



OEA

Más derechos para más gente

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL

ELECCIONES SECCIONALES Y DEL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL

REPÚBLICA DEL ECUADOR

24 DE MARZO DE 2019

INFORME FINAL

TABLA DE CONTENIDOS

I. INFORME FINAL ANTE EL CONSEJO PERMANENTE.....	3
A. INTRODUCCIÓN	3
B. ANTECEDENTES	4
C. ETAPA PREELECTORAL	6
D. JORNADA ELECTORAL	10
E. ETAPA POSTELECTORAL	12
F. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES.....	14
G. AGRADECIMIENTOS	27
ANEXOS	29
a. SISTEMAS ELECTORALES	29
b. ORGANIZACIÓN ELECTORAL.....	37
c. TECNOLOGÍA ELECTORAL.....	51
d. PUEBLOS INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES.....	62
e. PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE MUJERES.....	67
f. FINANCIAMIENTO POLÍTICO-ELECTORAL	78
g. JUSTICIA ELECTORAL.....	89
DENUNCIAS RECIBIDAS POR LA MISIÓN	99
INTEGRANTES DE LA MISIÓN.....	104

I. INFORME FINAL ANTE EL CONSEJO PERMANENTE¹

A. INTRODUCCIÓN

El domingo 24 de marzo de 2019 se celebraron las elecciones Seccionales y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) en la República del Ecuador. Fueron convocados a las urnas 13.261.994 ciudadanas y ciudadanos para elegir a 11.069 autoridades locales y 7 Consejeros/as principales y 7 suplentes para el CPCCS².

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 12 de febrero de 2019 invitó a la OEA a desplegar una Misión de Observación Electoral para las Elecciones Seccionales 2019 y Elección de Autoridades del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. La Secretaría General acogió la invitación y confirmó su intención de desplegar una Misión, sujeto a la disponibilidad de fondos, mediante una nota fechada 14 de febrero de 2019.

El 6 de marzo de 2019, 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 20 de febrero de 2019 se firmó en Quito el acuerdo relativo a los procedimientos de observación con el Consejo Nacional Electoral de Ecuador.

La Organización de los Estados Americanos ha desplegado 21 Misiones de Observación Electoral en Ecuador desde 1968. Estas Misiones han observado distintos tipos de procesos electorales, entre las que se cuentan elecciones generales, seccionales, referéndums constitucionales, consultas populares y elecciones de miembros de la Asamblea Constituyente, siendo la más reciente el Referéndum y Consulta Popular del 2018. La Misión presentó su Informe Preliminar el 26 de marzo de 2019 con sus principales observaciones y recomendaciones. El presente documento constituye su Informe Final de la MOE, el cual complementa los hallazgos y recomendaciones preliminares, provee mayor detalle sobre los diversos aspectos observados y profundiza sus recomendaciones con el propósito de contribuir al mejoramiento del sistema electoral ecuatoriano.

Es importante destacar que el presente informe fue cerrado previo a la aprobación de las reformas al Código de la Democracia de febrero de 2020. Es decir, los hallazgos y recomendaciones del presente informe son en base a las leyes vigentes durante la elección observada.

A pesar de lo anterior, la Misión desea reconocer los esfuerzos de la República del Ecuador por mejorar su sistema electoral. Se destacan las reformas relacionadas a: 1) mecanismos para mejorar la participación política de las mujeres a través de la incorporación de la paridad horizontal (progresiva) y la tipificación de la violencia política de género como una infracción electoral, así como las respectivas sanciones; 2) nuevas facultades del CNE para reglamentar medidas de acción afirmativa para la inclusión de personas pertenecientes a pueblos indígenas y afrodescendientes en los procesos de democracia interna y el uso de idiomas oficiales de relación intercultural para la promoción electoral en las provincias con importante población indígena; y 3) medidas para fortalecer la equidad y transparencia del financiamiento político electoral a través de la creación de

¹ Presentado ante el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos por el Jefe de Misión, Kevin Casas Zamora, el 19 de junio de 2020.

² Se eligieron 23 prefectos/as y 23 viceprefectos/as, 221 alcaldes/as, 864 concejales/as urbanos más sus suplentes, 443 concejales/as rurales más sus suplentes y 4,094 vocales de juntas parroquiales rurales y los suplentes respectivos. Para el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, se eligieron 7 consejeros/as principales y 7 suplentes, lo que sumó un total de 11,083 dignidades para ser elegidas en todo el proceso electoral.

un sistema contable de financiamiento a la política y la introducción de una barrera de acceso al Fondo de Promoción Electoral que establece el reembolso de parte de los recursos recibidos en caso de que el beneficiario no alcance un resultado electoral mínimo.

Estas reformas van alineadas a las recomendaciones hechas por la MOE/OEA en su Informe Preliminar, lo cual demuestra la utilidad de la Misiones de Observación Electoral en el fortalecimiento de los sistemas electorales de la región.

Asimismo, la Misión valora la información proporcionada por el CNE respecto a iniciativas que se vienen implementando de cara a futuros procesos electorales, en entre ellos, los planes de ampliar y diversificar los mecanismos de publicación de resultados, al igual que la planeación de pruebas de carga y estrés del sistema informático.

– **Composición y despliegue de la Misión**

El Secretario General, Luis Almagro, nombró como Jefe de Misión al Dr. Kevin Casas Zamora, exvicepresidente de Costa Rica. La Misión se instaló en Ecuador el 15 de marzo y estuvo integrada por 35 expertos y observadores de 21 nacionalidades³, que fueron desplegados en 18 de las 24 provincias del territorio ecuatoriano.

La Misión realizó un análisis sustantivo de distintos aspectos clave del proceso electoral, como organización y tecnología electoral, sistemas electorales, financiamiento político, justicia electoral, participación política de las mujeres y de los pueblos indígenas y afrodescendientes.

B. ANTECEDENTES

Para comprender a cabalidad el contexto en el cual se llevó a cabo este proceso electoral, es importante conocer sus antecedentes. En el Referéndum y Consulta Popular del 4 de febrero de 2018, la ciudadanía votó a favor de dar por terminado anticipadamente el periodo de los miembros del CPCCS en funciones, el nombramiento de un CPCCS Transitorio y la elección de sus integrantes definitivos por sufragio universal durante las elecciones seccionales previstas para 2019⁴.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social forma parte de la quinta⁵ función del Estado ecuatoriano: Transparencia y Control Social. Esta institución se encarga de promover la lucha contra la corrupción, transparencia, participación ciudadana y control social del sector público. Esta institución tiene la atribución de organizar procesos de selección, designar autoridades institucionales y representantes ciudadanos a diversos organismos. También, se encarga de recibir e investigar aquellas denuncias que puedan vulnerar la participación ciudadana o contravengan el interés social.

Desde su conformación, el CPCCS Transitorio realizó la evaluación las autoridades de ocho instituciones del estado, entre ellas el Consejo Nacional Electoral (CNE), el Tribunal Contencioso Electoral (TCE), el Consejo de la Judicatura y la Corte Constitucional⁶. Como resultado de estos ejercicios de evaluación, el CPCCS Transitorio cesó en sus funciones a 27 autoridades del estado

³ Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, España, Estados Unidos, Francia, Guatemala, Holanda, Honduras, Italia, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay, Venezuela,

⁴ Resolución No. PLE-CPCCS-T-0141-02-10-2018 del pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

⁵ El sistema político Ecuatoriano se divide en cinco funciones: Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.

⁶ Informe de Rendición de Cuentas del CPCCS Transitorio. (Página 18) Disponible en: <http://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2019/02/informe-rendicion-de-cuentas-2018-cpccs-final.pdf>

ecuatoriano. Entre los meses de julio y agosto de 2018 el CPCCS-T terminó de manera anticipada el mandato de los consejeros y consejeras del CNE⁷, así como de los jueces y juezas del TCE⁸.

De acuerdo a la Constitución Nacional⁹, los miembros del Consejo Nacional Electoral y del Tribunal Contencioso Electoral son designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. A tal fin, se organiza un concurso público de oposición y méritos, con postulación e impugnación de la ciudadanía.

En el caso del TCE, se seleccionaron jueces encargados¹⁰ a finales del mes de noviembre de 2018, quienes estuvieron en funciones al momento de la elección y se encontraban en la etapa de impugnación ciudadana¹¹. Dos semanas después de la elección¹², el CPCCS-T designó¹³ la integración definitiva del TCE, quienes tomaron posesión el 20 de mayo de 2019.

En lo que respecta al CNE, el CPCCS Transitorio nombró inicialmente autoridades transitorias. Esta composición temporal del CNE estuvo en funciones desde el 1 de agosto hasta el 15 de noviembre de 2018. Durante ese período, las y los Consejeros llevaron a cabo diversas actividades, entre las que se destacan: la aprobación del presupuesto, la definición del cronograma electoral y la calificación de candidaturas para el Consejo de Participación Ciudadana, para lo cual resolvió hasta nueve impugnaciones ciudadanas.

Para la reglamentar el proceso de designación del CNE, el CPCCS-T estableció¹⁴ el “Mandato para el Concurso de Selección y Designación de las y los consejeros del CNE”¹⁵, por medio del cual se habilitó a organizaciones sociales y de sociedad civil, así como a los tres partidos y movimientos políticos con mayor representación en la Asamblea Nacional a presentar hasta dos candidatos.

El 16 de noviembre¹⁶, sólo cinco días antes de la convocatoria a elecciones¹⁷, el CPCCS-T designó a los consejeros y consejeras definitivos del CNE. Los consejeros designados fueron Esthela Acero, candidata propuesta por Alianza País; Enrique Pita, por CREO; José Cabrera, por el Partido Social Cristiano (PSC); Diana Atamaint, por la Confederación de Pueblos y Nacionalidades Indígenas, y Luis Verdesoto, por la sociedad civil.

La Misión constató que, a partir de esta integración definitiva, las relaciones entre las y los Consejeros/as fueron sumamente complejas. Adicionalmente, la Misión observó que las decisiones que el Pleno tomaba por mayoría, posteriormente eran cuestionadas públicamente por quienes habían votado en minoría. Lo anterior evidenció la falta de una estrategia comunicacional institucional consensuada, generando en ocasiones, dudas sobre el proceso electoral.

Una de las novedades del proceso electoral de 2019 fue que la elección de las y los siete integrantes principales y suplentes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) se realizó por primera vez¹⁸ por medio de “sufragio universal, directo, libre y secreto,” según lo estipulado en

⁷ Resolución No. PLE-CPCCS-T-O-064-17-07-2018.

⁸ Resolución No. PLE-CPCCS-T-O-090-29-08-2018

⁹ Artículo 224.

¹⁰ CPCCS-T. Boletín de Prensa N° 299.

¹¹ CPCCS-T. Boletín de Prensa N° 473.

¹² El 10 de abril de 2019.

¹³ CPCCS-T. Resolución N° PLE-CPCCS-T-E-387-10-04-2019.

¹⁴ El viernes 3 de agosto de 2018

¹⁵ Resolución No PLE-CPCCS-T-O-073-01-08-2018.

