulacro, el CNE estableció el 30 de la carga de todo el sistema, logrando un rendimiento a nivel del Sistema de Conteo Rápido del 96%.

Es decir, durante este ejercicio el CNE logró transmitir un total de 2.036 de las 2,121 Actas de la muestra. Por otro lado, con el STPR, se alcanzó el rendimiento del 94.98% de la transmisión de las actas destinadas para el simulacro, porcentaje que la Misión considera positivo teniendo en cuenta que no se pudo realizar pruebas en los Cantones de San Lorenzo y Eloy Alfaro por el estado de excepción que se había declarado el día anterior.

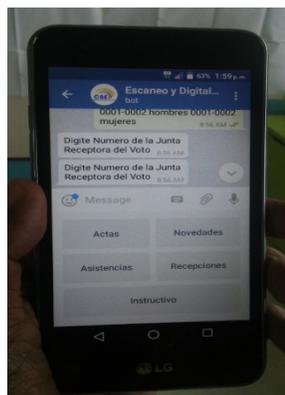
Durante el simulacro del domingo 28 de enero, la Misión observó en la Delegación de Pichincha los procedimientos establecidos para la recepción y apertura de sobres, validación de Actas, escaneo de actas, digitación, verificación de firmas, control de calidad y supervisión. El trabajo en esta delegación durante el simulacro se destacó por su organización, transparencia y armónico ambiente de trabajo.

#### - Aplicativo Móvil de Monitoreo y Seguimiento de Operaciones Electorales

El CNE implementó el “Aplicativo Móvil de Monitoreo y Seguimiento de Operaciones Electorales,” el cual funcionó bajo la plataforma de Telegram Messenger, un sistema de mensajería instantánea de texto de código abierto (*Open Source*), con funcionalidades similares que el WhatsApp. El aplicativo fue instalado en los celulares inteligentes (con Sistema Operativo Androide) de los Coordinadores de Recinto y de JRV, quienes el día de la elección lo utilizaron para ingresar información relacionada al desarrollo de la jornada, como por ejemplo el registro de MJRV presentes, reporte de apertura de mesas y de incidencias, así como los porcentajes de participación y cierre de JRV. En algunos casos, esta aplicación además sirvió para la transmisión de la imagen del Acta y su correspondiente procesamiento.

El día de la elección los expertos de la OEA observaron durante su visita a algunos recintos en Quito que el aplicativo en ocasiones tuvo problemas de velocidad y errores en la conectividad. No obstante, la Misión reconoce que esta herramienta sirvió desde tempranas horas del domingo 4 de febrero como medio de comunicación en tiempo real entre los Coordinadores de Recintos y el Centro de Llamadas del CNE, que a su vez permitió a las diferentes instancias del CNE tomar decisiones y acciones de manera oportuna, como por ejemplo en los casos que se reportó falta de material sensible del paquete electoral.

### Imágenes de pantalla del Aplicativo Móvil



Expertos de la Misión pudieron observar demostraciones sobre la captura de datos y envío de la imagen de un acta de prueba. Los expertos de la OEA no pudieron acceder a detalles técnicos del Aplicativo Móvil de Monitoreo y Seguimiento de Operaciones Electorales (seguridad aplicada, campos de información procesada, planes de contingencia), por lo que este informe no contempla esta información.

- Sistema de Transmisión y Publicación de Resultados (STPR)

El Sistema de Transmisión y Publicación de Resultados (STPR) tuvo los siguientes componentes:

- 19 Juntas Provinciales Electorales y 1 Junta Especial del Exterior
- 25 Centros de Procesamiento de Resultados “CPR”
- 1,587 Recintos de Transmisión y Publicación de Actas “RTPA”
- 1,926 Recintos no considerados para la transmisión y publicación de Actas “No RTPA”

El CNE designó, en los distintos casos, a operadores del STPR, que por medio de terminales sobre mesa y escáneres o mediante el uso de una aplicación móvil instalada en el celular inteligente del Coordinador de Recinto, permitió la captura de la imagen del Acta de Escrutinio. Luego de su captura, las actas fueron transmitidas mediante la utilización de Redes Privadas Virtuales (VPN)<sup>58</sup>, cuyos datos se recibieron en los Servidores Centrales del Datacenter del CNE. Un Equipo de Validación<sup>59</sup> procedió, desde los CPRs<sup>60</sup>, a la digitación, control de calidad, verificación de firma y atención de novedades. Posterior a la validación, y en el caso de no registrarse ninguna inconsistencia aritmética o de llenado, el Acta con sus correspondientes datos, pasó para publicación en el Portal de Internet del CNE.

El Sistema de Transmisión y Publicación de Resultados (STPR) fue implementado y administrado por el CNE, con la contratación externa de los servicios de la Corporación Nacional de Comunicaciones (CNT) del Ecuador, entidad pública de telecomunicaciones del país. Entre los servicios que brindó CNT se incluyen los enlaces de comunicación principales y secundarios (con proveedores alternativos a nivel nacional) y la seguridad de la información a través de *Web Application Firewalls* (WAF) y otras herramientas. Adicionalmente, esta entidad tuvo bajo su responsabilidad realizar la prueba de penetración a la plataforma y los sistemas de tecnología en los aspectos de Denegación de Servicios y de Inyección de SQL.

---

<sup>58</sup> Un VPN consiste en un canal de seguridad exclusivo y restringido, en este caso, para los equipos registrados por el CNE.

<sup>59</sup> Este equipo de validación utilizó un Aplicativo de Reconocimiento Inteligente y Óptico de Caracteres (ICR y OCR), cuyo alojamiento era en la sede del CNE matriz y con respaldos en sitios alternos del país.

<sup>60</sup> Para el procesamiento de las actas, el CNE dispuso un Centro de Procesamiento de Resultados (CPR) para cada cabecera de Provincia y uno para la Junta Especial de Escrutinio del Exterior, para un total de 25 CPRs. Estos Centros alojaron a Operadores de escáner, digitadores, verificadores de firma, control de calidad y supervisores.

Durante la jornada, la Misión constató que los representantes técnicos de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones del Ecuador (CNT) estuvieron físicamente ubicados cerca al Centro de Monitoreo de las TIC y asistiendo a nivel nacional cualquier inconveniente que se presentaba con los enlaces de comunicación de los 1.566 RTPA. Las Actas que no pudieron ser transmitidas por ninguno de los RTPA y NO RTPA debieron ser movilizadas físicamente hacia el RTPA más cercano a fin de poder efectuar la transmisión de los resultados pertinente.

Del total de Recintos, 1.566 eran denominados Recintos de Transmisión de Actas con conectividad permanente, los cuales permitían las condiciones de conectividad, disposición de equipos y operadores para la transmisión de los resultados luego que se formularan las Actas. Del mismo modo, se realizó una transmisión con 161 RTPA soportadas por Enlaces Satelitales. Los 1.926 Recintos NO-RTPA (nacionales) trabajaron en orden de prioridad, bajo el concepto de RTPA Móvil. Este proceso consistía en la captura de las imágenes de las Actas por medio de un Aplicativo que detallado en el apartado anterior.

La Misión constató desde el Centro de Monitoreo TIC que los 1.566 enlaces RTPA estuvieron habilitados, según lo planificado. Expertos de la OEA observaron que se realizaron las pruebas correspondientes para garantizar su efectivo funcionamiento desde el mismo sábado 3 de febrero en horas de la tarde. De igual manera, la Misión constató que se realizaron pruebas de conectividad el día domingo 4 de febrero antes de las 15h00, garantizando gran parte del procesamiento en el Sistema de Transmisión y Publicación de Actas.

De acuerdo al dato estadístico de la producción del STPR (ver tabla X), la recepción y procesamiento de las imágenes en el Sistema inició oficialmente a las 18h05 horas con un porcentaje del 0.02%, y a las 00h01 se procesó y validó el 83.32% de las 95.43% de las Actas recibidas y escaneadas. Dicha información quedó disponible a partir de las 18h30 a través del Portal de Internet del CNE conteniendo los Resultados Electorales <https://resultados2018.cne.gob.ec/>

**Tabla 2. Registro sobre el procesamiento de Actas en el STPR (4 de febrero)**

HORA	Generadas	Escaneadas	Digitación	Control	Firma	Novedad	Válidas	Faltantes	Recontadas	Avance (%)
18h05	266,281	88	20	10	4	0	42	46	0	0.02
19h01	266,281	11173	1829	467	490	436	7112	3625	0	2.89
20h01	266,281	105836	27392	15843	13254	3643	43678	58515	0	17.74
21h01	266,281	203506	47352	37059	30307	7830	80027	115649	0	32.49
22h01	266,281	227946	13939	41741	35860	11405	124773	91768	0	50.66
23h01	266,281	233359	1183	20394	30562	12782	168348	52229	0	68.36
00h01	266,281	236198	112	3296	14645	12890	205211	18097	24	83.32

Fuente: Elaboración propia en base a información recibida por el CNE.

Si bien las actas/imágenes comenzaron a recibirse desde las 18h05, la Misión observó que desde las 18h00 y por aproximadamente 30 minutos, el portal web del CNE presentó un error en el vínculo para la consulta de los resultados electorales: **Error Code 16. This request was blocked by security rules. Powered by Incapsula.** El CNE informó a los expertos de la Misión que este mensaje de error fue ocasionado por las medidas de seguridad establecidas y la falta de comunicación de dicha página con el repositorio que permitía la extracción de los datos que eran procesados por los distintos CPRs en todo el país.

- Escrutinio de Recintos en el exterior

En 46 países del extranjero se dispuso 106 Recintos habilitados (o Zonas), de los cuales 21 eran RTPA y 85 NO-RTPA. De los NO-RTPA, se desagregaron las JRVs que contenían entre 1 a 10 Electores y, según reglamentación del CNE para esta elección, se implementó un escrutinio mediante una Junta Especial de Escrutinio en el Exterior (JEEE). El procedimiento se realizó a través de una videoconferencia celebrada desde el Auditorio del Colegio Municipal Experimental Sebastián de Benalcázar en Quito, que permitió la elaboración virtual del Acta de 10 JRVs que correspondían a las Oficinas Consulares ubicadas en las siguientes ciudades con Electores entre 1 a 10: Yakarta, Kuala Lumpur, Nueva Deli, Ankara, El Cairo, Teherán, Pinar del Río, Tumbes, Tapachula y Pretoria.

- Conteo Rápido

Los Miembros de la Misión recibieron información sobre el diseño y alcance del conteo rápido diseñado por el CNE, el cual estuvo basado en una muestra estratificada a nivel nacional con un total de 2.121 Actas y que fue validada por la Escuela Politécnica del Ecuador. Para realizar el conteo rápido, el CNE contrató y designó a 1 persona por JRV seleccionada. Esta persona fue responsable de recabar los datos de escrutinio en cada JRV. Los operadores del Conteo Rápido transmitieron los datos por 2 vías en orden de prioridad; primero mediante un Centro de Llamadas al N° único 165 (Call Center) y en segunda instancia mediante un aplicativo móvil. La Misión observó que superado el 90% de las actas procesadas mediante el Sistema de Conteo Rápido, el Pleno del CNE emitió su primer Boletín de Prensa a las 20h00 del mismo domingo 4 de febrero.

**Tabla 3. Procesamiento de Actas por Sistema de Conteo Rápido**

HORA	TOTAL	REGISTRADAS	FALTANTES	POR CENTRO DE LLAMADAS	POR APLICATIVO MÓVIL	% DE PRODUCCIÓN
19h15	2,121	1,461	670	1,417	44	68.40
19h52	2,121	1,921	200	1,864	57	90,57

Fuente: Elaboración propia en base a información recibida por el CNE.

## Hallazgos y Recomendaciones

### - **Aplicativo móvil.**

La Misión saluda la iniciativa del Consejo Nacional Electoral de desarrollar un aplicativo móvil e incorporar Enlaces Satelitales para bajar el tiempo de procesamiento de actas respecto a elecciones anteriores y reconoce la rapidez con la que se presentaron los resultados electorales a la ciudadanía, lo cual abonó a la transparencia y la certeza del proceso. De cara a futuros procesos electorales, la Misión considera que el uso del Aplicativo Móvil podría extenderse a las etapas de armado, recepción y traslado de material electoral hasta las provincias y los respectivos recintos asignados. El uso de la aplicación podría garantizar la trazabilidad de los paquetes, así como un mecanismo único para el reporte de incidentes en esta fase del proceso.