¹⁶ Resolución No. PLE-CPCCS-T-E-177-16-11-2018

¹⁷ Resolución No. PLE-CNE-3-21-11-2018 del Consejo Nacional Electoral.

¹⁸ Hasta la consulta popular y referéndum del 4 de febrero de 2018, los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social eran elegidos por el Consejo Nacional Electoral a través de un concurso público de mérito y oposición, con postulación, veeduría e impugnación ciudadana, de acuerdo al Art. 19 de la Constitución del 2008.

la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, reformada el 23 de marzo de 2018. Vale recalcar, además, que estos han sido los comicios seccionales con el mayor número de candidatos/as (81.278) y de partidos y movimientos políticos (278) en la historia del Ecuador.

El carácter inédito de la elección del CPCCS, sumado al aumento explosivo en el número de candidaturas y organizaciones políticas y a los cambios en las composiciones del TCE y CNE generó un proceso complejo, pero que a su vez atestigua el carácter vibrante y participativo de la democracia ecuatoriana. La magnitud del proceso supuso un reto para las autoridades electorales, quienes, además, debieron organizar los comicios en un plazo muy corto.

C. ETAPA PREELECTORAL

Durante la etapa preelectoral, la Misión se reunió con diversos actores políticos, autoridades electorales y gubernamentales, candidatos y candidatas a puestos locales y al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), así como con representantes de la academia y la sociedad civil para conocer los preparativos del proceso y las distintas perspectivas sobre los comicios.

A partir de las reuniones sostenidas, la Misión pudo conocer algunas de las principales preocupaciones de los diferentes actores sobre las elecciones, que en su mayoría tuvieron que ver con la votación del nuevo Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

En los meses previos a la elección, se inició un debate político que expuso cuestionamientos sobre la figura del CPCCS y se tradujo en propuestas de ley para eliminar la institución y/o modificar las atribuciones de las y los futuros consejeros. Por otro lado, hubo críticas sobre el método de difusión de las candidaturas y se presentó una demanda de inconstitucionalidad que solicitaba como medida cautelar la suspensión de esta elección. Finalmente, la Misión fue testigo de un intenso debate sobre el método que el CNE debía utilizar para el conteo de votos nulos y cómo se interpretaría la eventual victoria de esa opción frente al voto válido.

La Misión tomó nota de las preocupaciones expresadas por las y los candidatos al CPCCS, quienes manifestaron públicamente su incertidumbre sobre el proceso en el que estaban participando.

A continuación, se presenta un resumen de los principales asuntos observados por la Misión durante la etapa preelectoral:

– *Demanda de inconstitucionalidad y solicitud de medidas cautelares*

El 8 de marzo, un grupo de abogados constitucionalistas ecuatorianos interpusieron una demanda de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional contra la resolución¹⁹ del CNE mediante la cual se convocó a la ciudadanía a las elecciones seccionales y del CPCCS. Los accionantes cuestionaron la escasa promoción electoral y la falta de difusión de las propuestas programáticas de los candidatos a miembros del CPCCS, lo que, a su criterio, “generó un desconocimiento absoluto en la ciudadanía de los candidatos y sus propuestas programáticas”. Según argumentaron los demandantes, lo anterior contraviene el artículo 115 de la Constitución ecuatoriana que dispone que la promoción electoral a cargo del Estado deba propiciar el “debate y la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas”. Se solicitó, como medida cautelar, la suspensión de las elecciones del CPCCS. El 14 de marzo la Corte Constitucional emitió un boletín de prensa²⁰ en el que anunció que “resolvió negar la solicitud de medidas cautelares y admitió a trámite la demanda de inconstitucionalidad por omisión”.

¹⁹ No. PLE-CNE-3-21-11-2018

²⁰ <https://twitter.com/CorteConstEcu/status/1106336880558252037/photo/1>

A la fecha de cierre de este informe, esta demanda está pendiente de resolución.

– ***Voto Nulo***

La Misión constató que diversos actores políticos, incluyendo funcionarios públicos, hicieron un llamado al voto nulo. Este llamado rápidamente se tradujo en una intensa campaña que promovió la idea de que se votara de tal manera que permitiera aplicar el artículo 147 del Código de la Democracia, el cual indica que se debe declarar la nulidad de la elección “cuando los votos nulos superen a los votos de la totalidad de candidatas y/o candidatos, o de las respectivas listas, en una circunscripción determinada”. Los propulsores del voto nulo argumentaron también que este resultado significaría un llamado ciudadano a eliminar esta Función del Estado.

Esta campaña dio pie a un amplio debate entre las propias autoridades electorales respecto a cómo se debían contabilizar estos votos en la elección al CPCCS. Una de las alternativas planteadas era contabilizar cada papeleta anulada como un voto nulo. La otra opción en discusión era contabilizar cada una de las marcas nulas dentro de una misma papeleta, para lo que se planteó equiparar la fracción de los votos nulos con los votos válidos.

Ante discrepancias al interior del Pleno del Consejo Nacional Electoral, el 10 y 11 de marzo se llevó a cabo un coloquio para intercambiar posiciones con actores políticos, de la academia y de la sociedad civil respecto al método que debía utilizarse para contar los votos nulos en esta elección. No obstante, la Misión no considera que este evento haya contribuido a la discusión, cuyo fervor aumentó a medida que pasaron los días.

El miércoles 20 de marzo, a menos de 24 horas de iniciar la votación anticipada de las personas privadas de libertad, la Misión constató que un consejero del CNE divulgó, a través de sus cuentas de redes sociales, un mensaje en el que se explicaba el método de conteo de votos nulos que el Pleno habría de aprobar mediante resolución. Este mecanismo sugería que la unidad de medida de los votos nulos fueran las marcas, por lo que cada papeleta anulada valdría por tres. Al tratarse de una postura no oficial del órgano colegiado, acrecentó aún más las dudas e incertidumbre que giraban alrededor del tema en cuestión. Respecto a lo anterior, la Misión exhortó en reiteradas ocasiones a las autoridades electorales a tomar una postura de manera pronta, clara y precisa sobre el método a utilizarse.

El 21 de marzo, a cuatro días de los comicios, el CNE envió al TCE una consulta para que determinara el método que debía utilizarse en el escrutinio. Al día siguiente, el Tribunal resolvió “inhibirse de conocer la consulta por improcedente” debido a que no se encontraba bajo su “esfera de competencias y facultades [...] de manera explícita o implícita”. Asimismo, recordaron al Consejo Nacional Electoral que, “por mandato constitucional y legal, al TCE le correspondía analizar y juzgar las acciones y omisiones del CNE y sus organismos desconcentrados”²¹.

Finalmente, el sábado 23 de marzo, el CNE emitió un comunicado oficial acompañado de una cadena nacional y mensajes en redes sociales en el que explicaba la modalidad de contabilización del voto nulo. El órgano electoral estableció que, de acuerdo a lo estipulado en el Art. 126 del Código de la Democracia, cada papeleta anulada sería contabilizada como un voto anulado.

– ***Promoción de candidaturas al CPCCS***

La promoción de las y los candidatas al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social dependió exclusivamente del Consejo Nacional Electoral, por lo que a ningún partido o movimiento político, organización social, funcionario público, candidato o ciudadano se le permitió realizar actos de

²¹ PLE-TCE-1-22-03-2019

proselitismo político a favor o en contra de ningún candidato. Estos candidatos también tenían la prohibición de recibir o utilizar financiamiento privado de cualquier tipo²².

En tal sentido, la Misión constató que el CNE habilitó la web candidatos2019.cne.gob.ec con información de las y los candidatos con sus hojas de vida, e inició la divulgación de cuñas en radio y televisión, así como espacios en medios de prensa escrita. Asimismo, la Misión fue informada por el CNE de que se realizaron dos cadenas nacionales, en horario de alta audiencia. A pesar de los esfuerzos del CNE, un gran número de candidatos entrevistados por la Misión expresaron su disconformidad por lo que calificaron como difusión tardía y limitada de sus perfiles y propuestas, a través de spots de 20 segundos que a su criterio resultaban muy cortos para presentar sus propuestas con la amplitud requerida. Asimismo, la Misión observó que el material que se utilizó para difundir a las y los candidatos utilizaba números de casilleros que, al momento de votar, no estarían en la papeleta.

Como se mencionó en la sección anterior, la Misión constató que, si bien la prohibición de promoción de candidaturas fue controlada de manera estricta por la autoridad electoral, existió una campaña que claramente movilizó recursos para el voto nulo, sin que esto estuviera regulado. La Misión observó que diversas autoridades en funciones y actores políticos llamaron al voto nulo, incluso en periodo de silencio electoral, lo cual distorsionó la equidad en la elección.

Por otro lado, el día anterior a la elección, la Misión recibió documentación de cinco candidatos/as a CPCCS respecto a un proceso de descalificación por causa de incumplimiento de la Ley Orgánica del CPCCS y el reglamento para la promoción electoral de esta elección. El documento otorgó el plazo de 48 hs. a cada candidato/a para realizar las descargas necesarias, por lo que existió la incertidumbre respecto a la posible descalificación de candidatos/as que hayan resultado electos el domingo 24 de marzo.

Respecto a lo anterior, en su informe preliminar, la Misión consideró problemático que se le diera curso a un procedimiento de este tipo, cuando estaba en marcha la votación²³, y manifestó que las autoridades debían velar por garantizar la certeza jurídica a las y los candidatos previamente habilitados, así como a la ciudadanía para que su voto pueda ser reflejado de manera fiel en los resultados electorales.

– **Calificación de candidaturas de la provincia de El Oro**

El 7 de enero de 2019, representantes de varias organizaciones políticas²⁴ presentaron un oficio al Consejo Nacional Electoral donde expresaron su preocupación por el accionar de la Junta Provincial Electoral de El Oro y manifestaron haber observado “inexperiencia y poco nivel técnico en el desarrollo del proceso electoral”. Entre sus reclamos estaban la existencia de errores en las fotografías de los candidatos, inscripciones fuera de los plazos legales y realizadas solo por vía electrónica, así como la desatención de sus peticiones.

En respuesta a esa queja, y tras detectar un error de procedimiento en las notificaciones, la Junta Provincial de El Oro dispuso²⁵ “dejar sin efecto los actos administrativos de calificación de candidaturas notificadas a los movimientos políticos respecto de sus candidatos”. A raíz de esta decisión, cinco movimientos y organizaciones políticas interpusieron un recurso ordinario de

²² Art. innumerado tercero a continuación del art. 35. Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

²³ El voto en casa, voto PPL y voto en el exterior.

²⁴ Partido Avanza, Partido Socialista Ecuatoriano, Movimiento Autónomo Regional, Movimiento Creando Oportunidades, Movimiento Libertad es Pueblo, Movimiento Pachakutik, Movimiento SIII, Movimiento SUMA, Movimiento Unidad Popular, Movimiento Unión Ecuatoriana, Movimiento Renace Atahualpa, Movimiento Cambio Positivo.

²⁵ PLE-JPEO-004-15-01-2019 del 15 de enero de 2019.

apelación²⁶ alegando que la resolución del 15 de enero supuso una violación de los derechos de participación política y seguridad jurídica, dado que descalificó candidaturas en firme.