### - **Divulgación de Resultados Electorales**

Si bien las actas/imágenes comenzaron a recibirse en el CNE desde las 18h05, la Misión observó que desde las 18h00 y por aproximadamente 30 minutos, el portal web del CNE presentó un error en el vínculo para la consulta de los resultados electorales: **Error Code 16. This request was blocked by security rules. Powered by Incapsula.** El CNE informó a los expertos de la Misión que este mensaje de error fue ocasionado por las medidas de seguridad establecidas y la falta de comunicación de dicha página con el repositorio que permitía la extracción de los datos que eran procesados por los distintos CPRs en todo el país.

Respecto a lo anterior, la Misión desea destacar que el Código de la Democracia señala en su Artículo 128 que la “difusión [de resultados electorales] se realizará desde el momento que se obtengan los primeros datos”. Considerando esta disposición del Código de la Democracia y que esta información es de fundamental importancia para la ciudadanía, la Misión recomienda que para próximas ocasiones se tomen medidas para evitar problemas relacionados al acceso de los resultados electorales.

Para futuros procesos, la Misión sugiere el establecimiento de un protocolo que contenga el horario estimado de inicio de divulgación de resultados para la ciudadanía. Contar con esta herramienta contribuirá a evitar generar expectativas falsas respecto a la posibilidad de acceder a los resultados muy cerca del momento de cierre de las JRV. Adicionalmente, la Misión considera que este protocolo debería estar acompañado por esfuerzos para informar al electorado respecto a la diferencia entre la divulgación de resultados por JRV, que depende de la llegada de actas que no marcan una tendencia *versus* el conteo rápido, que es una muestra estadística y sólo marca una tendencia.

Por otro lado, la Misión saluda el esfuerzo por incluir campos adicionales que informen al ciudadano el estado de cada acta divulgada en la página web, en línea con una recomendación de la MOE/OEA de 2017.

#### **4. FINANCIAMIENTO POLÍTICO-ELECTORAL**

##### **Marco normativo**

- Reglamento para la Participación de Organizaciones Políticas y Sociales, Contratación y Pago de la Promoción Electoral, y Control de la Publicidad y Propaganda Electoral para la Consulta Popular y Referéndum 2018<sup>61</sup>.
- Reglamento de Promoción Electoral y reformas<sup>62</sup>.
- Reglamento para el Control de la Propaganda o Publicidad y Promoción Electoral, Fiscalización del Gasto Electoral y su Resolución en Sede Administrativa<sup>63</sup>.
- Resolución de Determinación del Fondo de Promoción Electoral
- Resolución de Asignación del Fondo de Promoción Electoral a las Organizaciones Políticas y Sociales.
- Resoluciones de calificación como proveedores del Consejo Nacional Electoral a los medios de comunicación social y vallas publicitarias.

##### **Sistema de financiamiento político-electoral**

El sistema electoral de financiamiento político-electoral ecuatoriano es mixto ya que contempla la posibilidad de aportaciones públicas (en especie) y privadas, conforme al artículo 353 del Código de la Democracia. No obstante, el modelo ecuatoriano privilegia el uso de fondos públicos sobre el privado durante el período de campañas electorales. En este contexto, la Ley otorga al Consejo Nacional Electoral la exclusividad de contratación de pautas en radio, televisión, prensa escrita y vallas publicitarias. Es decir, el acceso a los medios tradicionales de comunicación es solo a través de este mecanismo.

En materia de recursos públicos el sistema de financiamiento en el Ecuador establece dos tipos de fondos. El primero llamado Fondo Partidario Permanente, regulado en su ejercicio por los artículos 355, 356, 357, y 358 del Código de la Democracia, cuya principal función es financiar actividades de formación, publicaciones, capacitación e investigación, así como para el funcionamiento de las organizaciones políticas. La Ley en su artículo 358 del ordenamiento mencionado, prohíbe la compra de espacios con fines de campaña propagandística.

El segundo, es el Fondo para la Promoción Electoral, el cual está regulado por el título tercero del Código de la Democracia intitulado “Financiamiento y control de gasto electoral”, compuesto por 34 artículos. Este Fondo es administrado por el órgano electoral y su único fin es contratar las pautas publicitarias en radio, televisión, vallas y prensa escrita durante períodos electorales.

---

<sup>61</sup> Resolución PLE-CNE-1-1-12-2017.

<sup>62</sup> Resoluciones PLE-CNE-1-23-12-15 y PLE-CNE-9-26-7-2016.

<sup>63</sup> Resolución PLE-CNE-10-26-7-2016.

Para efectos de este informe el análisis del sistema de financiamiento político-electoral ecuatoriano se centra en el Fondo para la Promoción Electoral establecido específicamente para el proceso de Referéndum y Consulta Popular 2018.

— Fondo de Promoción Electoral

El artículo 210 del Código de la Democracia determina que “el gasto máximo permitido durante la campaña electoral para proponer una enmienda o reforma constitucional, consulta popular o revocatoria del mandato, no podrá ser mayor al límite establecido para la elección de la máxima autoridad de la jurisdicción en la cual se realiza la campaña electoral”. Es decir, al ser un proceso de alcance nacional, no podría exceder el gasto asignado a una elección Presidencial.

Para la Consulta Popular y Referéndum 2018, el monto aprobado en dólares americanos fue de USD 3,907,979.40. Lo anterior de conformidad con el “Reglamento para la Participación de Organizaciones Políticas y Sociales, Contratación y Pago de la Promoción Electoral, y Control de la Publicidad y Propaganda Electoral”, en específico el artículo 7 de dicho documento y acorde a la Resolución PLE-CNE1-9-12-2017 del Consejo Nacional Electoral del Ecuador.

Para determinar la fórmula se utilizó el mismo criterio que para una elección presidencial, contenido en el párrafo 1 del artículo 209 del Código de la Democracia. El cual consistió en multiplicar el factor .15 cts de dólar por el total del padrón electoral que fue de 13,026,59864 para cada opción.

— Criterios de distribución

Del total aprobado para el Fondo de Promoción Electoral de esta elección, el Pleno del CNE aprobó<sup>65</sup> la asignación del 50% para cada una de las opciones, es decir \$1.953.989,70 para el SÍ y la misma cantidad para el NO.

Seguidamente, a cada una de las 7 preguntas se le asignó la suma de \$279.141,38.<sup>66</sup> A partir de allí se realizó la división del monto entre el número de organizaciones políticas y sociales (OPyS) que apoyaban cada pregunta. Para la opción SÍ, el valor de seis de las preguntas fue dividido entre 34 organizaciones, resultando en \$8.210,04 y el valor de una pregunta fue dividido entre 36 organizaciones, resultando en \$7.753,93. Esto último se debió a que dos organizaciones se registraron únicamente para hacer campaña por el SÍ en una pregunta. Para la opción NO, el valor de las siete preguntas fue dividido entre las 4 organizaciones inscritas, resultando en \$69.785,34 por pregunta. Esta fórmula derivó en que las organizaciones registradas para el SÍ recibieron un monto máximo de \$57.014,17 y las organizaciones registradas para el NO \$488.497,43 cada una.

---

<sup>64</sup> Artículo 209 del Código de la Democracia.

<sup>65</sup> Resolución PLE-CNE-1-9-12-2017.

<sup>66</sup> Esta cifra se genera a raíz de la división del total por opción entre el número de preguntas (1,953,989.70 / 7= 279,141.38).

**Tabla 1. Distribución del Fondo de Promoción Electoral**

Pregunta	Opción SI		Opción NO	
	Número de OPyS	Valor de la Pregunta	Número de OPyS	Valor de la Pregunta
1 – Referéndum	34	\$8.210,04	4	\$69.785,35
2 – Referéndum	34	\$8.210,04	4	\$69.785,35
3 – Referéndum	34	\$8.210,04	4	\$69.785,35
4 – Referéndum	34	\$8.210,04	4	\$69.785,35
5 – Referéndum	34	\$8.210,04	4	\$69.785,35
1 – Consulta Popular	36	\$7.753,93	4	\$69.785,35
2 – Consulta Popular	34	\$8.210,04	4	\$69.785,35
	<b>Monto Máximo por OPyS OPCIÓN SI: \$57.014,17</b>		<b>Monto Máximo por OPyS OPCIÓN NO: \$488.497,43</b>	

Fuente: elaboración propia en base a información proporcionada por el CNE

### **Equidad en el Sistema de Financiamiento**

- Estimulación del financiamiento público

El Art. 115 de la Constitución Nacional del Ecuador expresa que “[e]l Estado, a través de los medios de comunicación, garantizará de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate y la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas. Los sujetos políticos no podrán contratar publicidad en los medios de comunicación y vallas publicitarias (...).”

En adición a lo anterior, el artículo 202 de la Ley orgánica electoral y de organizaciones políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia dispone que “(...) el financiamiento comprenderá exclusivamente la campaña propagandística en prensa escrita, radio, televisión, y vallas publicitarias. El Consejo Nacional Electoral reglamentará el financiamiento según la realidad de cada localidad.”

La Constitución Nacional como el Código de la Democracia (Art. 208) prohíben a las organizaciones políticas contratar directamente publicidad en prensa escrita, radio, televisión y vallas publicitarias con fines de campaña electoral. De esta manera, el Estado tiene la exclusividad en la contratación de pautas en período de campaña, lo cual aporta elementos de transparencia y garantiza tarifas fijas e iguales para todos los participantes. Este tipo de regulación busca eliminar el trato o acceso diferenciado ya sea por afinidad o identificación política de los medios de comunicación o por el poder económico de los partidos políticos, entre otras causas.

Con ese espíritu, el Fondo de Promoción Electoral establecido para el Referéndum y Consulta Popular de 2018 fue dividido en dos partes iguales para las opciones SÍ y NO. A pesar de que esta distribución es equitativa desde la perspectiva de las opciones en disputa, la Misión constató que al analizar la distribución del fondo por organización política y

social inscrita, el resultado no refleja un acceso igualitario a fondos, dado que las organizaciones para la opción SI contaron con USD 57.014,17 (máximo) cada una, mientras que las de apoyo al NO con USD 488.497,43.

Esta distribución ocasionó reclamos por parte de las organizaciones que apoyaban el SÍ, quienes indicaron que la dispersión de los fondos en 36 instituciones diferentes resultó en un monto insuficiente para acceder a las franjas horarias de mayor audiencia. Adicionalmente, algunos actores entrevistados reportaron que no existió coordinación entre las organizaciones que apoyaban una misma postura, lo cual ocasionó competencia por espacios entre promotores de la misma opción.

– Prohibición del uso indebido de recursos estatales

El marco jurídico ecuatoriano prohíbe a las instituciones del Estado utilizar recursos públicos para la difusión de publicidad electoral<sup>67</sup>, o realizar cualquier tipo de publicidad o propaganda durante el período de campaña electoral, salvo excepciones: que la difusión sea acerca de programas en ejecución; cuando se requiera informar de cierres o habilitación de vías; en situaciones de emergencia; o cuando se requiera informar “temas de importancia nacional”<sup>68</sup>.

Asimismo, está prohibido el proselitismo desde cargos públicos: los servidores públicos no pueden utilizar recursos y bienes públicos para promocionar sus nombres, sus organizaciones políticas en las instituciones, obras o proyectos a su cargo<sup>69</sup>. En esta misma línea, se establece que quienes ejercen una función pública y sean candidatos no podrán participar en eventos de inauguración de obras financiadas con recursos públicos, “*exceptuando aquellos que sean de representación propios al ejercicio de sus funciones.*”<sup>70</sup> Asimismo, en Ecuador se prohíbe el uso de recursos estatales en la campaña<sup>71</sup>.

Por último, está prohibida la compra de votos y el clientelismo. El Código de la Democracia establece que los candidatos y las organizaciones políticas no pueden entregar donaciones, dádivas o regalos a los ciudadanos<sup>72</sup>. Asimismo, el Código de la Democracia señala que el aportante y quien recibe el aporte no pueden adquirir compromisos como correspondencia o retribución al aporte en cuestión.<sup>73</sup>

La Misión recibió reclamos respecto a la actividad de funcionarios del Estado participando en la campaña, así como al uso de espacios que son financiados con recursos del Estado para promover la opción SI en el Referéndum y Consulta Popular, como ser “El Presidente Informa”, el cual constituye un mensaje presidencial semanal transmitido en cadena nacional.

---

<sup>67</sup> Artículo 39 del Reglamento para la Participación de Organizaciones Políticas y Sociales, Contratación y Pago de Promoción Electoral y Control de la Publicidad y Propaganda Electoral para la Consulta Popular y Referéndum.

<sup>68</sup> Artículo 203 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia.

<sup>69</sup> Artículo 219, *Ibíd.*

<sup>70</sup> Art. 207, *Ibíd.*

<sup>71</sup> Artículo 115 de la Constitución Nacional.

<sup>72</sup> Artículo 204 del Código de la Democracia.

<sup>73</sup> Artículo 218, *Ibíd.*

Asimismo, la Misión constató que en algunos eventos de carácter institucional se promovió el voto a favor del SÍ. Los expertos de la OEA además observaron que desde los sitios oficiales de las representaciones consulares en el exterior se divulgó contenido que apoyaba la opción SÍ.

En términos generales, los ejercicios de democracia directa iniciados por el Poder Ejecutivo generan una situación de inequidad de origen en la campaña. La Misión considera que en el marco del principio de equidad, se deben buscar las condiciones igualitarias en la competencia entre las campañas que están a favor o en contra de las propuestas sometidas a consulta y referéndum.

- Restricción del financiamiento privado

El Código de la Democracia prohíbe que las organizaciones políticas reciban (directa o indirectamente) aportes de: empresas estatales; concesionarios de obras o servicios públicos propiedad del Estado; congregaciones religiosas; personas naturales o jurídicas que tengan contratos con el Estado; empresas; e instituciones o Estados extranjeros; personas extranjeras que no viven en Ecuador. Asimismo, se prohíbe la recepción o entrega de recursos de origen ilícito<sup>74</sup>. Los medios de comunicación no pueden donar espacios publicitarios.

Asimismo, el Artículo 216 del Código de la Democracia establece límites a las donaciones de personas individuales. Las organizaciones políticas pueden recibir recursos para las campañas por concepto de: i. Cuotas de sus afiliados y cuotas voluntarias que los candidatos deciden aportar a sus campañas; ii. Aportes o donativos en dinero o especie realizadas por personas naturales de nacionalidad ecuatoriana y personas extranjeras residiendo en Ecuador; y iii. Los ingresos que los partidos obtienen de las rentas de sus bienes y de actividades promocionales.

Para cada tipo de donaciones existe límites, según lo estipulado en el Art. 221-222 del Código de la Democracia:

- La aportación de las personas naturales no podrá exceder del 5% del monto máximo de gasto electoral autorizado, para cada dignidad.
- El aporte de los candidatos no podrá exceder del 10% de dicho monto máximo de gastos electorales.
- Por su parte, los ingresos que las organizaciones políticas obtienen por rentas y actividades promocionales, no puede superar el 50% del monto máximo de gastos electorales autorizado.

Si es que los sujetos políticos deciden contratar préstamos del sistema financiero, estos no pueden ser condonados y no pueden exceder el 20% del límite máximo del gasto para los distintos cargos.

---

<sup>74</sup> Artículos 297, 360, 219. *Ibíd.*

Del análisis de lo anterior se desprende que el sistema de financiamiento-político electoral en Ecuador recae principalmente en los aportes públicos sobre los privados.

### **Límites al gasto de campaña**

En Ecuador existe límite a los disparadores, puesto que, según lo mencionado, no puede existir contratación privada de publicidad electoral en medios de comunicación. Esto significa que el Fondo de Promoción Electoral cumple doble función: es el límite máximo de gasto en publicidad en medios de comunicación, así como el valor referencial para establecer los límites de aportes y gastos para los entes privados, según se detalló en el apartado anterior.

Asimismo, existe límite a la duración de las campañas, lo que también contribuye a controlar el gasto. Las campañas en Ecuador no pueden exceder los 45 días<sup>75</sup>. En este caso la campaña para el Referéndum y Consulta Popular se extendió entre el 3 de enero y el 1 de febrero de 2018 (29 días), cumpliendo el límite previsto en la ley.

### **Transparencia en el Sistema de Financiamiento**

#### – Rendición de cuentas

Con el propósito de rendir cuentas al CNE y al TCE, durante la campaña las organizaciones políticas y sociales deben abrir una cuenta bancaria única electoral en una institución bancaria, la que será distinta a la cuenta de la organización política<sup>76</sup>, y en la cual se registrarán todos los ingresos y egresos durante la campaña. La apertura y el cierre de las cuentas únicas deberán ser notificados al CNE.

Respecto de la administración de los recursos, el Responsable del Manejo Económico (RME) es la persona responsable de la liquidación de cuentas y de reportar al CNE sobre fondos, ingresos y egresos. El RME lleva el registro de ingresos: registran las contribuciones a la campaña y suscriben comprobante de recepción y de ingreso, con un número secuencial para control interno, con nombre completo del aportante y cédula de ciudadanía, la dignidad y jurisdicción a la que corresponde el aporte, entre otros datos. Esta información debe registrarse en los formularios establecidos para tal efecto. Los aportes en especie contarán con un comprobante de venta, si no existe ese documento el aporte se deberá valorar a precio real de mercado y descontar del gasto electoral. Son nulos los aportes en especie, contribuciones o donaciones si no existe el determinado comprobante<sup>77</sup>.

En relación a los mecanismos de egresos, todos los pagos o egresos superiores a 100 dólares deberán hacerse mediante cheques girados exclusivamente contra la cuenta única para la campaña, y contarán siempre con un documento de respaldo tal como factura o nota de venta. Los egresos de hasta 100 dólares podrán ser en efectivo, con cargo a la caja

---

<sup>75</sup> Artículo 202, *Ibídem*.

<sup>76</sup> Artículo 225 del Código de la Democracia.

<sup>77</sup> Artículo 217, *Ibídem*.

chica, pero deberán estar respaldados<sup>78</sup>. Asimismo, hay comprobantes de egreso, los que registrarán los gastos incurridos antes y durante la campaña electoral, de acuerdo a los formatos establecidos por el CNE.

En el plazo de 90 días posteriores al sufragio, el RME debe presentar ante el CNE un balance consolidado de ingresos y egresos, el listado de contribuyentes y los montos. Los egresos deben estar clasificados por rubros, además se deben presentar “un expediente de las cuentas de campaña por cada una de las opciones para las cuales fueron inscritos”<sup>79</sup>. El expediente debe contener comprobantes de recepción e ingreso de aportes; listado de contribuyentes; comprobantes de egreso; vales, arqueo, reposición y/o liquidación de caja chica; conciliaciones bancarias; estados de cuenta; y liquidación de fondos de campaña electoral.

El Art. 211 del Código de la Democracia establece que el CNE “publicará durante y después del proceso electoral, toda la información relativa al financiamiento y gasto de los sujetos políticos, a través de la página oficial de internet del CNE, que permita la consulta y supervisión oportuna por parte de la ciudadanía”. La Misión pudo verificar que en el sitio web del CNE<sup>80</sup> se publicaron los formatos de los comprobantes de recepción de contribuciones y aportes; de ingresos; de listado de contribuyentes de la campaña; de egreso; vale de caja chica; arqueo de caja chica; reposición de caja chica; y liquidación de fondos.

Sin embargo, en la práctica, la Misión observó que la presentación, revisión y el juzgamiento de cuentas de las organizaciones políticas están concentrados en la etapa posterior a las elecciones. El CNE publica a través de un Módulo de Veeduría Ciudadana del Sistema de Promoción Electoral<sup>81</sup>, únicamente datos estadísticos acerca de los proveedores de publicidad y el Fondo de Promoción Electoral utilizado desagregado por espacio utilizado (televisión, radio, valla, prensa) y por organizaciones políticas / sociales, a nivel nacional. Los expertos de la OEA no pudieron constatar la publicación en línea por parte del CNE de informes financieros de los partidos políticos durante la campaña.

– Gasto del Fondo de Promoción Electoral para la Consulta Popular y Referéndum de 2018

La Misión recibió reclamos relacionados a la ejecución del FPE por parte miembros del Foro Nacional Permanente de la Mujer Ecuatoriana, quienes alegaban que algunas de las organizaciones registradas para la opción del NO eran instituciones que en la práctica no realizaban campaña o apoyaban al SÍ. La Misión constató mediante informes intermedios proporcionados por el CNE y a través del Módulo de Veeduría Ciudadana, que el 98.81% del Fondo de Promoción Electoral fue ejecutado. Estos reportes además reflejan que las cuatro organizaciones registradas por el NO, utilizaron casi la totalidad del FPE asignado a

---

<sup>78</sup> Artículos. 225-230, *Ibíd.*

<sup>79</sup> Artículo 46 del Reglamento para la Participación de Organizaciones Políticas y Sociales, Contratación y Pago de la Promoción Electoral, y Control de la Publicidad y Propaganda Electoral para la Consulta Popular y Referéndum.

<sup>80</sup> Disponible en: [http://cne.gob.ec/es/?option=com\\_content&view=article&layout=edit&id=3790](http://cne.gob.ec/es/?option=com_content&view=article&layout=edit&id=3790)

<sup>81</sup> Disponible en: <https://app05.cne.gob.ec/veeduriconsulta2018/frmVeeduriaPrincipal.aspx?pg=1>

sus respectivas agrupaciones (ver Tabla 2). Por otro lado, la Misión observó que la Federación Ecuatoriana de Cámaras de la Construcción, Organización Social registrada por la opción SI de la pregunta 1 de la Consulta, no hizo uso de los fondos recibidos.<sup>82</sup>

Del análisis sobre el destino de los recursos para promoción (ver Tabla 2) es clara la concentración que tuvo el radio, con el 66.5% destinado a este tipo de promoción. Según varios actores entrevistados por la Misión, esto se debió, entre otras circunstancias a que el monto asignado a cada organización era insuficiente para lograr un impacto positivo en televisión, por lo que la radio fue favorecida.

**Tabla 2. Ejecución del Fondo de Promoción Electoral desagregado por tipo de gasto**

#	OPCIÓN	ORGANIZACIÓN POLÍTICA O SOCIAL	MONTO RECIBIDO	TV	RADIO	VALLA	PRENSA	TOTAL GASTADO	%
1	SI 7 PREGUNTAS	MOVIMIENTO CENTRO DEMOCRÁTICO, LISTA 1	\$57,014.17	\$30,075.30	\$15,534.60	\$11,400.00	\$0.00	\$57,009.90	99.99%
2	SI 7 PREGUNTAS	MOVIMIENTO UNIDAD POPULAR, LISTA 2	\$57,014.17	\$24,589.14	\$31,897.30	\$0.00	\$325.00	\$56,811.44	99.64%
3	SI 7 PREGUNTAS	MOVIMIENTO FUERZA COMPROMISO SOCIAL, LISTA 5	\$57,014.17	\$0.00	\$0.00	\$55,950.00	\$0.00	\$55,950.00	98.13%
4	SI 7 PREGUNTAS	PARTIDO SOCIAL CRISTIANO, LISTA 6	\$57,014.17	\$0.00	\$56,991.84	\$0.00	\$0.00	\$56,991.84	99.96%
5	SI 7 PREGUNTAS	PARTIDO ADELANTE ECUATORIANO ADELANTE, LISTA 7	\$57,014.17	\$0.00	\$21,051.45	\$35,880.00	\$0.00	\$56,931.45	99.85%
6	SI 7 PREGUNTAS	PARTIDO AVANZA, LISTA 8	\$57,014.17	\$33,299.60	\$22,194.83	\$594.00	\$924.65	\$57,013.08	100.00 %
7	SI 7 PREGUNTAS	PARTIDO FUERZA EC, LISTA 10	\$57,014.17	\$55,989.00	\$0.00	\$0.00	\$881.45	\$56,870.45	99.75%
8	SI 7 PREGUNTAS	MOVIMIENTO JUSTICIA SOCIAL, LISTA 11	\$57,014.17	\$31,719.30	\$13,087.50	\$12,000.00	\$0.00	\$56,806.80	99.64%
9	SI 7 PREGUNTAS	PARTIDO IZQUIERDA DEMOCRÁTICA, LISTA 12	\$57,014.17	\$0.00	\$56,958.80	\$0.00	\$0.00	\$56,958.80	99.90%
10	SI 7 PREGUNTAS	PARTIDO SOCIALISTA ECUATORIANO, LISTA 17	\$57,014.17	\$0.00	\$57,008.10	\$0.00	\$0.00	\$57,008.10	99.99%
11	SI 7 PREGUNTAS	MOVIMIENTO DE UNIDAD PLURINACIONAL PACHAKUTIK, LISTA 18	\$57,014.17	\$12,058.00	\$44,933.39	\$0.00	\$0.00	\$56,991.39	99.96%
12	SI 7 PREGUNTAS	MOVIMIENTO UNIÓN ECUATORIANA, LISTA 19	\$57,014.17	\$0.00	\$37,938.75	\$0.00	\$18,915.84	\$56,854.59	99.72%
13	SI 7 PREGUNTAS	MOVIMIENTO CREO, CREANDO OPORTUNIDADES, LISTA 21	\$57,014.17	\$0.00	\$51,866.54	\$0.00	\$0.00	\$51,866.54	90.97%
14	SI 7 PREGUNTAS	MOVIMIENTO SOCIEDAD UNIDA MAS ACCIÓN, SUMA, LISTA 23	\$57,014.17	\$0.00	\$57,010.10	\$0.00	\$0.00	\$57,010.10	99.99%

<sup>82</sup> Al 27 de abril de 2018.