El 18 de febrero de 2019, el Tribunal Contencioso Electoral declaró la nulidad de la resolución apelada, argumentando que la decisión de la JPE El Oro se tomó con las candidaturas ya en firme. El TCE consideró que la JPE El Oro ignoró el principio de preclusión²⁷, dado que “retrocedió dejando sin efecto [las resoluciones de calificación e inscripción de candidaturas], sin tomar en consideración que el proceso electoral tiene reglas claras que deben ser acatadas por los operadores electorales para que sus actos gocen de legitimidad y generen confianza en los diferentes actores políticos”. Asimismo, el TCE dispuso que el CNE debía iniciar “acciones administrativas para identificar a los responsables tanto de la JPEO y el CNE por cuyas acciones u omisiones se lesionaron derechos de las organizaciones políticas y candidatos de esta jurisdicción”.²⁸

Al haber recursos pendientes sobre la calificación de candidaturas locales, las y los candidatos no podían acceder al Fondo de Promoción Electoral (FPE) destinado a las dignidades de alcaldías y prefectura. La Misión fue informada de que el FPE se asignó el martes 26 de febrero, esto es, 21 días después de haber iniciado el período de campaña, algo que molestó a las organizaciones políticas y movimientos que compitieron en estos comicios.

Por otro lado, y a pesar de que el CNE realizó cambios de personal en la provincia de El Oro²⁹, la Misión recibió quejas sobre parcialidad de las autoridades electorales locales y constató cómo esta percepción dificultó la relación con las organizaciones políticas y menoscabó la confianza general del proceso a nivel local.

– ***Padrón electoral***

Desde 2008, la constitución otorga a los extranjeros residentes en el Ecuador el derecho al voto, siempre que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años. Para la elección de 2009 se incorporaron al padrón a los extranjeros que cumplían con la mencionada condición. En 2010, la nueva ley orgánica electoral y de organizaciones políticas estableció que “El voto será facultativo [...] para las extranjeras y los extranjeros desde los 16 años de edad que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años y se hubieren inscrito en el Registro Electoral”.

De cara a los comicios de 2019, el CNE resolvió verificar el cumplimiento de los requisitos para la incorporación al padrón de las y los extranjeros residentes en el Ecuador y procedió a depurar el registro electoral. Como consecuencia de este proceso, se eliminaron alrededor de 43.000 personas extranjeras que constaban en el padrón desde las elecciones de 2009³⁰. La Misión tomó nota de los múltiples reclamos de particulares y de organizaciones sociales sobre las exclusiones del padrón.

– ***Simulacros***

El 10 y 17 de marzo el CNE llevó a cabo pruebas de funcionamiento del Sistema de Transmisión y

²⁶ Causa No. 031-2019-TCE

²⁷ “El proceso electoral, una vez que inicia debe cumplir varias etapas, cada una de las cuales va cerrándose en determinado momento para dar lugar a una nueva, una vez que concluye ya no se puede volver a ella [...]”. *Sentencia del Pleno del TCE, causa 044-2017-TCE de 17 de marzo de 2017.*

²⁸ Sentencia del 18 de febrero de 2019, referente a la Causa No. 031-2019-TCE.

²⁹ El 11 de febrero de 2019 mediante resolución PLE-CNE-8-11-2-2019, el CNE destituyó al Presidente de la Junta Provincial Electoral de El Oro, Juan Luis Ferret y aceptó la renuncia de la Vocal María Belén Romero Aguilar. Adicionalmente, el 20 de febrero de 2019, mediante resolución PLE-CNE-6-20-2-2019, el CNE destituyó a Germán Mauricio Maldonado, Director de la Delegación Provincial Electoral de El Oro.

³⁰ Memorando Nro. CNE-DNRE-2019-0403-M de la Dirección Nacional de Registro Electoral del Consejo Nacional Electoral.

Publicación de Resultados (STPR). La misión pudo constatar que en ninguno de los dos simulacros el CNE logró completar el procesamiento del 100% de las actas planificadas para cada prueba.

El primer simulacro estaba estipulado para tener un alcance de procesamiento de al menos el 50% de Recintos de Transmisión y Publicación de Actas (RTPA) y al menos el 30% de los recintos que no contaban con centro de transmisión (No-RTPA). El informe de esta prueba³¹ detalla que los servidores, las bases de datos, como las líneas de comunicación no presentaron saturación durante el evento, y funcionaron correctamente. Adicionalmente, el informe recomienda aumentar los entrenamientos al personal enfatizando la manera de realizar los reportes de incidencias y la matriz de escalamiento. En el documento se puede observar que durante la prueba hubo recintos de transmisión que no pudieron trabajar, y no fue posible completar el 100% de la conectividad en todos los puntos.

El segundo simulacro contó con la presencia de observadores de la MOE/OEA. Esta prueba inició a las 9:00 am y fue de alcance nacional en las 24 provincias más la Junta del Exterior. El objetivo principal fue probar los procedimientos técnicos y operativos en los Recintos Electorales, Juntas Receptoras del Voto, Juntas Provinciales Electorales, Centros de Procesamiento de Resultados, así como probar el sistema de escrutinio que sería utilizado en las elecciones. El simulacro finalizó a las 20:24 horas con una duración aproximada de ejecución de 9 horas y 30 minutos. Para la dignidad de alcalde se obtuvo un procesamiento de 79.69% y para prefecto fue de 81.86%, en estas dos dignidades se esperaba procesar el 100% de las actas. En los 7 tipos restantes de dignidades se proyectó un alcance de procesamiento del 30% de las actas, pero sólo fue posible lograr un promedio de 21.82%, lo que equivale al 72.73% del total esperado.

El informe final del segundo simulacro³² indica que si bien la infraestructura, los servidores de base de datos y la comunicación no presentaron saturación en su funcionamiento, los servidores de Reconocimiento Inteligente de Caracteres (ICR por sus siglas en inglés) y de corte de imágenes para la digitación, sí presentaron picos de hasta 100% en su utilización, señal de una posible saturación de los servidores de procesamiento.

D. JORNADA ELECTORAL

El día de la elección, los observadores de la OEA recorrieron 192 centros de votación, observando 869 Juntas Receptoras del Voto (JRVs) en 18 de las 24 provincias del país³³, desde su instalación hasta el conteo y transmisión de resultados. Pese al leve retraso constatado en la instalación de algunas JRVs y la necesidad de trasladar algunas mesas a causa de las lluvias³⁴, la Misión destaca que el 100% de los centros de votación abrió.

Los observadores reportaron desconocimiento por parte de los MJRVs en el manejo del material electoral y en los procedimientos que debían seguir. Una de las quejas más extendidas entre los ciudadanos que acudieron a votar fueron las largas filas, con esperas de hasta dos horas. Esto pudo deberse a una combinación de factores, entre los que están: el alto número de ciudadanos registrados por mesa, la cantidad de elecciones simultáneas, el drástico aumento en las candidaturas y la complejidad del procedimiento de emisión del sufragio, que en muchos casos hizo que los electores

³¹ CNE, Informe del primer simulacro Elecciones 2019, CNE-CNSIPTE-0001-2019

³² CNE, Informe del segundo simulacro Elecciones 2019, CNE-CNSIPTE-0002-2019

³³ Pichincha, Guayas, Santa Elena, Manabí, El Oro, Los Ríos, Bolívar, Azuay, Cañar, Chimborazo, Imbabura, Cotopaxi, Loja, Zamora Chinchipe, Orellana, Tungurahua, Sucumbíos y Esmeraldas.

³⁴ La Misión tuvo conocimiento de que las lluvias e inundaciones obligaron a cambiar algunos centros de votación en los días previos a los comicios. Durante la jornada electoral, solo fue necesario reubicar algunas JRVs dentro del mismo centro en Cotopaxi, Pichincha y Los Ríos.

tomaran un tiempo inusualmente largo para votar. La concentración de ciudadanos en espera condujo a que se improvisaran medidas como habilitar pupitres sin biombos para agilizar la votación. Si bien esto facilitó que se pudiera votar con más rapidez, en algunos casos pudo comprometer el derecho al secreto del voto.

La jornada discurrió de manera tranquila en todo el país, a pesar de algunos incidentes aislados. A ello contribuyó la notable presencia de fuerzas armadas en todas las JRVs, según pudo observar la Misión. En cinco JRVs de la provincia de Esmeraldas, se registraron altercados -con destrucción de material electoral- que obligaron al CNE a suspender las elecciones en la parroquia rural de Tululbí, cantón San Lorenzo, cerca de la frontera norte con Colombia. La Misión rechaza tajantemente la utilización de toda forma de violencia en el contexto electoral. Asimismo, tuvo oportunidad de presenciar la coordinación institucional que se lleva a cabo en el Servicio Integrado de Seguridad ECU911 con el fin de garantizar la seguridad en la jornada electoral, una práctica que la Misión celebra y que sería deseable ver replicada en otros países.

En la etapa de escrutinio, la Misión volvió a constatar la confusión de los MJRVs sobre el procedimiento a seguir y su desorganización al clasificar las papeletas por dignidades. Asimismo, los observadores de la OEA reportaron que en muchos casos los integrantes de las JRV realizaban el escrutinio sin tomar en cuenta el orden preestablecido por la autoridad electoral.

La Misión observó que, desde las 17:00 horas, estuvo disponible el procesamiento de los resultados en el sistema STPR por parte del CNE, y que también se activó el sistema de divulgación de resultados en internet con la finalidad de que la ciudadanía pudiera consultar los resultados de la votación para las diferentes dignidades.

La MOE/OEA tuvo presencia ininterrumpida en el centro matriz de procesamiento del CNE en Quito desde el proceso de revisión de la puesta a cero de las bases de datos (antes de la hora de cierre de las mesas de votación) hasta las 9:42 am del día lunes 25, tiempo en que pudo observar el flujo de procesamiento de 82.95% de las actas. Los primeros resultados empezaron a recibirse a las 17:30 del domingo 24, lo cuales pertenecían a las JRV del exterior. Posterior a esto, la Misión constató un constante y progresivo procesamiento de las actas en el sistema.

Durante el procesamiento de resultados, la Misión observó que el avance en la validación de actas se mantuvo por debajo del número de actas que estaban disponibles como “escaneadas”. Es decir, el tiempo que se utilizaba para la digitación y control de calidad de las actas ocasionó una gran diferencia en la cantidad de actas en proceso y actas validadas. También se observó que, de las actas validadas³⁵, entre el 8.54% y el 17.79% fueron reportadas como “con novedad”³⁶.

Alrededor de las 8:00pm del domingo 24, la Misión observó que la página web de divulgación de resultados del CNE presentó problemas de saturación, lo que ocasionó que la página web del CNE para la publicación de resultados estuviera inaccesible hasta la madrugada del lunes, cuando el CNE realizó los ajustes necesarios a la infraestructura que permitió su funcionamiento nuevamente. Durante este periodo, la Misión constató que el CNE proporcionó información respecto a los resultados por canales alternos: desde el centro de divulgación de prensa instalado en el CNE y mediante redes sociales.