15	SI 7 PREGUNTAS	MOVIMIENTO ALIANZA PAÍS, PATRIA ALTIVA I SOBERANA , LISTA 35	\$57,014.17	\$35,887.50	\$19,915.05	\$0.00	\$0.00	\$55,802.55	97.87%
16	SI 7 PREGUNTAS	MOVIMIENTO CONCERTACIÓN LISTA 51	\$57,014.17	\$0.00	\$0.00	\$14,580.00	\$40,960.35	\$55,540.35	97.41%
17	SI 7 PREGUNTAS	FEDERACIÓN ÚNICA NACIONAL DE AFILIADOS AL SEGURO SOCIAL CAMPESINO FEUNASSC	\$57,014.17	\$22,528.20	\$33,152.70	\$0.00	\$1,260.00	\$56,940.90	99.87%
18	SI 7 PREGUNTAS	CONFEDERACIÓN ECUATORIANA DE TRABAJADORAS, TRABAJADORES Y ORGANIZACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL CETOSS	\$57,014.17	\$35,369.10	\$21,323.70	\$0.00	\$0.00	\$56,692.80	99.44%
19	SI 7 PREGUNTAS	CONFEDERACIÓN DE PUEBLOS DE LA NACIONALIDAD KIUCHUA DEL ECUADOR ECUARUNARI	\$57,014.17	\$32,175.00	\$24,819.30	\$0.00	\$0.00	\$56,994.30	99.97%
20	SI 7 PREGUNTAS	FEDERACIÓN NACIONAL DE ORGANIZACIONES CAMPESINAS, FENOC	\$57,014.17	\$0.00	\$56,960.00	\$0.00	\$0.00	\$56,960.00	99.90%
21	SI 7 PREGUNTAS	UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES DEL ECUADOR, UGTE	\$57,014.17	\$26,643.00	\$28,982.50	\$0.00	\$1,260.00	\$56,885.50	99.77%
22	SI 7 PREGUNTAS	CONFEDERACIÓN ECUATORIANA DE ORGANIZACIONES SINDICALES LIBRES	\$57,014.17	\$31,211.13	\$25,791.90	\$0.00	\$0.00	\$57,003.03	99.98%
23	SI 7 PREGUNTAS	PUEBLO MONTUBIO DEL ECUADOR	\$57,014.17	\$0.00	\$56,994.30	\$0.00	\$0.00	\$56,994.30	99.97%
24	SI 7 PREGUNTAS	CORPORACIÓN DE ESCUELAS DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DE CONDUCTORES PROFESIONALES Y SINDICATOS DE CHOFERES PROFESIONALES DEL ECUADOR (CECCPE)	\$57,014.17	\$18,756.57	\$23,678.70	\$0.00	\$7,147.04	\$49,582.31	86.96%
25	SI 7 PREGUNTAS	CONFEDERACIÓN DE TRABAJADORES DEL ECUADOR C.T.E.	\$57,014.17	\$31,320.00	\$24,720.60	\$0.00	\$0.00	\$56,040.60	98.29%
26	SI 7 PREGUNTAS	COMITÉ EMPRESARIAL ECUATORIANO	\$57,014.17	\$52,810.31	\$4,190.85	\$0.00	\$0.00	\$57,001.16	99.98%
27	SI 7 PREGUNTAS	CONFEDERACIÓN NACIONAL DE ORGANIZACIONES CAMPESINAS INDÍGENAS Y NEGRAS (FENOCIN)	\$57,014.17	\$0.00	\$48,517.32	\$0.00	\$8,203.14	\$56,720.46	99.48%
28	SI 7 PREGUNTAS	CORPORACIÓN INTERNACIONAL DE DEFENSA DE DERECHOS CIUDADANOS VEEDURÍAS & MEDIACIÓN "CIDEVICE"	\$57,014.17	\$35,193.60	\$20,606.85	\$0.00	\$0.00	\$55,800.45	97.87%
29	SI 7 PREGUNTAS	CENTRAL UNITARIA DE TRABAJADORES DEL ECUADOR, CUT	\$57,014.17	\$55,817.10	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$55,817.10	97.90%

30	SI 7 PREGUNTAS	COORDINADORA ANDINA DE LOS DERECHOS HUMANOS C.A.DH.U	\$57,014.17	\$35,010.00	\$21,940.20	\$0.00	\$0.00	\$56,950.20	99.89%
31	SI 7 PREGUNTAS	ASOCIACIÓN MAYORITARIA DE AFRODESCENDIENTES DEL ECUADOR, AMAE	\$57,014.17	\$46,410.00	\$10,587.00	\$0.00	\$0.00	\$56,997.00	99.97%
32	SI 7 PREGUNTAS	CONFEDERACIÓN INTERCULTURAL CAMPESINA DEL ECUADOR "AMARU"	\$57,014.17	\$0.00	\$57,000.00	\$0.00	\$0.00	\$57,000.00	99.98%
33	SI 7 PREGUNTAS	CONFEDERACIÓN NACIONAL DE SERVIDORES PÚBLICOS - CONASEP	\$57,014.17	\$10,962.00	\$46,039.80	\$0.00	\$0.00	\$57,001.80	99.98%
34	SI 7 PREGUNTAS	CONFEDERACIÓN UNITARIA DE COMERCIANTES MINORISTAS Y TRABAJADORES AUTÓNOMOS DEL ECUADOR, CUCOMITAE	\$57,014.17	\$0.00	\$56,994.10	\$0.00	\$0.00	\$56,994.10	99.96%
35	SI PREGUNTA 1 DE LA CONSULTA	CÁMARA DE LA INDUSTRIA DE CONSTRUCCIÓN, CAMICÓN	\$7,753.93	\$2,070.00	\$1,423.50	\$0.00	\$2,720.00	\$6,213.50	80.13%
36	SI PREGUNTA 1 DE LA CONSULTA	FEDERACIÓN ECUATORIANA DE CÁMARA DE LA CONSTRUCCIÓN	\$7,753.93	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	0.00%
37	NO 7 PREGUNTAS	FEDERACIÓN DE TRABAJADORES DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA, FEDELEC	\$488,497.43	\$0.00	\$462,010.80	\$0.00	\$19,948.65	\$481,959.45	98.66%
38	NO 7 PREGUNTAS	FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO TECNOLÓGICO FUDET	\$488,497.43	\$0.00	\$488,494.80	\$0.00	\$0.00	\$488,494.80	100.00 %
39	NO 7 PREGUNTAS	COMITÉ DE EMPRESAS DE LOS TRABAJADORES DEL CNELEP	\$488,497.43	\$0.00	\$454,680.00	\$0.00	\$29,821.26	\$484,501.26	99.18%
40	NO 7 PREGUNTAS	FORO NACIONAL PERMANENTE DE LA MUJER ECUATORIANA	\$488,497.43	\$371,554.78	\$111,780.60	\$0.00	\$0.00	\$483,335.38	98.94%
		TOTALES	\$ 3,907,979.36	\$ 1,031,448.63	\$ 2,567,077.77	\$ 130,404.00	\$ 132,367.38	\$ 3,861,297.78	98.81%

Fuente: Elaboración propia con datos consultados al 27 de abril del Módulo de Veeduría Ciudadana, CNE

#### – Control gubernamental

El control gubernamental para el ejercicio de los recursos públicos y privados de las organizaciones políticas, se realiza a través de la Dirección Nacional de Promoción Electoral y la Dirección Nacional de Control de Gasto del Consejo Nacional Electoral.

La Dirección de Promoción Electoral es responsable del correcto ejercicio del Fondo para la Promoción Electoral. Para ello monitorea y verifica que las Organizaciones Políticas y Sociales cumplan con las características señaladas en la ley.<sup>83</sup> Entre sus funciones está la de

<sup>83</sup> Capítulo VII del Reglamento para la participación de organizaciones políticas y sociales, contratación y pago de la promoción electoral, y control de la publicidad y propaganda electoral, para la Consulta popular y Referéndum 2018.

revisar que el contenido no “induzca a la violencia, la discriminación, el racismo, la toxicomanía, el sexismo, la intolerancia religiosa o política, el uso de niños, niñas y adolescentes y toda aquella que atente contra sus derechos.”<sup>84</sup> De lo contrario es motivo de suspensión de la transmisión.

Además del contenido, el CNE también verifica que se cumpla con los requisitos señalados en el Artículo 31 del Reglamento para la participación de organizaciones políticas y sociales, contratación y pago de la promoción electoral, y control de la publicidad y propaganda electoral, para la Consulta popular y Referéndum 2018, entre los que se destacan los datos fiscales y de valor de los pautajes, así como la autorización correspondiente. Igualmente, entre las funciones del CNE se encuentra la de verificar que lo solicitado por las organizaciones políticas a los medios de comunicación sea pautado de acuerdo a su solicitud (horario, contenido y medio), garantizando así el pleno cumplimiento del Artículo 20 del Reglamento mencionado, el cual establece que “ningún proveedor calificado podrá restringir los espacios para la contratación de publicidad electoral, derivada de la promoción electoral, o negarse a pautar con las organizaciones políticas y sociales que requieran de sus servicios...”. De no hacerlo, la normativa obliga a presentar por escrito la justificación del caso.

Respecto a lo anterior, la Misión recibió reclamos por parte miembros del Foro Nacional Permanente de la Mujer, quienes informaron a los expertos de la OEA que algunas de sus cuñas de campaña no fueron difundidas por el canal “TC Televisión”. Según información proporcionada a la Misión, el canal de televisión, ante la duda de si el contenido del video cumplía con la ley electoral, remitió una consulta al CNE para la autorización de su difusión. La Misión observó que el reglamento vigente, que responsabiliza al medio de comunicación por los contenidos de las cuñas, tuvo un efecto inhibitorio para los medios. Sumado a esto, las respuestas del Consejo Nacional Electoral a las consultas realizadas por los medios de comunicación no aportaron elementos adicionales que les permitiera tener mayor claridad sobre los criterios a ser aplicados para la difusión de cuñas.

La Dirección de Control de Gasto Electoral de conformidad con los artículos 43, 44 y 45 del Reglamento<sup>85</sup> realiza funciones de monitoreo en vías públicas y medios de comunicación (con excepción de redes sociales) para verificar el cumplimiento de la normativa. El Sistema de Monitoreo de Vías Públicas implica desplegar personal en 24 provincias del país (el número en cada provincia depende de la extensión de la misma), con el propósito de retirar propaganda no autorizada y obtener fotografías de la promoción electoral utilizada por las organizaciones, para luego calcular el costo a precios de mercado y comparar estos datos con la información incluida en los informes de financiamiento de las organizaciones entregados posteriormente a la elección, e imputarlo al gasto electoral. Cuando se identifican infracciones el CNE oficia a la organización política específica, candidato y/o

---

<sup>84</sup> Artículo 29 del Reglamento para la participación de organizaciones políticas y sociales, contratación y pago de la promoción electoral, y control de la publicidad y propaganda electoral, para la Consulta popular y Referéndum 2018.

<sup>85</sup> Reglamento para la participación de organizaciones políticas y sociales, contratación y pago de la promoción electoral, y control de la publicidad y propaganda electoral, para la Consulta popular y Referéndum 2018.

medio de comunicación, ordena el retiro de la publicidad (incluso con la ayuda de la fuerza pública), realiza un informe técnico y pone en conocimiento al TCE.

Por su parte, el Sistema de Monitoreo de Medios consiste en controlar diariamente distintos medios locales y nacionales. Toda la promoción electoral en medios, así como la publicidad del Estado durante la campaña, debe contar con el código de autorización del CNE. Si no existe el código, se sabe inmediatamente que esa propaganda no está debidamente autorizada. De acuerdo a la información proporcionada por el CNE, la Consulta Popular y Referéndum de 2018 constituye el primer proceso electoral en que el monitoreo de medios de comunicación se realiza con recursos propios del CNE, a diferencia de procesos anteriores donde se realizaba a través de un proveedor externo. Al 2 de febrero de 2018, el CNE reportó que se habían identificado un total de 17.439 evidencias que podrían resultar en presuntas infracciones. De éstas, 14.233 fueron difundidos en radio, 2.624 en televisión y 582 en prensa.