³⁵ Hasta las 6:00 am del lunes 25 de marzo

³⁶ El sistema informático para el cómputo de los resultados, permite marcar las actas en estatus “Con Novedad”, para indicar aquellas que durante el procesamiento se encontró alguna inconsistencia de las definidas en el Código de la Democracia, en el Artículo No. 138. En este se indica que en un acta existen inconsistencias numéricas cuando la diferencia entre el número de sufragantes y el número de sufragios contabilizados en el acta de escrutinio sea mayor a un punto porcentual, o también en los casos que en el acta de escrutinio no estén presente las firmas de la o el Presidente y de la o el Secretario de la Junta Receptora del Voto.

Si bien se observó que la información era accesible de manera continua a los actores políticos, ciudadanía y medios de prensa, la Misión reitera que una correcta divulgación es fundamental para la transparencia del proceso, la generación de confianza y la información que se le brinda a la ciudadanía. Asimismo, resalta que el sistema de divulgación ha fallado en las últimas tres elecciones, razón por la que la Misión urgió en su Informe Preliminar a que el CNE atienda esta problemática para futuros comicios.

E. ETAPA POSTELECTORAL

De acuerdo a lo que estipula el Código de la Democracia, las 24 Juntas Provinciales Electorales y la Junta del Exterior desarrollaron sesiones públicas de escrutinio. En estas sesiones se realizaron procesos de recuento de votos y se resolvieron las inconsistencias que se presentaron en las actas.

El 2 de abril de 2019, el presidente de la Junta Provincial Electoral (JPE) de Los Ríos resolvió de manera unánime cerrar el escrutinio de las elecciones del 24 de marzo sin otorgar a las organizaciones políticas la posibilidad de presentar reclamos. Esta última posibilidad está prevista en el Código de la Democracia y es requisito para la aprobación de los resultados numéricos. En respuesta a lo anterior, el 3 de abril el CNE decidió sancionar al entonces presidente de dicha Junta con la destitución del cargo, y extender por el plazo de 10 días el escrutinio en la Provincia de Los Ríos. En cumplimiento de lo anterior, el 5 de abril se reinstaló la sesión de dicha Junta para concluir con las etapas pendientes. El 9 de abril, el CNE aceptó un recurso de impugnación solicitado por un partido político y decidió anular la reinstalación de la sesión de la Junta Provincial de Los Ríos del 5 de abril y todo lo actuado por la misma en esa fecha. Asimismo, resolvió eliminar toda la información del Sistema de Transmisión de Resultados y que se considere válido lo que realizó la Junta entre el 24 de marzo y el 2 de abril³⁷.

Dado que los resultados numéricos que se reportaron el 2 de abril y el 5 de abril variaron sustantivamente y que esta diferencia significaría un cambio de ganadora en la Alcaldía del cantón Mocache, se produjeron reclamos públicos de fraude. El TCE resolvió que la Junta Provincial Electoral de Los Ríos se traslade a Quito a resolver los recursos electorales planteados después del cierre del escrutinio del 2 de abril.

Adicionalmente, el TCE determinó que “al anular actos administrativos y retrotraerlos”, el Consejo Nacional Electoral habría “vulnerado los derechos de participación de las organizaciones políticas y candidatos de Los Ríos”, por lo que declaró nula la resolución del CNE del 9 de abril.

Finalmente, el TCE acogió una acción de queja y determinó que la decisión adoptada por los consejeros contra quienes se interpuso la acción de queja “incumplió principios y reglas constitucionales y legales cuya decisión puso en riesgo el debido proceso y la seguridad jurídica reconocidos en la Constitución de la República; y por tanto incurrió en eficacia administrativa”, contraviniendo además “los principios de eficacia, eficiencia, juridicidad, seguridad jurídica y confianza legítima previstos en el Código Orgánico Administrativo”³⁸. Dicha sentencia estableció la sanción a tres Consejeros³⁹ del CNE con una multa monetaria.

– Resultados

El sábado 6 de abril, el Consejo Nacional Electoral anunció la finalización del 100% del escrutinio de votos y procesamiento de actas de las Elecciones Seccionales 2019 y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social⁴⁰.

³⁷ PLE-CNE-3-7-9-4-2019-ORD-R.

³⁸ Sentencia Causa No. 129-2019 TCE del 8 de julio de 2019 y ratificada el 22 de julio de 2019.

³⁹ Diana Atamaint, José Ricardo Cabrera Zurita y Esthela Acero.

⁴⁰ <http://cne.gob.ec/es/institucion/sala-de-prensa/noticias/4940-finalizo-el-escrutinio-de-votos-de-las-elecciones-2019>

Los resultados a nivel de dignidad, provincia, cantón, circunscripción, parroquia y junta receptora de voto de las Elecciones Seccionales y del CPCCS pueden consultarse a través del enlace: <https://resultados2019.cne.gob.ec/>

En lo que respecta al CPCCS, los resultados⁴¹ reflejan que para los cargos al CPCCS, el promedio de votos blancos emitidos fue de 22.14%. Por otro lado, el promedio de los votos nulos fue de 22.81%. Es decir, los votos válidos emitidos superaron a los votos nulos. La participación en la elección del CPCCS –elección con circunscripción nacional- superó el 81%.

El viernes 5 de abril el pleno del CNE aprobó⁴² el “Informe Técnico sobre los incidentes ocurridos durante el procesamiento de actas de las elecciones del 24 de marzo de 2019”, por lo que resolvió repetir las elecciones en 14 recintos de las provincias: El Oro, Esmeraldas, Loja, Bolívar, Manabí y Morona Santiago⁴³. Estas votaciones se llevaron a cabo el domingo 14 de abril de 2019⁴⁴.

– **Recursos ante el TCE**

Una vez concluido el escrutinio en cada nivel de elección y provincia, se abrió el periodo para la presentación de recursos administrativos, así como de apelación por resultados numéricos. Entre el periodo del 28 de marzo al 27 de mayo, el Tribunal Contencioso Electoral ingresó un total de 145 causas en relación a los resultados numéricos de la elección. Es importante destacar que 29 de ellas ingresaron el 15 de mayo, es decir, posterior a la fecha estipulada en el calendario electoral para la toma de posesión de las autoridades electas. Dado que únicamente podían entregarse credenciales al encontrarse agotadas todas las instancias de apelación, esto ocasionó un retraso en la entrega de credenciales y por ende la toma de posesión de varias dignidades.

En el caso de las autoridades al CPCCS, las credenciales fueron entregadas el 6 de junio, 23 días después del día de toma de posesión previsto en la ley. Las autoridades fueron posesionadas por la Asamblea Nacional el 13 de junio de 2019.

En la provincia de Los Ríos, las autoridades recibieron sus credenciales el 29 de mayo, 7 de junio y 25 de junio, respectivamente, es decir la última credencial de este proceso electoral fue entregada con 42 días de retraso.

– **Proceso de descalificación de candidatos/as al CPCCS**

En la etapa preelectoral, la Misión conoció el inicio de una investigación por parte del CNE y posible descalificación de 6 candidatos⁴⁵ al CPCCS. Sumado a esto, el 8 y 12 de abril de 2019, el TCE recibió dos denuncias sobre presuntas actividades de proselitismo político y uso de fondos privados de tres candidatos al CPCCS⁴⁶.

El CNE consideró que la evidencia entregada a este organismo no constituyó “suficiente prueba para determinar el cometimiento de una contravención a la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social”, por lo que el 17 de mayo de 2019, resolvió archivar el proceso administrativo en cuestión⁴⁷.

⁴¹ Se determinó el promedio al sumar los resultados de las tres papeletas (hombre, mujer y minorías).

⁴² Mediante resoluciones PLE-CNE-2-5-4-2019-ORD, PLE-CNE-13-5-4-2019, PLE-CNE-14-5-4-2019, PLE-CNE-15-5-4-2019, PLE-CNE-16-5-4-2019, PLE-CNE-4-5-4-2019 y PLE-CNE-5-5-4-2019

⁴³ PLE-CNE-5-11-4-2019

⁴⁴ La OEA no observó el desarrollo de estas elecciones.

⁴⁵ Carlos Espinoza Cordero, Graciela Mora, Juan Javier Dávalos, Olindo Nastacuaz, Victoria Desintonio y Walter Gómez.

⁴⁶ Juan Javier Dávalos, Victoria Desintonio y Walter Gómez.

⁴⁷ Mediante resoluciones PLE-CNE-3-17-5-2019, PLE-CNE-4-17-5-2019, PLE-CNE-5-17-5-2019, PLE-CNE-6-17-5-2019, PLE-CNE-7-17-5-2019, PLE-CNE-8-17-5-2019.

Por su parte, el 12 de junio de 2019, el TCE resolvió⁴⁸ que no existían “suficientes elementos probatorios” para determinar que los denunciados fueran responsables del cometimiento de la infracción señalada.

La Misión constató que, como parte de su sentencia en relación a estas denuncias, el TCE señaló la existencia de un conflicto de competencias entre el CNE y el TCE. Lo anterior es debido a que la Constitución le otorga al TCE competencias sancionadoras por incumplimiento de normas de financiamiento, propaganda y otras vulneraciones electorales, mientras que al reformar la Ley Orgánica del CPCCS en 2018 se dispuso que la descalificación de candidatos al CPCCS correspondería al Consejo Nacional Electoral.

F. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

En el análisis de estos comicios es importante separar las elecciones seccionales –que en términos generales discurrieron de forma fluida y sin mayores incidencias—de la elección del CPCCS, que ha presentado un conjunto particular de desafíos, que requieren atención prioritaria.

La Misión estima que, tras la culminación de esta elección existe una oportunidad para que los actores políticos emprendan un esfuerzo de revisión integral de la legislación que rige los procesos electorales en el Ecuador. La Misión desea enfatizar la conveniencia de que el sistema político ecuatoriano preste atención a algunos problemas que se han manifestado con fuerza en estos comicios, entre ellos la falta de continuidad en la permanencia de las autoridades electorales, la ausencia de certeza de procedimientos clave para la elección y el aumento explosivo en el número de candidaturas y organizaciones políticas.

Teniendo en cuenta el trabajo de campo de técnicos y observadores, las reuniones sostenidas con los distintos actores del proceso y el análisis de la normativa vigente, la MOE/OEA presenta a continuación sus hallazgos y recomendaciones finales, con el fin de contribuir a la continua mejora del sistema electoral ecuatoriano.

a. Institucionalidad Electoral

La sucesión de nombramientos a lo largo de poco menos de dos años ha implicado que el CNE tuvo cuatro cambios de presidencia y tres cambios en su integración. La Misión constató que las relaciones entre las y los Consejeros/as que integran el CNE actualmente, fueron sumamente complejas. Adicionalmente, la Misión observó que las decisiones que el Pleno tomaba por mayoría, posteriormente eran refutadas públicamente por aquellos Consejeros que no coincidían con la resolución aprobada. Lo anterior evidenció la falta de una estrategia comunicacional institucional eficiente.

De cara al futuro, la Misión recomienda:

- Que las autoridades electorales gocen de la estabilidad necesaria para desempeñar sus tareas, con independencia y sin presiones externas.
- Que las autoridades electorales concilien la diversidad de opiniones y el debate interno vigoroso con el sentido institucional de sus miembros una vez que las decisiones del órgano han sido adoptadas.
- Establecer una estrategia de comunicación integral al interior del CNE. Lo anterior sería una herramienta valiosa para fortalecer la institucionalidad electoral.