– Régimen de Sanciones

El artículo 275 del Código de la Democracia define las infracciones para los sujetos políticos, las personas naturales y jurídicas, en materia de financiamiento, como ser el incumplimiento de las obligaciones determinadas por la ley; el incumplimiento de las obligaciones referentes al financiamiento y control del gasto; no atender requerimientos del CNE y TCE en los términos y plazos previstos; la realización anticipada de actos de precampaña y campaña; la contratación de espacios para realizar campaña electoral; la no presentación de informes de cuentas; y la inobservancia de las resoluciones y sentencias de los órganos de la Función Electoral. Cabe destacar que las últimas dos infracciones mencionadas son sancionadas con “la suspensión de los derechos políticos hasta un año y una multa de hasta diez salarios básicos unificados (...)”<sup>86</sup>.

Por otro lado, el artículo 276 del mismo Código establece que los servidores públicos que usen bienes o recursos públicos con fines electorales son sancionados con la destitución del cargo y una multa de hasta 10 remuneraciones básicas unificadas.

Los medios de comunicación social reciben una sanción cuando venden tiempos de transmisión a sujetos políticos, directa o indirectamente; cuando difunden propaganda electoral ordenada por personas distintas al CNE; cuando incumplen la obligación de transmitir los mensajes de los partidos; cuando distorsionen o manipulen la campaña de una organización, entre otros<sup>87</sup>. Cuando un medio de comunicación social publique encuestas después del plazo permitido, también es sancionado<sup>88</sup>. Por otro lado, en Ecuador las empresas que realizan encuestas deben estar inscritas en el CNE; y aquellas que realicen esta actividad sin inscribirse, también son sancionadas<sup>89</sup>.

---

<sup>86</sup> Artículo 275 del Código de la Democracia.

<sup>87</sup> Artículo 277, *Ibíd.*

<sup>88</sup> Artículo 302, *Ibíd.*

<sup>89</sup> Artículo 303, *Ibíd.*

Adicionalmente, la norma contempla la sanción de las personas que excedan el gasto electoral señalado y una multa equivalente al doble del exceso del aporte. La sanción es similar para las organizaciones políticas y sociales que acepten dichos aportes.<sup>90</sup> Si los sujetos políticos, RME o procuradores sobrepasan los montos máximos de gasto electoral, serán personalmente responsables de pagar una multa equivalente al doble del total de gastos realizados en exceso. Si el exceso es mayor que el 30% del total permitido, la multa será cuatro veces el total de los gastos excedidos (CD, Art. 294). En caso de violación de las normas de gasto, el CNE tiene la potestad de inmovilizar la cuenta bancaria única (CD, Art. 295).

El artículo 296 del Código de la Democracia establece que aquellos aportes que sean considerados como ilícitos por el CNE son transmitidos al TCE, institución responsable de establecer las sanciones, que pueden significarla suspensión de derechos políticos y/o multas monetarias. En el caso de los candidatos, la multa es el doble del aporte ilícito recibido y la pérdida del cargo para el cual fue elegido.<sup>91</sup> Además, la presentación de cuentas adulteradas por un candidato/a también es sancionada con la pérdida del cargo para el cual hayan sido electos<sup>92</sup>. Para las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras que aporten recursos, pese a las prohibiciones de la ley, el artículo 297 establece la multa del triple del valor del aporte.

La Misión conoció el caso del Partido Sociedad Patriótica (PSP), organización política que fue suspendida el 8 de mayo de 2017 por un período de 12 meses del Registro de Organizaciones Políticas por no presentar “ninguna documentación que justifique la creación, administración y uso de recursos públicos de la subcuenta denominada por la organización política Caja Transitoria.”<sup>93</sup> Esta sanción inhabilitó a la organización política de participar de la Consulta Popular y Referéndum de 2018.

El régimen de sanciones del sistema ecuatoriano es estricto e integral, ya que establece sanciones tanto a candidatos, como a aportantes y a los responsables del manejo de las cuentas y medios de comunicación, medidas que buscan inhibir conductas prohibidas por la ley. Además, es enfático en la presencia del dinero ilícito teniendo como consecuencia la pérdida del cargo para el que fue electo el candidato.

## **Hallazgos y Recomendaciones**

### **- Fondo para la Promoción Electoral**

El artículo 210 del Código de la Democracia determina que “el gasto máximo permitido durante la campaña electoral para proponer una enmienda o reforma constitucional, consulta popular o revocatoria del mandato, no podrá ser mayor al límite establecido para la elección de la máxima autoridad de la jurisdicción en la cual se realiza la campaña

---

<sup>90</sup> Artículo 293, *Ibíd.*

<sup>91</sup> Artículo 296, *Ibíd.*

<sup>92</sup> Artículo 297, *Ibíd.*

<sup>93</sup> Resolución PLE-CNE-10-8-5-2017

electoral”. Es decir, al ser un proceso de alcance nacional, no podría exceder el gasto asignado a una elección Presidencial.

Para el Referéndum y la Consulta Popular 2018 se asignó la capacidad máxima de gasto que define la ley, es decir .15 cts de dólar por el total del padrón electoral. Sin embargo, para la Consulta Popular realizada en el 2018, el monto del FPE fue igual al 30% del máximo de gasto electoral.

Si bien es loable la asignación de la capacidad máxima de gasto que define la ley, y además aplicarla para cada una de las opciones, resulta importante evitar la discrecionalidad en la aplicación de los criterios, por lo que la Misión recomienda definir criterios estándares que otorguen mayor certeza en temas de financiamiento en los mecanismos de democracia directa.

#### - **Distribución del Fondo para la Promoción Electoral**

Respecto a la distribución del Fondo y de cara a futuros ejercicios de esta naturaleza, la Misión considera que una práctica que podría analizarse es la creación de dos comités (uno por el SÍ y otro por el NO), que agrupe a organizaciones políticas y sociales que deseen participar en la campaña. Este modelo presentaría algunas ventajas, entre las que se destaca la posibilidad de articular los argumentos por una misma postura, mejorar el impacto de las campañas, facilitar la comunicación entre los actores y las autoridades electorales, así como optimizar y transparentar el uso de recursos públicos.

#### - **Difusión de propaganda electoral**

De acuerdo con información recopilada por la Misión, algunas cuñas de campaña no fueron difundidas por los medios de comunicación. La Misión observó que el reglamento vigente, que responsabiliza al medio de comunicación por los contenidos de las cuñas, tuvo un efecto inhibitorio.

Garantizar la libertad de expresión en los procesos electorales es un derecho fundamental para la competencia electoral y la negación de publicar cuñas puede considerarse como censura previa y conllevar a la inequidad en la contienda. A la luz de los estándares interamericanos, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Misión considera importante que las autoridades electorales otorguen certeza sobre los criterios que rigen la difusión de propaganda en el marco de los procesos electorales garantizando además los mecanismos de defensa oportuna de los actores.

#### - **Uso de Recursos Públicos para la Campaña**

En términos generales, los ejercicios de democracia directa iniciados por el Ejecutivo generan una situación de inequidad de origen en la campaña. No obstante, los funcionarios públicos deben observar su deber de neutralidad y deben evitar influenciar el resultado del voto con una campaña parcial. La Misión considera que en el marco del principio de equidad, se deben buscar las condiciones igualitarias en la competencia entre las campañas que están a favor o en contra de las propuestas sometidas a consulta y referéndum.

### - **Transparencia y Rendición de Cuentas**

la Misión observó que la presentación, revisión y el juzgamiento de cuentas de las organizaciones políticas están concentrados en la etapa posterior a las elecciones. La Misión recomienda la publicación de reportes financieros durante y después del día de la elección a través de un sistema de fiscalización en línea que sea accesible a la ciudadanía. Este tipo de acciones permitiría detectar violaciones a la normativa oportunamente y cumplir con un rol preventivo más que correctivo.

En ese sentido, la Misión reitera la recomendación de la MOE/OEA 2017 de “considerar una revisión del Código de la Democracia en lo referente a los plazos que da a las organizaciones políticas para entregar sus informes financieros”, de manera que existan instancias de rendición de cuentas intermedias durante el desarrollo de la campaña electoral.

## **5. JUSTICIA ELECTORAL**

### **Sistema político y Marco legal**

#### - Marco Jurídico y resolución de conflictos

El marco jurídico está establecido en la Constitución de la República de Ecuador de 2008, la cual ha sido modificada posteriormente<sup>94</sup>. De igual modo, como norma de rango legal, se tiene, en materia electoral, a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador (Código de la Democracia)<sup>95</sup>

En Ecuador, se reconoce expresamente a la “función electoral”. La función electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal Contencioso Electoral (TCE), con sede en Quito, pero con jurisdicción nacional. Se les reconoce expresamente “autonomías administrativa, financiera y organizativa, y personalidad jurídica propia” y se financian con los recursos del Presupuesto General del Estado. Se rigen por los principios “de autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad y probidad” (artículo 217 de la Constitución de la República del Ecuador y artículo 18 de la Ley de Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas<sup>96</sup>).

Los miembros del CNE y del TCE son designados por el Consejo de Participación y Control Social, previa selección mediante concurso público de oposición y méritos, con postulación e impugnación de la ciudadanía, y garantía de equidad y paridad entre hombres y mujeres, de acuerdo con la ley (artículo 224 de la Constitución). Este Consejo de Participación y Control Social está integrado por siete consejeras o consejeros principales y seis suplentes

---

<sup>94</sup> Reformas aprobadas en el Referéndum y Consulta Popular de 7 de mayo de 2011, y las Enmiendas Constitucionales publicadas en el Registro Oficial No. 653 del 21 de diciembre de 2015.

<sup>95</sup> Con reformas de 10 de diciembre de 2010, 11 de mayo de 2011 y 6 de febrero de 2012, así como las modificaciones incorporadas por la sentencia de la Corte Constitucional de 17 de octubre de 2012.

<sup>96</sup> La Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas agrega a los principios antes mencionados los siguientes: “(...) certeza, eficacia, eficiencia, calidad, coordinación, planificación, evaluación y servicio a la colectividad”. Precisa también que en el caso del CNE, rige el principio de desconcentración.

entre los postulantes que propongan las organizaciones sociales y la ciudadanía (artículo 207 de la Constitución).

### **Justicia constitucional**

En el marco del proceso de consulta popular y referéndum, cobró singular importancia la Corte Constitucional de Ecuador, ya que, conforme al texto expreso de la Constitución, esta institución tiene entre sus funciones el control de constitucionalidad de la convocatoria, los considerandos y el cuestionario sometido a consulta. En ese sentido, pese a no integrar, en estricto, la justicia electoral, se analizará su rol como órgano decisor en el marco de este proceso.

En ese contexto, para las enmiendas o reformas a la Constitución, la Carta Magna establece que:

- La enmienda de uno o varios artículos de la Constitución que no altere 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, se realizará mediante referéndum solicitado por, entre otros, la Presidenta o Presidente de la República (artículo 441).
- La reforma parcial que no suponga una restricción en los derechos y garantías constitucionales, ni modifique el procedimiento de reforma de la Constitución tendrá lugar por, entre otros, iniciativa de la Presidenta o Presidente de la República. La iniciativa de reforma constitucional será tramitada por la Asamblea Nacional en al menos dos debates. El segundo debate se realizará al menos noventa días después del primero. El proyecto de reforma se aprobará por la Asamblea Nacional. Una vez aprobado el proyecto de reforma constitucional se convocará a referéndum dentro de los cuarenta y cinco días siguientes. Para la aprobación en referéndum se requerirá al menos la mitad más uno de los votos válidos emitidos. Una vez aprobada la reforma en referéndum, y dentro de los siete días siguientes, el Consejo Nacional Electoral dispondrá su publicación (artículo 442).
- La Corte Constitucional calificará cuál de los procedimientos corresponde en cada caso (artículo 443).
- Las demás reformas o enmiendas deben realizarse con la convocatoria a una Asamblea Constituyente (artículo 444).

En el caso de la consulta, el artículo 104 de la Constitución de la República de Ecuador establece que el organismo electoral convoca a consulta por disposición de la Presidencia de la República, la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o de iniciativa ciudadana. Precisa que, en el caso de la Presidencia de la República se refiere a “los asuntos que estime convenientes” y que, “en todos los casos, se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas”.

Además del sustento constitucional, el fundamento del referéndum y la consulta son los artículos 99 a 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional<sup>97</sup>.

En ese contexto, se establece como modalidades de control constitucional de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales, la posibilidad de intervención de la Corte Constitucional mediante 3 mecanismos: (a) dictamen de procedimiento, (b) sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referendo, (c) sentencia de constitucionalidad de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales (artículo 99).