⁴⁸ Causa No. 093-114-2019-TCE (ACUMULADA)

b. Integración del CNE

Para la composición definitiva del CNE, el CPCCS-T habilitó la posibilidad a organizaciones sociales, de sociedad civil y de los tres partidos y movimientos políticos con mayor representación en la Asamblea Nacional a postular hasta dos candidatos/as.

Distintos actores manifestaron a la Misión su descontento con la decisión del CPCCS-T de permitir a las organizaciones políticas participar en las postulaciones, al señalar que en los últimos años se había buscado que los candidatos no tuvieran vínculos con los partidos. La MOE constató que, en los procesos de renovación del CNE de 2017 y 2014, los reglamentos⁴⁹ para el concurso de méritos no contemplaban la postulación por parte de organizaciones políticas. Asimismo, se prohibía expresamente que participaran en el concurso quienes hubieran sido directivos de partidos o hubieran ejercido cargos de elección popular en los dos años anteriores al proceso. No obstante, tras revisar el marco constitucional y el Código de la Democracia, la Misión no encontró disposiciones legales que estipulen la no afiliación partidaria como un requisito para integrar los órganos electorales.

Respecto a lo anterior, la Misión recomienda:

- Establecer por ley, de manera clara, los requisitos respecto a la afiliación partidaria de quienes integran órganos de la función electoral. De esta manera, esta condición no estaría sujeta a un reglamento que depende del criterio de las y los integrantes del CPCCS en el momento del concurso.

c. Justicia Electoral

La Misión constató con preocupación la tardía e incompleta integración del TCE, que fue constituido ocho días después de la convocatoria a elecciones con jueces encargados y únicamente tres de los cinco suplentes, quienes sirvieron hasta el 22 de mayo, fecha en que fueron posesionados los jueces definitivos. Distintos actores entrevistados por la Misión manifestaron que el estar sujetos a una posterior ratificación no garantizaba la independencia y autonomía de los jueces. Esta Misión resalta la importancia cardinal que reviste la actividad jurisdiccional como parte de la función electoral. Un sistema electoral fuerte demanda una justicia electoral fuerte.

Por otro lado, la Misión constató que si bien la Constitución Nacional⁵⁰ y el Código de la Democracia⁵¹ establecen la paridad de género en la conformación de los órganos de la Función Electoral, la composición definitiva del TCE únicamente incluye a una jueza titular.

Por tanto, la Misión recomienda:

- Que las autoridades que imparten justicia electoral asuman plenamente las funciones que les otorga la Constitución; que la legislación ecuatoriana dote de eficacia y eficiencia real a los mecanismos de impugnación y se definan de manera más clara sus competencias, a modo de consolidar al órgano como última instancia en materia electoral.
- Dotar al TCE con el presupuesto suficiente para cubrir los elementos contenciosos que puedan surgir durante la campaña y en la etapa postelectoral.
- Fortalecer el rol del Tribunal Contencioso Electoral, dotándolo de medios suficientes, entre otras cosas para impartir cursos en materia de procedencia y argumentación jurídica para los representantes legales de las organizaciones políticas, dado un alto número de los recursos que

⁴⁹ Resolución NO.PLE-CPCCS-666-05-07-2017-E. y resolución No. 001-308-CPCCS-2014

⁵⁰ Artículo 217

⁵¹ Artículo 20

recibe son archivados por incumplimiento de plazos, falta de documentos u otras cuestiones de forma. Cabe destacar que esta recomendación ya había sido emitida por la MOE/OEA en 2017.⁵²

- Que se garantice el cumplimiento de la normativa que estipula la composición paritaria al momento de la designación de las y los jueces del TCE.

d. Transparencia

La Misión constató que tanto el CNE como el TCE publican sus resoluciones y sentencias en sus portales institucionales. La Misión reconoce estos esfuerzos por transparentar sus decisiones y ponerlas a disposición de la ciudadanía, organizaciones políticas y medios de comunicación. No obstante, la Misión observó que, a partir del cierre de las urnas el 24 de marzo, sólo era posible acceder a la página de resultados y no al resto del contenido del sitio web.

Para continuar avanzando en estos esfuerzos, la Misión recomienda:

- Mantener la totalidad del portal web del CNE accesible durante todo el ciclo electoral.
- Incorporar al portal del CNE buscadores de palabras claves, que permitan encontrar las resoluciones del órgano electoral con mayor agilidad.
- Publicar la lista de candidatos y candidatas a todos los niveles de elección popular en el portal web del CNE.

e. Calendario electoral

La Misión pudo constatar que el calendario electoral sufrió importantes modificaciones respecto a otros procesos recientes en Ecuador⁵³. Lo anterior se deriva del Referéndum y Consulta Popular del 2018, en el que se determinó que la elección de los integrantes del CPCCS fuera mediante voto popular durante las elecciones seccionales de 2019. Para poder implementar estos cambios, se procedió a reformar la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la cual fue aprobada el 23 de marzo de 2018. Dado que la regulación ecuatoriana establece que no pueden hacerse reformas dentro del plazo de un año previo a una elección, se estableció que la votación se llevaría a cabo el 24 de marzo de 2019.

Así, el calendario se redujo unas cuatro semanas respecto a procesos anteriores, lo que generó importantes desafíos para las autoridades electorales. Los últimos tres procesos electorales de elección popular en Ecuador se realizaron entre el tercer y cuarto domingo de febrero y la fecha de toma de posesión de autoridades⁵⁴ no ha variado.

El calendario no contempló suficiente tiempo para la atención y resolución de los distintos recursos, apelaciones e impugnaciones previstas en la legislación ecuatoriana. Esta situación generó retrasos en la calificación de candidaturas, en la atención de los recursos contenciosos presentados, en el acceso al fondo de promoción electoral y en la impresión de las papeletas electorales. En la etapa postelectoral, este problema se vio reflejado en que, incluso después de la fecha estipulada para la

⁵² Informe al Consejo Permanente de la MOE/OEA para las Elecciones Generales, Consulta Popular y Segunda Vuelta Presidencial de 2017 en el Ecuador.

⁵³ Las elecciones generales de 2013 y 2017, se realizaron el tercer domingo de febrero. Las elecciones seccionales de 2014 se realizaron el cuarto domingo de febrero.

⁵⁴ Por disposición Constitucional (Art. 9), las autoridades seccionales deben tomar posesión el 14 de mayo. Asimismo, la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (Art. 33) establece que las autoridades electas del CPCCS deben tomar posesión el 14 de mayo.

toma de posesión de autoridades, no se habían agotado todas las fases de impugnación, algo que ocasionó retrasos de hasta 23 días en la posesión de autoridades electas.

Para futuros procesos electorales, la Misión recomienda:

- Que el calendario electoral contemple los tiempos previstos en la legislación para recursos, apelaciones e impugnaciones de actos administrativos y jurisdiccionales.

f. Organización Electoral

- *Personal del CNE, Organismos Electorales Desconcentrados y presupuesto*

En ejercicio de su facultad de designar a los miembros de las Juntas Provinciales⁵⁵, el 30 de noviembre de 2018, el CNE resolvió remover y reemplazar a los vocales de las 24 Juntas Provinciales, quienes habían sido nombrados apenas 11 días antes por el pleno del CNE Transitorio. Candidatos/as y dirigentes partidarios entrevistados por la misión manifestaron su preocupación por el alcance de los cambios y la discrecionalidad con la que estos fueron realizados. La MOE pudo constatar que se presentaron 18 recursos⁵⁶ de impugnación en contra de los diversos nombramientos, los cuales fueron resueltos en las sesiones de pleno de fechas 4, 5, 11 y 17 de diciembre del 2018.

Durante sus entrevistas de campo, la Misión recibió numerosas preocupaciones sobre la falta de experiencia técnica de las autoridades locales. En ese contexto, y con las situaciones irregulares ocurridas en El Oro y Los Ríos, se generó un clima de desconfianza sobre las autoridades de las Juntas Provinciales Electorales.

Por otro lado, en abril del 2018, el pleno del CNE aprobó un Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos⁵⁷. Este reglamento instruyó una nueva estructuración de cargos y áreas dentro de la institución, lo cual ocasionó cambios de personal. Los cambios continuaron inclusive una vez iniciado el proceso electoral, con el nombramiento de nuevos directores y la contratación de nuevo personal técnico.

La misión considera que, cuando un proceso está en marcha, es deseable que -salvo incompetencias demostradas- se conserve al personal de la institución electoral, para dar continuidad a los programas y garantizar el cumplimiento de las distintas tareas que hacen a la organización de los comicios. Con ello se evita que las áreas deban operar con funcionarios que se encuentran en etapa de entrenamiento y se asegura que la curva de aprendizaje se lleve a cabo de manera progresiva.

El éxito en las labores de organización electoral depende no solamente de la calidad del personal, sino también de los recursos financieros de los que se disponga. La Misión observó que, en los meses previos a la elección, el CNE sufrió cambios presupuestales significativos. Lo anterior resultó en un recorte presupuestal de 27% en comparación con las elecciones seccionales de 2014, a pesar de que en las elecciones de 2019 se contó con aproximadamente tres veces más candidaturas y se agregó la elección del CPCCS.

Respecto a lo anterior, la Misión recomienda:

- Establecer un riguroso proceso de selección para la conformación de las Juntas Provinciales Electorales y de personal de planta del CNE, a modo de garantizar la capacidad y pericia técnica de los funcionarios electorales. En la medida de lo posible, la Misión insta a realizar los

⁵⁵ Art. 25 del Código de la Democracia.

⁵⁶ 12 en Manabí, 2 en Esmeraldas, 1 en Cañar, 1 en Imbabura, 1 en Santo Domingo de los Tsáchilas y 1 en Galápagos.

⁵⁷ PLE-CNE-2-26-4-2018.

nombramientos con el mayor tiempo de anticipación a una elección. Lo anterior además debe orientarse a generar mayor confianza ciudadana y de las organizaciones políticas en contienda.

- Dotar al Consejo Nacional Electoral de recursos financieros que se ajusten a la magnitud del proceso electoral en cuestión.

- Material electoral

La Misión observó que el CNE reforzó los elementos de protección de los materiales electorales para evitar daños durante su distribución. Se incorporaron bolsas de plástico más resistentes para resguardar las papeletas, instructivos y sobres. Asimismo, se utilizó una cinta de seguridad para sellar los paquetes y una bolsa para proteger la caja de cartón con el material electoral. En elecciones pasadas, el uso de las bolsas había sido únicamente para provincias en las que estaban previstas lluvias. La MOE/OEA saluda las mejoras que las autoridades electorales implementaron después de las elecciones de 2017 y celebra el buen funcionamiento de la logística para el despliegue de materiales.