De otro lado, se establecen también las siguientes previsiones:

- Todo proyecto de enmienda o reforma constitucional debe ser enviado a la Corte Constitucional para que indique cuál de los procedimientos previstos en la Constitución corresponde. En el caso de las iniciativas de la Presidencia de la República, antes de expedir el decreto por el cual se convoca a referendo, o antes de emitir el decreto por el cual se remite el proyecto a la Asamblea Nacional. Además, se debe anexar un escrito en el que se sugiera el procedimiento a seguir, y las razones de derecho que justifican esta opción (artículo 100).
- El dictamen de la Corte Constitucional deberá indicar cuál de los procedimientos previstos debe seguirse para tramitar el proyecto normativo<sup>98</sup>, y las razones de derecho que justifican esta decisión (artículo 101). Para tal efecto, plantea también algunas reglas:
  - Cualquier proyecto normativo que tenga por objeto o efecto restringir el alcance de los derechos y garantías constitucionales fundamentales o modificar el régimen procedimental de reforma a la Constitución, solo puede tramitarse de acuerdo con la convocatoria a una Asamblea Constituyente (artículo 444 de la Constitución).
  - Cuando el proyecto normativo no encuadre en el supuesto del numeral anterior, se tramita de acuerdo con el procedimiento para las enmiendas o reformas constitucionales (artículos 441 o 442 de la Constitución).
- Cuando la enmienda, reforma o cambio constitucional se tramite a través de un referendo, debe darse un control constitucional previo (artículo 102).
- El control formal de la Corte Constitucional requiere verificar, al menos, lo siguiente: (a) el cumplimiento de las reglas procesales para la realización de la convocatoria, (b) la competencia en el ejercicio de la reforma de la Constitución, y (c) la garantía plena de la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad (artículo 103).
- Como parte del control constitucional de los considerandos introductorios, la Corte debe verificar: (a) la no inducción de respuestas, (b) concordancia plena entre el

---

<sup>97</sup> Las consultas citan también el 106, pero este se refiere al control constitucional posterior de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales (no al control previo).

<sup>98</sup> Se trata, además de los señalados al citar los artículos 441 a 443 de la Constitución, la posibilidad de una Asamblea Constituyente (artículo 444).

considerando que introduce la pregunta y el texto normativo (relación entre finalidades de considerando y texto sometido a consideración), (c) empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para elector, (d) relación directa entre causalidad entre texto normativo y finalidad de propósito en considerando que introduce pregunta, (e) no se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con texto normativo a ser aprobado (artículo 104).

- La Corte debe verificar también que el cuestionario cumple, entre otros, con los siguientes parámetros: (a) la formulación de una sola cuestión por pregunta (salvo que haya interrelación o interdependencia entre los componentes normativos), (b) la posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta (no en bloque), (c) la propuesta no puede estar encaminada a excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico, (d) la propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico (artículo 105).
- Si la Corte Constitucional no resuelve sobre la convocatoria, los considerandos y el cuestionario del referendo, dentro de los 20 días siguientes a haber iniciado el control previo, se entenderá que ha emitido dictamen favorable y ello generará las sanciones administrativas que correspondan (artículo 105).

El Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, regula los plazos y términos para el accionar de la Corte Constitucional, y determina que estos se aplican “a partir del día siguiente a que el expediente se encuentre lista para decisión”, sin computar cuando no se encuentra en el despacho del juez, las salas o el Pleno (artículo 8)<sup>99</sup>.

### **Sistema de impartición de justicia electoral**

#### **- Consejo Nacional Electoral**

El Consejo Nacional Electoral (CNE) está integrado por cinco consejeros(as), que ejercen funciones por 6 años, con renovación parcial cada 3 años. Para ser elegidos, los miembros del CNE deben tener ciudadanía ecuatoriana y gozar de sus derechos políticos. Entre sus

---

<sup>99</sup> Artículo 8.- Plazos y Términos.- Los plazos y términos a los que se refiere la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se aplicarán a la fase de impulsión judicial que se inicia a partir del día siguiente a que el expediente se encuentre listo para la decisión de las distintas Salas de Admisión, Selección y Revisión, al despacho de la jueza o juez sustanciador o al despacho del Pleno de la Corte.

No se computarán dentro del cálculo de plazos y términos el tiempo durante el cual el expediente no se encuentre al despacho del juez, de las salas de admisión, selección y revisión o del Pleno de la Corte Constitucional para su conocimiento. Los plazos y/o términos deberán comenzar a contarse a partir del día siguiente de efectuada la notificación de la providencia o auto de avoco de la causa por parte del juez o de las distintas Salas, y desde que el expediente haya sido incluido para conocimiento del Pleno del Organismo en el Orden del Día.

Cuando se trate el asunto dentro del orden del día por el Pleno de la Corte Constitucional se entenderá la impulsión desde que se encuentra al despacho del Pleno.

Cuando el Pleno de la Corte Constitucional, las salas de admisión, selección, revisión, y las juezas o jueces constitucionales soliciten apoyo técnico jurisdiccional, ordenen la práctica de diligencias y/o soliciten estudios especializados se suspenderá el cómputo de los plazos o términos. La suspensión y reanudación de los plazos y términos se realizará por medio de providencia”.

miembros principales, se eligen Presidente(a) y Vicepresidente(a), por un periodo de 3 años. El Presidente(a) representa la función electoral (artículo 218 de la Constitución).

Entre sus funciones, se encuentran: organizar, dirigir, vigilar y garantizar, de manera transparente, los procesos electorales, convocar a elecciones, realizar los cómputos electorales, proclamar los resultados, y posesionar a los ganadores de las elecciones; garantizar la transparencia de los procesos electorales internos; organizar y elaborar el registro electoral en coordinación con el Registro Civil, así como designar a los integrantes de los organismos electorales desconcentrados. Se encargan también de determinar y formular su presupuesto (artículo 219 de la Constitución y 25 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas).

Las resoluciones se ejecutarán una vez aprobadas, salvo que hayan sido impugnadas, y pueden ser reconsideradas por tres consejeros(as) en la misma sesión o en la siguiente (artículo 30 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas).

#### - **Tribunal Contencioso Electoral (TCE)**

El TCE está conformado por cinco miembros, que ejercen funciones por 6 años, con renovación parcial cada 3 años. Tiene un Presidente(a) y Vicepresidente(a), elegidos cada tres años. Para ser miembro del TCE, se requiere 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 10 años (artículo 220 de la Constitución).

Entre sus funciones, se encuentran, además de las señaladas por ley, la de conocer y resolver los recursos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y de los organismos desconcentrados, y los asuntos litigiosos de las organizaciones políticas; sancionar por incumplimiento de las normas sobre financiamiento, propaganda, gasto electoral y en general por vulneraciones de normas electorales; y determinar su organización, y formular y ejecutar su presupuesto. Se señala además que sus decisiones (fallos y resoluciones) constituirán jurisprudencia electoral, constituyen última instancia y tienen inmediato cumplimiento (artículo 221 de la Constitución).

El CNE y el TCE tienen competencia para resolver reclamos, objeciones, impugnaciones y recursos, dentro de sus competencias, interpuestos por los sujetos políticos y candidatos(as), con respeto al derecho al debido proceso (artículo 23 de la Ley Orgánica de Elecciones y de Organizaciones Políticas).

#### - **Recursos materia de impugnación en el ámbito electoral**

Los recursos materia de impugnación se derivan de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas (Código de la Democracia) y pueden resumirse brevemente como sigue:

**Tabla 1. Recursos materia de impugnación**

<b>Tipo de impugnación o recurso</b>	<b>Autoridad competente</b>	<b>Razones para presentarlo</b>	<b>Sustento normativo (Código de la Democracia)</b>
Objeción	Junta Provincial Electoral (JPE)	Contra inscripción de candidaturas  Durante Audiencia Pública de Escrutinios ante JPE	101  133, 137, 139
Infracciones	Consejo Nacional Electoral (CNE)	Incumplimientos de normativa electoral	175 y ss.
Impugnación	Consejo Nacional Electoral (CNE)	Cuestionamiento de la calificación de candidaturas de la JPE  Respecto de Acta de Resultados de Audiencia Pública de Escrutinios emitida por JPE	102  137
Recurso ordinario de apelación	Tribunal Contencioso Electoral (TCE)	Impugnaciones contra decisiones del CNE (calificación de candidaturas, resultados, nulidad, adjudicación de escaños)	103  268
Nulidad de votaciones	Consejo Nacional Electoral (CNE)		143
Nulidad de escrutinios	Consejo Nacional Electoral (CNE)		144
Nulidad de elecciones	Consejo Nacional Electoral (CNE)		147
Queja	Tribunal Contencioso Electoral (TCE)	Incumplimientos, infracciones u omisiones de funcionarios de administración electoral	270
Apertura de urnas	Tribunal Contencioso Electoral (TCE)	Recuento de votos (reapertura de paquete electoral)	261
Recurso extraordinario de nulidad	Tribunal Contencioso Electoral (TCE)		271
Recurso excepcional de revisión	Tribunal Contencioso Electoral (TCE)	Examen y juzgamiento de cuentas y gastos de campaña  Plazo: 5 años posteriores a resolución firme  Supuestos específicos (error de hecho o de derecho, fraude, nuevos documentos, documentos centrales declarados nulos por sentencia judicial)	272

## – Rol de la Corte Constitucional de Ecuador en los procesos de referéndum y consulta

El 2 de octubre el Presidente anunció a través de *El Gobierno Informa*, las siete preguntas para la Consulta Popular y el Referéndum que habían sido remitidas a la Corte Constitucional<sup>100</sup>. Este documento incluyó el proyecto de enmiendas a la Constitución, con sus respectivos fundamentos, solicitando el dictamen sobre el procedimiento que correspondía aplicar, así como la constitucionalidad de la convocatoria, y de las preguntas con sus respectivos considerandos<sup>101</sup>. De acuerdo con la información entregada a la Misión, a partir de esa fecha, la Corte Constitucional realizó diversas actuaciones, incluida la designación de los jueces sustanciadores, la convocatoria para la presentación de *amicus curiae*, así como la realización de audiencias públicas para la presentación de alegatos.

El 29 de noviembre de 2017, el Presidente convocó a los ecuatorianos/as y extranjeros/as, residentes en Ecuador con derecho al voto, a pronunciarse en referéndum y consulta popular, mediante los decretos ejecutivos N° 229 y N° 230. Ese mismo día, la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República del Ecuador puso en conocimiento del Consejo Nacional Electoral (CNE) la convocatoria a través de un oficio<sup>102</sup> en el cual se señaló que se cumplía “en adjuntar el certificado emitido por la Corte Constitucional, en el cual consta la falta de pronunciamiento de constitucionalidad; por lo que de conformidad con el último inciso del artículo 105 y artículo 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se entiende que ha emitido dictamen favorable (...)”<sup>103</sup>.

El 1 de diciembre de 2017<sup>104</sup> el CNE declaró el inicio del periodo electoral<sup>105</sup>. Seis días más tarde, convocó oficialmente<sup>106</sup> a la ciudadanía a pronunciarse sobre las siguientes preguntas:

En el referéndum (para las enmiendas constitucionales):

6. ¿Está usted de acuerdo con que se enmiende la Constitución de la República del Ecuador, para que se sancione a toda persona condenada por actos de corrupción con su inhabilitación para participar en la vida política y con la pérdida de sus bienes, según lo dispuesto en el Anexo 1?
7. ¿Para garantizar el principio de alternabilidad, está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que todas las autoridades de elección popular puedan ser reelectas por una sola vez para el mismo cargo, recuperando el

---

<sup>100</sup> Véase [https://www.youtube.com/watch?v=KdJk9\\_-GAtg](https://www.youtube.com/watch?v=KdJk9_-GAtg)

<sup>101</sup> Oficios No. T.141-SGJ-17-0330 y No. T.141-SGJ-17-0331.

<sup>102</sup> Oficio No. T. 172-SGJ-17-0488.

<sup>103</sup> Resolución PLE-CNE-3-1-12-2017, pp. 1-2.

<sup>104</sup> Mediante Resolución PLE-CNE-4-1-12-2017.

<sup>105</sup> Ello se señala en el recurso de apelación presentado ante el TCE sobre la materia, citando las fojas del referido expediente en que figura la resolución (Causa No. 107-2017-TCE).

<sup>106</sup> Resolución PLE-CNE-3-1-12-2017.

mandato de la Constitución de Montecristi y dejando sin efecto la reelección indefinida aprobada mediante enmienda por la Asamblea Nacional el 3 de diciembre de 2015, según lo establecido en el Anexo 2?

8. ¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para reestructurar el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como dar por terminado el periodo constitucional de sus actuales miembros, y que el Consejo que asuma transitoriamente sus funciones tenga la potestad de evaluar el desempeño de las autoridades cuya designación le corresponde, pudiendo, de ser el caso, anticipar la terminación de sus periodos, de acuerdo al Anexo 3?
9. ¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que nunca prescriban los delitos sexuales en contra de niñas, niños y adolescentes, según el Anexo 4?
10. ¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que se prohíba sin excepción la minería metálica en todas sus etapas, en áreas protegidas, zonas intangibles y centros urbanos, de conformidad con el Anexo 5?

En la consulta popular:

3. ¿Está usted de acuerdo con que se derogue la Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el Valor de las Tierras y Fijación de Tributos, conocida como “Ley de Plusvalía”, según el Anexo 1?
4. ¿Está usted de acuerdo en incrementar la zona intangible en al menos 50.000 hectáreas y reducir el área de explotación petrolera autorizada por la Asamblea Nacional en el Parque Nacional Yasuní de 1.030 hectáreas a 300 hectáreas?

La convocatoria promovida por el gobierno aplicó el artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que desarrolla el artículo 104 de la Constitución. En ese sentido, se interpretó que, en la medida en que la Corte Constitucional no se había pronunciado dentro de los 20 días de iniciado el control previo (con la solicitud de la Presidencia de la República), se debía entender que la Corte había emitido un dictamen favorable para la realización del referéndum.

Los decretos ejecutivos emitidos por la Presidencia de la República invocaron un antecedente similar del año 2011. En esa oportunidad, se había convocado a la consulta de demarcación territorial en el cantón La Concordia<sup>107</sup>, sin que mediara un pronunciamiento expreso de la Corte Constitucional. Según el Decreto N° 946, de 2011, el Presidente de la República había solicitado el dictamen a la Corte Constitucional el 19 de octubre de 2011 y la convocatoria a la consulta se realizó el 28 de noviembre de 2011.

La convocatoria al Referéndum y Consulta Popular de 2018 generó cuestionamientos desde ciertos sectores de la sociedad ecuatoriana que argumentaron que la Constitución, como

---

<sup>107</sup> El objetivo de esta consulta fue determinar si dicho cantón pertenecía a la provincia de Santo Domingo de Tsáchilas o de Esmeraldas.

norma jurídica suprema, establecía la obligatoriedad del pronunciamiento explícito de la Corte Constitucional. En adición a lo anterior, este sector sostenía que se debería haber aplicado el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional que establece que el cómputo del plazo solo se realiza cuando el expediente puede ser conocido o resuelto por el juez, la sala o el pleno. Es decir, argumentaron que el plazo se había suspendido por actos como la presentación de los *amicus curiae* o las audiencias públicas. Sumado a esto, sostuvieron que no era admisible considerar que había transcurrido el plazo de 20 días establecido en la ley debido a que la Corte Constitucional había realizado una serie de actuaciones en las que incluso habían participado representantes del poder ejecutivo.

Quienes objetaron la convocatoria del Presidente argumentaron también que el antecedente del año 2011 respondió a un procedimiento de diferente naturaleza ya que se trató de una consulta de demarcación territorial. Asimismo, sostuvieron que en esa oportunidad el cómputo y suspensión de plazos no estaba regulado en dichos términos en el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional<sup>108</sup>.

Los impulsores de la Consulta desestimaron estos cuestionamientos, argumentando que el artículo 425 de la Constitución determina el orden jerárquico de aplicación de las normas legales ecuatorianas, y dispone que “en caso de conflicto entre las disposiciones de dos cuerpos normativos, prevalecerán las disposiciones de aquel de mayor jerarquía”. Es decir, de acuerdo a esta postura, la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional precede en jerarquía normativa al Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, lo cual, según esta argumentación aplicaría tanto para la Consulta de 2018 como para la de 2011. Por otro lado, y respecto al antecedente de 2011, expresaron que la jurisprudencia sobre un asunto de procedimiento es independiente de la materia de fondo de una causa.

El 30 de noviembre de 2017 un grupo de asambleístas presentó una demanda de inconstitucionalidad con solicitud de medidas cautelares respecto de la consulta ante la Corte Constitucional. Según la información recibida por la Misión, esta demanda no ha sido admitida ni tramitada por la Corte Constitucional hasta la fecha de presentación de este segundo informe.

Es importante considerar que la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional permite el control posterior de enmiendas, reformas y cambios constitucionales<sup>109</sup>, así como el control abstracto de constitucionalidad<sup>110</sup>.

---

<sup>108</sup> Estas modificaciones al Reglamento fueron incorporadas en el año 2015.

<sup>109</sup> Artículo 106 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

<sup>110</sup> Artículos 75 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

## Características específicas de la Justicia Electoral<sup>111</sup>

### – Tribunal Independiente e Imparcial

En este apartado, se analizan las características vinculadas con la independencia e imparcialidad de los organismos electorales de Ecuador (Consejo Nacional Electoral y Tribunal Contencioso Electoral), según el análisis efectuado en el marco de la Misión.

**Integración y autonomía:** Los integrantes del Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral son designados por el Consejo de Participación y Control Social, órgano conformado por postulantes propuestas por las organizaciones sociales y la ciudadanía (artículo 207 de la Constitución). Ambas instituciones gozan de autonomía económica, financiera y administrativa.

La normativa ecuatoriana no establece expresamente la exigencia de una carrera profesional determinada ni algún tipo de medida de promoción de la equidad de género al interior de dichos órganos electorales. En relación con una eventual especialización (a “modo de carrera administrativa de los funcionarios electorales”), esta no se verifica en el caso de los consejeros o integrantes del tribunal, ya que solo cumplen el periodo por el que fueron elegidos por el Consejo de Participación y Control Social.

**Garantías para el ejercicio de la jurisdicción:** En relación con las condiciones necesarias (periodo fijo sin permitir remoción injustificada y remuneración razonable) para que los jueces electorales ejerzan su cargo de manera adecuada, la Misión observó que la normativa contempla un periodo determinado de seis años (artículos 218 y 220 de la Constitución; Código de la Democracia, artículo 24 y 63) para los magistrados del Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral. Asimismo, de la información a la cual se tuvo acceso, la contraprestación o remuneración de los jueces electorales, así como la adaptación de medidas para su seguridad no son cuestiones que generen dificultades o cuestionamientos en Ecuador.

**Responsabilidad:** De la normativa a la cual se ha tenido acceso, no se ha identificado procedimientos especiales de carácter disciplinario que pudieran iniciarse contra los jueces electorales, incluyendo la existencia de un recurso sobre el particular. Sin perjuicio de ello, la Constitución Política reconoce una serie de garantías para los procesados (tales como los derechos a tutela judicial efectiva y el debido proceso)<sup>112</sup>, las cuales podrían ser susceptibles de extenderse a los procedimientos de carácter sancionador.

**Carácter de las decisiones del Tribunal Electoral:** Sobre el carácter de intérprete último del juez electoral en dicha materia o la posibilidad de su revisión, la Constitución dispone, en el último párrafo del artículo 221, que sus fallos y resoluciones constituirán jurisprudencia electoral, y serán de última instancia e inmediato cumplimiento.

---

<sup>111</sup> En general, el análisis se referirá a la justicia electoral, salvo mención específica de la Corte Constitucional o el sistema interamericano.

<sup>112</sup> Como uno de los principios sobre los que se rige el ejercicio de los derechos según el artículo 11 de la Constitución.

**Control de convencionalidad y de constitucionalidad:** Respecto a si el tribunal o juez electoral asume funciones según las cuales puede inaplicar normas consideradas como contrarias a la Constitución y a la Convención Americana de Derechos Humanos, no se ha identificado casos en que los organismos electorales -especialmente, el Tribunal Contencioso Electoral- haya ejercido dichas competencias, sino más bien procurar interpretaciones conformes con la Constitución.

– **Acceso a la jurisdicción**

**Calendario electoral y disfrute de derechos:** Las MOEs analizan si dentro del calendario electoral se incluyó tiempo suficiente para implementar todos los componentes del proceso electoral, entre ellos los procesos y lapsos para la resolución de conflictos. En relación con esta materia, en Ecuador existe una prohibición expresa para reformar las leyes electorales en fecha cercana a la elección (como sucede en países como México y más recientemente en Perú). En ese sentido, el artículo 117 de la Constitución, en su primer párrafo, prohíbe realizar reformas legales en materia electoral durante el año anterior a la celebración de elecciones.

**Legitimación:** Es lo que respecta a la legitimación, se pretende identificar cuáles son los sujetos que pueden impugnar los diferentes actos en el marco de la consulta popular y referéndum (desde la convocatoria hasta la proclamación de resultados). En este caso, los legitimados son las organizaciones acreditadas en relación con cada una de las preguntas, así como el Gobierno, como quien propuso la realización del referéndum y la consulta. Sin embargo, la interpretación efectuada por el Tribunal Contencioso Electoral sobre esta materia determinó que en ciertos temas (como cuestionar la propia convocatoria a consulta y referéndum) el único legitimado es el proponente de la iniciativa, esto es, el Presidente de la República.

El Tribunal Contencioso Electoral (TCE) recibió 42 recursos de apelación contra la resolución que formalizó la convocatoria a referéndum y consulta<sup>113</sup>. Estos sostuvieron, como argumento central, la inconstitucionalidad de la convocatoria ante la falta de un pronunciamiento expreso de la Corte Constitucional, así como algunos cuestionamientos de fondo al contenido de las preguntas. El TCE, máxima autoridad ecuatoriana de control jurisdiccional en la materia, rechazó la totalidad de estos recursos, al señalar que “la norma contenida en el artículo 244 del Código de la Democracia<sup>114</sup> es clara en reconocer

---

<sup>113</sup> La sentencia de fondo fue la correspondiente a la Causa No. 109-2017-TCE (a la que se acumularon las Causas No. 110-2017-TCE, 111-2017-TCE, 113-2017-TCE, 114-2017-TCE, 115-2017-TCE, 117-2017-TCE, 119-2017-TCE, 120-2017-TCE, 121-2017-TCE, 122-2017-TCE, 125-2017-TCE, 126-2017-TCE, 127-2017-TCE, 128-2017-TCE, 129-2017-TCE, 130-2017-TCE, 131-2017-TCE, 132-2017-TCE, 133-2017-TCE, 134-2017-TCE, 136-2017-TCE, 137-2017-TCE, 138-2017-TCE, 139-2017-TCE, 140-2017-TCE, 142-2017-TCE, 144-2017-TCE, 145-2017-TCE, 146-2017-TCE, 147-2017-TCE, 148-2017-TCE, 149-2017-TCE, 150-2017-TCE). De otro lado, con el mismo argumento, se archivó las Causas No. 112-2017-TCE, 116-2017-TCE, 118-2017-TCE, 123-2017-TCE, 124-2017-TCE, 135-2017-TCE, 141-2017-TCE, 143-2017-TCE.

<sup>114</sup> “Artículo 244.- Se consideran sujetos políticos y pueden proponer los recursos contemplados en los artículos precedentes, los partidos políticos, movimientos políticos, alianzas, y candidatos. Los partidos políticos y alianzas políticas a través de sus representantes nacionales o provinciales; en el caso de los movimientos políticos a través de sus

únicamente dicha facultad a quien solicitó el ejercicio de la democracia directa y le otorga legitimación activa para interponer recursos contencioso electorales ante este Tribunal”. Bajo los mismos argumentos, señaló que pretender una interpretación diferente implicaba que el TCE se convirtiera en un órgano de control constitucional, cuando según la Constitución del Ecuador (artículo 436), el único órgano de este tipo es la Corte Constitucional. En el mismo sentido, el TCE resolvió la apelación presentada por miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social contra la declaratoria de período electoral<sup>115</sup>.

Esta interpretación reduce significativamente la posibilidad de impugnación de los actos ocurridos en la consulta y el referéndum, por lo que puede resultar un mecanismo indirecto de afectación de los derechos a las garantías judiciales y al recurso, debido a que no permite contar con un mecanismo de impugnación ante los eventuales cuestionamientos que surjan en este tipo de procesos electorales en sentido amplio (consulta y referéndum).

**Requisitos Formales:** En relación con que los requisitos de forma exigidos para acudir al órgano jurisdiccional electoral, referidos a la admisibilidad de la petición, no generen obstáculos al derecho de acceso a la justicia, se ha constatado que la interpretación que se efectúa de los requisitos podría en algunos casos generar limitaciones para el acceso a los recursos (por ejemplo, lo referido a legitimación, descrito en el apartado anterior). En ese sentido, se recomienda a los organismos electorales verificar que estas exigencias no constituyan requisitos irrazonables que puedan afectar los derechos a las garantías judiciales y al recurso, mencionados también en el apartado anterior.