En lo que respecta a las papeletas de la elección al CPCCS, la Ley Orgánica del CPCCS dispuso en su artículo 32 que “el Consejo Nacional Electoral (...) elaborará una papeleta con tres listas electorales: una de mujeres; una de hombres; y, una de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos o montubios y de ecuatorianos en el exterior, en la que se observará la alternancia de género”, así como que el orden de los candidatos sería determinado por sorteo.

El 20 de diciembre de 2018, el CNE adoptó un Informe Técnico⁵⁸ en el que se dispuso la elaboración de tres papeletas: una con 11 candidatas mujeres, una con 28 candidatos hombres y una con 4 candidatos y candidatas de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos o montubios y de ecuatorianos en el exterior. El Informe Técnico en referencia señaló que separar las papeletas permitiría facilitar al elector el sufragio y las campañas publicitarias sobre el sufragio, minimizar el riesgo de error en el escrutinio, y reducir las inconsistencias de las actas de escrutinio.

La Misión constató que esta decisión significó el uso de dos sistemas electorales diferentes para una misma elección: voto en bloque y pluralidad sencilla.

A pesar de los beneficios administrativos que esta decisión haya podido generar, la Misión recibió reiteradas preocupaciones por la decisión de las autoridades electorales de dividir la papeleta que corresponde a una elección en tres boletas de sufragio distintas.

La Misión observó que durante la campaña, las y los candidatos al CPCCS promovían sus propuestas y hacían mención del número de casilla en la papeleta para facilitar el voto al electorado, pero en la práctica, esto no resultó así dado que las papeletas no incorporaron estos números. Por otro lado, los números que se utilizaban en muchas ocasiones eran similares a los que estaban asignados a organizaciones políticas compitiendo en las elecciones seccionales. Esto generó confusión sobre la afiliación política de los candidatos, que, según las reglas de esta elección, no estaba permitido.

El día de la elección, la Misión constató largas filas debido a una combinación de factores, la simultaneidad de las elecciones –hasta 6 papeletas por elector–, el alto número de candidaturas a seleccionar en cada papeleta, y la complejidad del procedimiento de la emisión del sufragio para el caso del CPCCS.

La Misión considera que el diseño de la papeleta del CPCCS no facilitó el voto a la ciudadanía. De la misma manera, también generó desafíos en el momento del escrutinio por parte de las JRV, dado que

⁵⁸ Mediante Resolución PLE-CNE-4-20-12-2018

tenían que referirse a los *nombres* de los candidatos para contar los votos o recurrir a una tapa plástica facilitada por el CNE como alternativa que asignaba una numeración a cada candidato. Esto generó lentitud particularmente durante el escrutinio de las papeletas de mujeres (11 candidatas) y hombres (28 candidatos).

Por otro lado, la Misión constató que un desafío administrativo del uso de sistemas de lista libre – elecciones seccionales- es que dificulta el escrutinio, dado que los vocales de las Juntas Receptoras del Voto (JRV) no sólo tienen que anotar varios votos para cada votante sino también separar los votos en plancha y votos preferenciales.

Durante la instalación y el escrutinio, los observadores de la OEA percibieron confusión de los MJRV sobre los procedimientos a seguir y sobre el uso del material electoral. Asimismo, la MOE constató que el proceso de escrutinio de la elección del CPCCS no había sido incluido en la guía que les habían entregado a los MJRV. Sumado a lo anterior, en estos comicios se utilizó una sola urna para todas las dignidades de la elección, por lo que fueron los miembros de mesa quienes debieron clasificar las papeletas durante el escrutinio.

En base a lo anterior, la Misión recomienda:

- Que todas las candidaturas para una misma elección sean presentadas en la misma papeleta. Lo anterior para evitar usar dos sistemas diferentes para una misma elección (voto en bloque y pluralidad sencilla) y de facilitar la emisión del sufragio.
- Regresar al sistema de una urna para cada dignidad, de forma que la clasificación de las papeletas la realice el propio elector al emitir su voto. Lo anterior aliviaría la carga de trabajo a las y los integrantes de las JRV.
- Adoptar medidas para agilizar el proceso de votación, que pueden incluir: 1) reducir el número de votantes por JRV, y/o 2) aumentar el número de biombos previstos. Asimismo, podría valorarse una reforma legislativa para permitir que las personas que se encuentran en fila al momento del cierre de centros puedan emitir su voto, como es el caso en otros países de la región.
- Fortalecer el programa de capacitación de las y los ciudadanos que ejercen como miembros de las mesas.
- Incluir en las guías de las Miembros de las Juntas Receptoras del Voto todos los procesos que éstos tienen bajo su responsabilidad.
 - Certificados de presentación

El día de la elección, los ciudadanos a los que la distancia les impedía votar en su centro podían ir a otro y solicitar allí un certificado de presentación: un documento provisional intercambiable por un certificado de votación definitivo tras el pago de la multa correspondiente⁵⁹. Asimismo, este trámite puede realizarse a partir del día posterior a la elección en cualquier Delegación Provincial Electoral.

Los observadores de la Misión reportaron que un gran número de ciudadanos se acercaron a las juntas para obtener su certificado de presentación, lo cual prolongó las filas y los tiempos de espera para votar. Además, en los centros muy concurridos estos documentos se agotaron rápidamente⁶⁰.

⁵⁹ Documento indispensable para hacer cualquier trámite en entidades públicas y privadas del país.

⁶⁰ Cada JRV contaba con 16 certificados de presentación.

Con el objetivo de reducir los tiempos de espera y evitar filas excesivamente largas en las JRV, la Misión recomienda:

- Realizar campañas de información ciudadana para informar sobre la posibilidad de tramitar el certificado provisional en las Delegaciones Provinciales Electorales. Alternativamente, también se podría evaluar mecanismos para la tramitación y descarga digital de este documento.

I. Tecnología Electoral

El pleno del CNE conformó una Comisión Técnica por la Transparencia del Sistema Informático integrada por informáticos de universidades e instituciones reconocidas del país, cuya función consistió en evaluar la funcionalidad y la seguridad del Sistema de Transmisión y Publicación de Resultados (STPR). La Misión reconoce los esfuerzos del Consejo por transparentar el funcionamiento del sistema, permitiendo mayor seguimiento a los procesos claves que se ejecutan durante el cómputo de resultados. Asimismo, congratula al CNE por las acciones iniciadas que buscan implementar cambios estructurales en el sistema de gestión de la información electoral iniciados en julio de 2019.

Con la finalidad de garantizar que al inicio del procesamiento de los resultados las bases de datos se encontraran vacías y que los programas que se utilizaron para el cómputo de votos no fueran reemplazados durante el proceso, el CNE elaboró el “Protocolo de sellado del sistema STPR y puesta a cero de la base del Sistema de Transmisión y Publicación de Resultados STPR”. La MOE/OEA reconoce este tipo de iniciativas ya que permiten un mejor seguimiento de las actividades técnicas por parte de los diferentes actores del proceso.

Durante la jornada electoral, a la media hora de haber cerrado las Juntas Receptoras del Voto, la Misión observó que el CNE comenzó a procesar las actas que iban llegando desde el exterior y continuó recibiendo de manera ininterrumpida aquellas provenientes de los distintos recintos de transmisión. Sin embargo, al igual que en los procesos observados en 2017 y 2018, en estas Elecciones Seccionales y del CPCCS la Misión observó que la página web de divulgación de resultados falló alrededor de las 8.00 pm y hasta la madrugada. La Misión reitera que este problema solo afectó la divulgación pública de resultados y la consulta por parte de la ciudadanía, pero no al cómputo de las actas ni al procesamiento de los datos.

Otra medida a destacar fue que el CNE puso a disposición de los medios de comunicación y de los partidos políticos un repositorio de imágenes de las actas escaneadas, que también contaba con archivos de textos con los resultados digitados, este repositorio estuvo disponible durante todo el tiempo de procesamiento de los datos.

Durante la etapa de procesamiento de resultados, la Misión observó que el tiempo que se utilizaba para la digitación y control de calidad de las actas ocasionó una gran diferencia en la cantidad de actas en proceso y actas validadas. También se observó que, de las actas validadas⁶¹, entre el 8.54% y el 17.79% fueron reportadas como “con novedad”⁶².

Respecto al uso de tecnología y con el objetivo de fomentar la transparencia y entregar resultados con mayor celeridad a la ciudadanía, la Misión recomienda:

- Promover mayor participación de los técnicos de las organizaciones políticas y medios de comunicación en los simulacros, con la finalidad de que estos puedan tener pleno conocimiento

⁶¹ Hasta las 6:00 am del lunes 25 de marzo

⁶² Ver detalle en Anexo de Tecnología Electoral.

de los formatos de los archivos que estarán recibiendo y que se permita medir de forma más real la capacidad de las líneas que estarán transmitiendo la información.

- Aumentar el número de digitadores para que el proceso se realice en menor tiempo.
- Revisar los procedimientos establecidos para la digitación y control de calidad que permiten la validación de las actas en el sistema.
- Estudiar las causales de las actas “con novedad” para determinar medidas de mejora en el diseño de las actas y/o la capacitación a los MJRV en lo que respecta al llenado del material electoral en la fase de escrutinio.
- Institucionalizar la Comisión Técnica por la Transparencia del Sistema Informático incluyendo a los representantes técnicos de partidos, quienes podrían observar en detalle las actividades realizadas.
- Tomar medidas que permitan que la página Web institucional transmita información de manera ininterrumpida desde el inicio del procesamiento de las actas hasta completar el total de las mismas. Entre estas medidas se incluye efectuar las pruebas de carga y de accesos concurrentes a los servidores de publicación de resultados.
- Fortalecer la comunicación entre la autoridad electoral y los partidos y movimientos políticos, para que estos participen en las distintas actividades relacionadas con el sistema (simulacro, puesta a cero, etc.). Asimismo, dedicar más atención a la capacitación y formación de los encargados de tecnología de los partidos y movimientos políticos.

g. Padrón electoral

En la etapa preelectoral y en el día de las elecciones, la Misión recibió numerosas comunicaciones relacionadas con la eliminación del registro de alrededor de 43.000 personas extranjeras que constaban en el padrón desde el proceso electoral de 2009⁶³.

La MOE/OEA reconoce la potestad de la autoridad electoral de actualizar y depurar el padrón electoral, de forma que refleje la situación real de personas habilitadas para votar. No obstante, la Misión considera que una decisión administrativa que tiene el potencial de restringir la participación política de personas debe ser ampliamente comunicada, de forma que quienes se sientan afectados tengan oportunidad de ponerse en regla (en este caso, inscribirse ante el CNE) o impugnar en plazo las decisiones adoptadas.

Respecto al padrón electoral, la Misión recomienda:

- Que las autoridades electorales comuniquen más efectivamente las decisiones de esta naturaleza e interpreten la ley en el sentido que más favorezca el cumplimiento de los derechos de participación, como indica el artículo 9 del Código de la Democracia.

h. Participación Política de Mujeres

La MOE/OEA felicita al Ecuador por los avances registrados en la búsqueda de la igualdad en la participación política entre hombres y mujeres, incluyendo la adopción de los principios de paridad, alternabilidad y secuencialidad como una obligación constitucional en cargos de nominación, de designación y de elección popular, así como en las directivas de los partidos políticos y movimientos

⁶³ Memorando Nro. CNE-DNRE-2019-0403-M de la Dirección Nacional de Registro Electoral del Consejo Nacional Electoral.

y la obligación que el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal Contencioso Electoral tengan composición paritaria⁶⁴.

La Misión constató que las mujeres estuvieron subrepresentadas en las candidaturas inscritas para los puestos uninominales: representaron el 14% de las candidaturas a Alcaldías y el 17% de las candidaturas a Prefecturas y Viceprefecturas titulares. Las cifras fueron más equitativas en los cargos plurinominales, en donde las candidatas representaban más del 44% de aspirantes a Concejalías urbanas y rurales, así como a las Juntas Parroquiales. Se observó, asimismo, que las listas estuvieron en su mayoría encabezadas por hombres. Lo anterior también fue observado por la MOE/OEA de 2017.

Del análisis de los resultados electorales se destaca que solamente 18 (8.1%) de las 221 alcaldías estarán lideradas por mujeres. De igual manera, sólo 4 mujeres fueron electas (17%) para ocupar las 23 prefecturas.

La Misión tomó conocimiento de algunos incidentes de violencia política contra las mujeres durante la campaña electoral, incluyendo una denuncia pública de dos candidatas al CPCCS por haber sido objeto de un ataque personal inaceptable por parte de un expresidente de la República. La Misión reitera su absoluta condena a todo acto de violencia política contra las mujeres.

Con el objetivo de contribuir a la efectiva implementación de los objetivos que se ha propuesto el Ecuador en materia de equidad de género, la Misión recomienda:

- Adoptar medidas de paridad horizontal, de forma que se haga extensivo este principio en el encabezamiento de todas las listas de candidaturas a puestos de elección popular plurinomial.
- Revisar el marco normativo e incorporar disposiciones que permitan atender, prevenir, detectar y sancionar este tipo de violencia, tanto en periodo electoral como no electoral. La Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las Mujeres puede servir de orientación en este proceso.
- La adopción, a la mayor brevedad posible, de una herramienta de actuación interinstitucional, como un protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de su género, unificando criterios, conceptos y procedimientos a través del entramado institucional ecuatoriano.
- Elaborar un registro anual y público de las distintas dignidades de autoridades locales, sobre la asunción y renuncia de mujeres y de hombres a sus cargos, así como de las razones que motivan la entrega del puesto. Ello permitiría contar con estadísticas actualizadas de cuántas mujeres y cuántos hombres ostentan cada cargo, para medir efectivamente la representación de las mujeres en propiedad y en suplencia. Además, dicha información permitiría detectar situaciones irregulares o de posibles actos de violencia en la política contra las mujeres que puedan motivar su renuncia.
- Publicar los resultados electorales consolidados y desagregados por sexo, para cada dignidad electa. Ello contribuye a la transparencia de la información y a la veeduría ciudadana.
- Crear una unidad especializada al interior del CNE, con el objetivo de diseñar e implementar una política de género en la institución.

⁶⁴ Constitución de la República, art. 210, 217 y 224

i. Participación Política de Pueblos indígenas y afrodescendientes

Ecuador ha realizado avances significativos en la inclusión política de las distintas nacionalidades, pueblos y etnias que integran su población. Persisten, sin embargo, desafíos importantes. Varios actores políticos expresaron a la Misión su preocupación por la invisibilidad estadística de la participación política de los pueblos originarios. Esto se debe al bajo porcentaje de indígenas reportado en el Censo poblacional (en razón de la auto-identificación) y a la falta de cifras desagregadas por origen étnico en los procesos electorales.

La Misión reconoce los esfuerzos realizados por el CNE para aumentar el número de recintos de votación en zonas alejadas donde residen comunidades indígenas. No obstante, la Misión fue informada de que a pesar de estos intentos, las distancias son aún considerables en algunas localidades, donde los votantes deben recorrer varios kilómetros a pie o por vías fluviales para ejercer su derecho al voto, lo cual afecta desproporcionadamente a adultos mayores, personas con discapacidad y mujeres.

Asimismo, la Misión saluda el trabajo del CNE por asegurar que los miembros de las JRV de las zonas en donde residen mayoritariamente indígenas pertenezcan a la propia comunidad y puedan comunicarse en el idioma de su pueblo o nacionalidad.

Para continuar en la dirección de la inclusión de pueblos indígenas y afrodescendientes, la Misión recomienda:

- Incluir la variable de etnia dentro del padrón electoral, en coordinación con el Registro Civil, de forma que se pueda visibilizar la participación política de las distintas nacionalidades, pueblos y etnias que conforman el Ecuador.
- Avanzar aún más en el acercamiento de los centros de votación a los pueblos y nacionalidades que residen en zonas remotas, especialmente cuando el número de integrantes de una comunidad supere el número mínimo para la creación de una JRV.
- Elaborar manuales de capacitación en las lenguas indígenas (o, al menos, en los dos idiomas oficiales de relación intercultural, el kichwa y el shuar) y que se incluya señalética en lenguas nativas para asistir al elector en el ejercicio del voto.
- Implementar algún tipo de medida de acción afirmativa para fortalecer la participación política de estas poblaciones. La existencia de cuotas para indígenas o afrodescendientes en listas para determinados cargos de elección popular o el establecimiento de asientos reservados para estas poblaciones podrían ser mecanismos que deberían considerarse.

j. Financiamiento político-electoral

La Misión celebra las medidas que buscan generar condiciones de mayor equidad en la contienda electoral, como lo son el Fondo Partidario Permanente (FPE) y el Fondo de Promoción Electoral, así como la prohibición del uso de recursos privados para pautas de propaganda en medios y las restricciones del uso de recursos del Estado durante periodos electorales. No obstante, la Misión considera que existen espacios de mejora importantes en lo que respecta a la implementación del marco regulatorio, particularmente en transparencia, herramientas de control y sanciones.

En cuanto al fondo permanente, la Misión constató que la legislación ecuatoriana, si bien contempla la posibilidad de asignar recursos para formación y capacitación, no establece un monto o porcentaje específico para ello, lo cual resulta en el uso discrecional de estos fondos. Por otro lado, la Misión fue informada que, si bien el Instituto de Investigación y Análisis Político Electoral recibe el 15% del

FPE⁶⁵, en la práctica, son pocos los recursos destinados a la capacitación de afiliados y adherentes de organizaciones, movimientos y partidos políticos.

La legislación ecuatoriana establece prohibiciones y sanciones por uso indebido de infraestructura, publicidad o propaganda de instituciones del Estado⁶⁶. Si bien la Misión celebra el desarrollo de un proceso electoral sin intervención indebida del Poder Ejecutivo a nivel nacional, en el ámbito local recibió numerosos reclamos respecto al uso de espacios del Estado para fines electorales.

El 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”. No obstante, la MOE constató que el CNE no publica la información hasta que se finalice el proceso de revisión de los informes de campaña y de los gastos permanentes. Al respecto, también debe considerarse que cualquier solicitud de información que se realice al CNE en relación con los ingresos y gastos de campaña o el manejo financiero del fondo permanente no será atendida hasta que finalice la revisión y análisis, es decir, posterior a 2 años en el caso de los gastos de campaña y de 1 año si corresponde a los recursos del Fondo Partidario Permanente.

Por otro lado, la Misión observó que la ausencia de restricciones para acceder al financiamiento público pudo incentivar el nacimiento de nuevas organizaciones políticas hasta alcanzarse un número récord de partidos contendientes en las elecciones seccionales.

En lo que respecta al financiamiento privado, la Misión observó que el CNE no cuenta con las herramientas necesarias para fiscalizarlos durante la campaña. Asimismo, estos fondos están sujetos a un débil escrutinio posterior, con un retraso de hasta dos años en la presentación de reportes, de acuerdo con la legislación vigente. En línea con las MOEs/OEA de 2017 y 2018, la Misión reitera que esto reduce seriamente la eficacia del control existente.

La MOE/OEA reconoce el esfuerzo del CNE de trabajar en cooperación con la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) para fortalecer sus capacidades de detectar casos de financiamiento ilícito. No obstante, la Misión considera oportuno que el CNE tome medidas adicionales para profundizar sus procesos de verificación y fiscalización en materia de aportes o donaciones.

La normativa ecuatoriana establece sanciones de tipo pecuniario en los casos de uso de recursos públicos, negación a suministrar información a los órganos competentes, realización de propaganda en periodo de veda, exceso del monto de gasto electoral e incumplimiento de prohibiciones establecidas en la normativa electoral. El CNE y TCE tienen además la facultad de remitir expedientes sobre casos de ilícitos a la Fiscalía General del Estado, en cuyo caso podrían establecerse sanciones penales. A pesar del robusto marco sancionatorio ecuatoriano, la Misión fue informada de que, en la práctica, en los últimos procesos electorales no se ha aplicado ninguna sanción en este ámbito. Lo anterior no contribuye al carácter disuasivo de un régimen de sanciones, que busca que los actores políticos eviten incurrir en la comisión de prácticas que incidan en la equidad y la transparencia de los procesos electorales.

Por lo anterior, la Misión recomienda:

- Incorporar la obligatoriedad de que las organizaciones políticas presenten informes periódicos, donde se reflejen los ingresos y gastos en periodo no electoral y durante la campaña. Lo anterior contribuirá a la equidad en la competencia así como a la eficacia y oportunidad en el control.

⁶⁵ Que equivale a aproximadamente \$900.000

⁶⁶ Salvo las excepciones determinadas por el Art. 203 del Código de la Democracia.

- Fortalecer las capacidades de fiscalización del financiamiento público y privado del CNE, con el fin de robustecer la detección y sanción de infracciones.
- Publicar en la página web del CNE la información relativa al financiamiento y gasto de los sujetos políticos, según lo estipulado en la ley, con el objetivo de que la ciudadanía pueda disponer de información oportuna para el ejercicio del sufragio.
- Considerar la introducción de una barrera de acceso al FPE, que combine algún requisito electoral para recibir la ayuda estatal y la exigencia de garantizar y reembolsar parte de los recursos recibidos, en caso de que el beneficiario no alcance un resultado electoral mínimo.
- Incorporar en la normativa la obligatoriedad que parte de los recursos permanentes que reciben las organizaciones deban ser destinados a la capacitación política, así como a la promoción de los derechos humanos, los valores de igualdad y no discriminación. Asimismo, etiquetar parte de este financiamiento para promover la capacitación de grupos históricamente subrepresentados, particularmente las mujeres.
- Incorporar medidas de control para identificar y disuadir aportes a campañas electorales a través de terceras personas.
- Elaborar campañas de educación ciudadana que instruya a la ciudadanía sobre cómo presentar denuncias sobre uso de recursos del Estado, propaganda anticipada, entre otros.

k. Propaganda electoral

- Elecciones seccionales

Para la promoción y divulgación de ideas en el marco de la campaña electoral, el Art. 202 del Código de la Democracia contempla el acceso a espacios en radio, televisión y prensa escrita de manera exclusiva a través del CNE. El material a difundir lo deben proveer los partidos o movimientos y el CNE autoriza su divulgación previa revisión de contenidos⁶⁷.