**Requisitos Económicos:** La Misión constató que en Ecuador, las tasas, finanzas, cauciones o exigencias económicas para iniciar controversias o presentar recursos no constituyen un obstáculo, ya que, en general, no se requiere pago de tasas.

#### – Proceso justo y efectivo

La Misión observó que en general, los recursos o medios impugnatorios existentes tienen plazos previstos para su presentación, conforme se ha presentado en apartados previos.

---

apoderados o representantes legales provinciales, cantonales o parroquiales, según el espacio geográfico en el que participen; los candidatos a través de los representantes de las organizaciones políticas que presentan sus candidaturas. Las personas en goce de los derechos políticos y de participación, con capacidad de elegir, y las personas jurídicas, podrán proponer los recursos previstos en esta Ley exclusivamente cuando sus derechos subjetivos hayan sido vulnerados.

**En el caso de consultas populares y referéndum, podrán proponer los recursos quienes hayan solicitado el ejercicio de la democracia directa;** en el caso de revocatorias del mandato, los que han concurrido en nombre de los ciudadanos en goce de sus derechos políticos para pedir la revocatoria, así como la servidora o servidor público de elección popular a quien se solicite revocar el mandato. Los partidos políticos, movimientos políticos y las organizaciones ciudadanas que se hubieran registrado en el Consejo Nacional Electoral para participar activamente en estos procesos electorales, en los casos citados en este inciso, podrán presentar los recursos contencioso electorales directamente los candidatos o candidatas afectadas o lo harán a través de sus representantes, apoderados especiales, mandatarios o de los defensores de los afiliados o adherentes permanentes.

Las normas precedentes se aplicarán también para la presentación de reclamaciones y recursos administrativos.

Las veedurías ciudadanas no constituyen parte procesal, pero podrán remitir al Tribunal Contencioso Electoral sus informes y resultados a conocimiento de éste”. (El énfasis es agregado y corresponde al texto citado por el TCE en su resolución).

<sup>115</sup> Causa No. 107-2017-TCE, referida a la apelación de la declaratoria de período electoral.

Respecto a la bilateralidad, esta podría verse afectada por lo referido a la interpretación restringida de la legitimación, conforme se expresó en el apartado respectivo. Otra dificultad presentada para contar con esta bilateralidad entre los representantes del SI y el NO estuvo vinculada con la acreditación de las organizaciones políticas y sociales por una y otra opción en consulta.

En ese sentido, la acreditación de representantes de organizaciones políticas y sociales está normada a través del “Reglamento para la Participación de Organizaciones Políticas y Sociales, contratación y pago de la promoción electoral, y control de la publicidad y propaganda electoral para la consulta popular y referéndum 2018”, aprobado mediante Resolución PLE-CNE-1-1-12-2017, de 9 de diciembre de 2017.

Las organizaciones políticas y sociales podían inscribirse hasta el 12 de diciembre para participar en el proceso. Hasta esa fecha ninguna de las organizaciones a favor del NO había sido inscrita. Ante esta situación, y con la finalidad de promover la participación equitativa e igualitaria entre las opciones, se aumentó el plazo en cuarenta y ocho horas para la acreditación (Resolución PLE-CNE-5-18-12-2017).

Integrantes del Foro Nacional Permanente de la Mujer Ecuatoriana presentaron a la Misión una denuncia cuestionando el procedimiento de su acreditación de la organización para esta elección.

En un primer momento, el 15 de diciembre de 2017, se denegó la acreditación debido a que la copia del “Acta de la Asamblea General Extraordinaria” presentada por dicha organización social, establece que resolvió apoyar el NO en las 7 preguntas de la Consulta Popular y Referéndum 2018; sin embargo, solo estaba firmada por la Coordinadora Nacional, sin detallar la presencia y votación favorable del número mínimo de delegadas que requiere el estatuto<sup>116</sup>.

Posteriormente, el 22 de diciembre, se efectuó la inscripción a favor de esta organización social<sup>117</sup>. Según dicha resolución, la organización adjuntó documentación adicional para acreditar el requisito faltante, esto es, la convocatoria realizada a las Coordinadoras de los Foros Provinciales para participar de la Asamblea General Extraordinaria, así como una copia del Registro de Asistencia suscrito por 96 delegadas provinciales.

Es importante que el CNE haya tomado provisiones -ampliación de plazo- para poder garantizar la acreditación de organizaciones políticas y sociales que respalden ambas opciones. Sin embargo, se considera importante que, desde la convocatoria al proceso electoral, se garanticen reglas claras, aprobadas con la debida antelación, y de aplicación similar a todos los tipos posibles de sujetos políticos, con requisitos que den la mayor posibilidad de participación tanto a las organizaciones políticas como sociales.

En lo que refiere a la preclusión, el marco normativo ecuatoriano establece que las etapas del proceso electoral concluyen y no puede revertirse el proceso electoral a instancias

---

<sup>116</sup> Resolución PLE-CNE-11-15-12-2017.

<sup>117</sup> Resolución PLE-CNE-5-22-12-2017.

previas si no fueron presentados los cuestionamientos, impugnaciones o recursos en su oportunidad. En este proceso electoral lo central es la convocatoria al proceso y su posterior realización, por tratarse de una consulta y referéndum.

Del análisis efectuado en el marco de la Misión, la legislación electoral en Ecuador no incorpora reglas que prevean expresamente el modo en que se valora la prueba (privilegiando algunos medios probatorios o valorando todos de manera global y razonada) ni tampoco qué medios de prueba pueden o no ser admitidos. Asimismo, la Misión no constató que la legislación incluya reglas específicas de notificación a las partes.

Respecto a la publicidad de las actuaciones del TCE, y si bien no es posible tener acceso a los expedientes en línea ni tampoco se tuvo posibilidad de acceder a estadísticas respecto de la actividad jurisdiccional en el marco del proceso electoral, la Misión desea destacar que la totalidad de las decisiones del Tribunal Contencioso Electoral son publicadas en su portal institucional. La Misión constató que este portal cuenta con la publicación de todas las resoluciones e incorpora un buscador de jurisprudencia que permite acceder a las decisiones de dicho órgano solo con el ingreso de alguna palabra clave.

En cuanto a la fundamentación, las decisiones revisadas por la Misión hacen referencia al marco legal vigente, su aplicación al caso concreto y se brindan razones para la decisión, como fundamentación de las resoluciones emitidas por el Tribunal Contencioso Electoral.

Finalmente, la Misión no constató ninguna medida de discriminación en la ley o en su aplicación por los funcionarios o autoridades electorales o de autoridades que tuvieran que tomar decisiones en el marco del proceso electoral (como la Corte Constitucional).

## **Hallazgos y Recomendaciones**

- En relación con los sujetos políticos que pueden participar e interponer recursos en caso de consulta popular o referéndum, la Misión estima que la ley debe establecer de manera clara que quienes puedan resultar afectados en sus derechos, especialmente en el marco de un proceso electoral, cuenten con mecanismos sencillos, rápidos y efectivos de protección<sup>118</sup>. En ese sentido, la Misión recomienda considerar una interpretación más amplia de la legitimación activa, es decir no solo limitada a quien convoque un referéndum o consulta popular (en este caso el Presidente), así como que se permita una adecuada bilateralidad, con la acreditación de la totalidad de sujetos políticos involucrados para las opciones del SÍ y NO en el proceso electoral.
- La Misión saluda que el CNE haya tomado previsiones –ampliación del plazo- para poder garantizar la acreditación de organizaciones políticas y sociales que respalden ambas opciones. En ese sentido, considera importante que, desde la convocatoria al proceso electoral, se garanticen reglas claras, aprobadas con la debida antelación, y de aplicación similar a todos los tipos posibles de sujetos políticos, con requisitos que den la mayor posibilidad de participación tanto a las organizaciones políticas como sociales.

---

<sup>118</sup> Artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

- Respecto a la publicidad de las actuaciones del TCE, y si bien no es posible tener acceso a los expedientes en línea ni tampoco se tuvo posibilidad de acceder a estadísticas respecto de la actividad jurisdiccional en el marco del proceso electoral, la Misión desea destacar que la totalidad de las decisiones del Tribunal Contencioso Electoral son publicadas en su portal institucional. La Misión constató que este portal cuenta con la publicación de todas las resoluciones e incorpora un buscador de jurisprudencia que permite acceder a las decisiones de dicho órgano solo con el ingreso de alguna palabra clave.

**- DENUNCIAS RECIBIDAS POR LA MISIÓN**

#	LUGAR	FECHA	TIPO DE DENUNCIA	DENUNCIADO(S)	DETALLE
1	Ciudad Quinindé, provincia Esmeraldas (Hechos)  Quito (denuncia)	31/01/2018	Violencia en campaña	Simpatizantes de la campaña por el SÍ	Según la denuncia, el 31 de enero, el ex Presidente Rafael Correa se encontraba brindando una entrevista radial (Radio Magia). Grupos de personas arrojaron piedras, huevos y tomates hacia el vehículo y le impedían salir de la estación radial. Presentaban consignas del SÍ. No se consiguió apoyo de fuerza pública, pese a intentos (único policía presente se reía y no quiso actuar). Tuvo que permanecer en el local por dos horas aproximadamente. Se ocasionaron daños al vehículo.
2	Quito (denuncia)	31/01/2018	Supuestas contravenciones a la normativa (temas jurídicos)	Estado Ecuatoriano (Corte Constitucional, CNE, TCE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Convocatoria a consulta sin dictamen de constitucionalidad ni previo ni posterior.</li> <li>- CNE convoca sin requisito previo de constitucionalidad.</li> <li>- CNE no ha tomado medidas para detener la violencia política, censura, propaganda engañosa, utilización de niños y bienes públicos; además de una serie de irregularidades que, alegan, contradicen la Constitución, Código de la Democracia y Reglamentos electorales.</li> </ul>
3	Guayaquil (denuncia)	02/02/2018	Supuestas contravenciones a la normativa (temas jurídicos)		<p>La denuncia detalla supuestas contravenciones a la normativa ecuatoriana vigente, entre las cuales destaca:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Supuesta falta de legitimidad de origen, por la convocatoria al referéndum y la consulta sin que la Corte Constitucional haya emitido el dictamen previo exigido por la Constitución.</li> <li>- Supuesta falta de equidad e igualdad en todas las etapas del proceso y actuación del CNE (se hace referencia, en lo central, al procedimiento de inscripción de los representantes del NO, la</li> </ul>

					convocatoria del proceso electoral, su supuesta falta de accionar ante la actuación de los medios de comunicación o el uso de recursos públicos en las campañas electorales, o la falta de socialización de las preguntas o los errores en las campañas informativas, así como para detener a los responsables de los hechos de violencia). - Cuestiona el contenido de las preguntas, así como algunas de las medidas que considera deberían adoptarse en caso de que gane el sí (especialmente respecto del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social).
#	LUGAR	FECHA	TIPO DE DENUNCIA	DENUNCIA DO(S)	DETALLE
4	Quito (denuncia)	05/02/2018	Supuesta campaña estatal por el "Sí"	Embajada del Ecuador en Alemania	- Supuesto envío masivo de correos electrónicos por parte del Consulado de Ecuador en Alemania llamando al voto por el SI en la Consulta Popular del 4 de febrero del 2018. - Supuesto envío de una "síntesis" sobre la consulta popular y referéndum para los votantes.
5	Quito (denuncia)	05/02/2018	Supuesta campaña estatal por el "Sí"	Consulado del Ecuador en Miami, Florida, EEUU.	- Supuesta publicación en la página web del Consulado que inducía a los votantes a votar por el SI.

**- INTEGRANTES DE LA MISIÓN DE EXPERTOS**

NOMBRE	PAÍS	ROL	GÉNERO
Leonardo Valdés Zurita	México	Jefe de Misión	M
Brenda Santamaria	Argentina	Directora del DECO (a.i.)	F
Yerutí Mendez	Paraguay	Subjefa de Misión	F
Claudia Rojas	Perú	Coordinadora General	F
Gina Ochoa	Colombia	Oficial de Prensa	F
Virgilio Sánchez	Panamá	Especialista en Organización y Tecnología Electoral	M
Yanina Welp	Argentina	Especialista en Democracia Directa	F
Gerardo Sánchez	México	Especialista en Financiamiento Político Electoral	M
Ana Cristina Neyra	Perú	Especialista en Justicia Electoral	F