La Misión constató varios casos donde las propuestas de publicidad de los candidatos y candidatas fueron rechazadas con el argumento de que no incluían mensajes programáticos y, en algunos casos, se exigió el uso de palabras específicas. La MOE/OEA considera que la intervención del CNE en este sentido trasciende el control mínimo de legalidad y podría constituir censura previa, incidiendo sobre la libertad de expresión y la protección del discurso político de los actores del proceso electoral. Asimismo, aunque las autoridades electorales disponen de 48 horas para aprobar la publicidad propuesta por los candidatos y candidatas, el proceso de revisión y aprobación de propuestas revisadas en algunas ocasiones se demoró varios días, afectando así los esfuerzos de campaña de los actores.

Para este proceso electoral, la Misión fue informada de que los medios nativos digitales tuvieron dificultades para inscribirse como proveedores de publicidad electoral. El CNE autorizó el 10 de

⁶⁷ De acuerdo con el formato de análisis de productos comunicacionales del CNE, esta revisión incluye que se dé a conocer los candidatos/as a la ciudadanía; se propicie el debate y difusión de las propuestas programáticas, planes de gobierno u opciones de manera predominante; entre otros.

marzo el registro de tres⁶⁸ “medios de comunicación social impresos digitales” que cumplieron con los requisitos solicitados⁶⁹.

Por lo anterior, la Misión recomienda:

- Reformar el Reglamento de Promoción Electoral, velando por el pleno goce de la libertad de pensamiento y expresión de las y los candidatos, a la luz de lo establecido en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Realizar las reformas necesarias para actualizar la normativa e incluir a los medios nativos digitales como proveedores de publicidad política, conforme con la realidad de un proceso electoral moderno en el que participa una ciudadanía con altas tasas de utilización de internet y de los teléfonos inteligentes.
- Interpretar la normativa relativa a la publicidad de forma extensiva, con miras a garantizar la libertad de prensa y ampliar las opciones por las cuales la ciudadanía puede informar su voto.

- Elecciones del CPCCS

La promoción de las y los candidatos al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social recayó exclusivamente en el Consejo Nacional Electoral, por lo que a ningún partido o movimiento político, organización social, funcionario público, candidato o ciudadano se le permitió realizar actos de proselitismo político a favor o en contra de ningún candidato. Estos candidatos también tenían la prohibición de recibir o utilizar financiamiento privado de cualquier tipo⁷⁰.

A pesar de los esfuerzos del CNE, un gran número de candidatos entrevistados por la Misión expresaron su disconformidad con la manera en que fue estructurado este sistema de promoción y con la poca visibilidad que éste les otorgó. La Misión considera que el esquema de comunicación utilizado para la difusión de estas candidaturas no permitió que la ciudadanía conociera a los aspirantes y que pudiera votar de manera informada.

Por otro lado, la Misión desea destacar que las y los candidatos al CPCCS deben necesariamente incurrir en gastos asociados a la búsqueda de votos que incluye, por ejemplo, el traslado a las diferentes provincias del país, dado el carácter nacional de la elección. Ante la ausencia de financiamiento público para este propósito y la prohibición de acceder a financiamiento privado, los candidatos a éste órgano deben conseguir recursos propios o de terceros, convirtiéndose en fondos que no son visibilizados.

En lo que concierne a la propaganda electoral para la elección del CPCCS, la Misión recomienda:

- Revisar la normativa vigente que impide a los candidatos y candidatas realizar proselitismo político, de manera que se eviten posibles restricciones a la libertad de expresión y fomentar el libre debate de ideas y propuestas. Esto, además, favorecería el voto informado de la ciudadanía.

⁶⁸ Sociedad Civil Carchi al Día, DiarioAldia.com.ec, y Metroecuador.

⁶⁹ Informe Técnico de Cumplimiento de Requisitos para Calificación de Empresas que se enmarquen en lo previsto en el cuarto inciso del Artículo 24 del Reglamento de Promoción Electoral.

⁷⁰ Art. innumerado tercero a continuación del art. 35. Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

- Regular el financiamiento privado para candidatos/as al CPCCS, con el propósito de garantizar las condiciones de igualdad en la competencia y así evitar la utilización de fondos de origen dudoso en este tipo de elecciones.

I. Voto Nulo

La elección del CPCCS estuvo marcada por la falta de claridad sobre el conteo de los votos nulos. El Jefe de Misión pidió al CNE que explicara las reglas de manera inequívoca. La Misión agradece la apertura del Consejo a sus recomendaciones y reconoce las declaraciones que efectuó, en este sentido, la presidenta Diana Atamaint, así como el comunicado del Consejo en la víspera de la elección. No obstante, la confusión se mantuvo hasta la jornada electoral. La MOE/OEA considera fundamental que tanto ciudadanos como candidatos tengan información clara y oficial sobre el conteo de votos.

A pesar de que las autoridades electorales expresaron que el método de escrutinio para el CPCCS había sido aprobado en el 2018 y que no había sufrido cambio alguno, el día de la elección la Misión constató la confusión de la ciudadanía (votantes y miembros de juntas receptoras del voto) respecto a la modalidad que se usaría para contar los votos nulos de la elección del CPCCS.

Al respecto, la Misión recomienda:

- Que, para futuros procesos, las autoridades electorales establezcan las reglas que rigen una elección de manera oportuna y las comuniquen claramente a la ciudadanía.

m. Requisitos y prohibiciones para candidaturas al CPCCS

Dentro de las reformas aprobadas a la Ley que rige esta función del Estado, se incluyó la necesidad de que los candidatos demostraran “trayectoria en organizaciones sociales, participación ciudadana, lucha contra la corrupción, o reconocido prestigio” y que poseyeran “título de tercer nivel legalmente registrado en el sistema de educación superior”⁷¹. Asimismo, se añadió que los aspirantes no podían tener obligaciones pendientes con el seguro social, y se ampliaron las restricciones a quienes pertenecen a organizaciones políticas. La normativa anterior descalificaba a las personas con cargos directivos en organizaciones o movimientos políticos en los dos años previos a la convocatoria. En la normativa aprobada en 2018, se restringió la participación de cualquier candidato que haya sido “afiliado, adherente o dirigente de partidos o movimientos políticos durante los últimos cinco años”. Finalmente, la reforma legislativa estipuló que aquellas personas que hubieran ejercido ciertas posiciones en la función pública⁷² eran inelegibles, “salvo que hayan renunciado a sus funciones treinta meses antes de la fecha señalada para su inscripción.”⁷³

Varios actores políticos e incluso las propias autoridades electorales manifestaron a la Misión que los requisitos y prohibiciones para las candidaturas al CPCCS restringían la participación plural. En ese sentido, también resulta objetable la condición de haber renunciado a cualquier función pública al menos dos años y medio antes de la fecha de inscripción de candidaturas, teniendo en cuenta que la ley fue reformada apenas un año antes de la celebración de los comicios.

G. AGRADECIMIENTOS

La Misión agradece la apertura y colaboración brindada por las autoridades y funcionarios del

⁷¹ Art. 20 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

⁷² Miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, autoridades designadas por el CPCCS, jueces de la Función Judicial, Ministros de Estado, Secretarios, miembros del servicio exterior y las autoridades del nivel jerárquico en la escala superior desde quinto grado.

⁷³ El Art. 21.9 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social aprobada en 2009 requería la renuncia a funciones seis meses antes de la fecha señalada para su inscripción.

Consejo Nacional Electoral (CNE) y del Tribunal Contencioso Electoral (TCE), que permitieron el ejercicio de su labor. Extiende asimismo su agradecimiento al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana por su apoyo.

La MOE agradece también las contribuciones financieras de los gobiernos de Bolivia, Colombia, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, México, Países Bajos y Panamá, que posibilitaron el despliegue.

ANEXOS

a. SISTEMAS ELECTORALES

Introducción

En las Elecciones Seccionales y del Consejo de Participación Ciudadana del 24 de marzo se utilizaron tres tipos de sistemas electorales: 1) pluralidad sencilla o SMDP, el sistema mayoritario más común; 2) la lista libre, un sistema de representación proporcional; y 3) el voto en bloque, un sistema mayoritario parecido a la lista libre. En la Tabla 1 se resumen los rasgos pertinentes del sistema electoral ecuatoriano para cada una de las dignidades.

Tabla 1. Sistemas electorales empleados en las elecciones seccionales de Ecuador, 2019

Dignidad	Circunscripción	Magnitud	Forma de Voto	Lista	Agrupación	Sistema
Prefecto/a	Provincial	M=1	1 voto	Binomio tiene que incluir una mujer y un hombre	No	Pluralidad
Alcalde/sa	Cantonal y Distrito Metropolitano	M=1	1 voto	N/A	No	Pluralidad
Concejales municipales	Circunscripciones urbanas y rurales	5 ≤ M ≤ 15	M votos, dentro de una sola lista o entre listas	Alternancia de género	Sí	Lista libre
Vocales de Juntas Parroquiales Rurales	Parroquia rural	M=5 o 7	M votos, dentro de una sola lista o entre listas	Alternancia de género	Sí	Lista libre
Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	Nacional	M=1 o 3	3 en dos de las listas y 1 en la tercera	N/A	No	Voto en bloque; Pluralidad

Nota: reglas electorales dictadas por los Artículos 152, 154, 155, 156 y 158 del Código de la Democracia

En zonas urbanas, los votantes recibieron seis papeletas para elegir cuatro dignidades⁷⁴, mientras los votantes en la zona rural recibieron siete papeletas para elegir cinco dignidades⁷⁵. El número de votos que cada votante emitió para la elección de concejal y vocales de juntas parroquiales rurales dependía de la magnitud de su circunscripción electoral.

Entre los hallazgos se destaca que, a pesar del sistema electoral de pluralidad sencilla, la elevada cantidad de partidos o movimientos en las elecciones para prefectos y alcaldes resultó en un aumento en la fragmentación del sistema de partidos. Adicionalmente, el complejo sistema electoral de lista libre (una especie de lista abierta de múltiples votos) ha causado la proliferación de individuos al costo de los partidos políticos fuertes.

Por otro lado, este apartado detalla los problemas observados respecto al método de conteo del voto nulo en la elección del CPCCS y las dificultades observadas en el procedimiento de escrutinio tanto para el sistema de lista libre utilizado para los Concejos Municipales y las Vocalías de Juntas Parroquiales Rurales como para la elección del CPCCS (papeletas de hombres y mujeres).

Sistema de elección de Prefecturas y Alcaldías

Tanto las elecciones para los binomios de prefecto/a y vice-prefecto/a como las elecciones de alcalde/alcaldesa son elecciones unipersonales en que el votante puede hacer una sola marca⁷⁶ en un sistema de pluralidad sencilla.

Este tipo de sistema de votación, según el principio de Duverger (1954)⁷⁷, produce un sistema bipartidista o de poca fragmentación partidaria. A pesar de lo anterior, en Ecuador se observa una

⁷⁴ Prefecto/a y Vice-prefecto/a, Alcalde/sa, Concejal urbano y CPCCS.

⁷⁵ Prefecto/a y Vice-prefecto/a, Alcalde/sa, Concejal rural, Vocales de juntas parroquiales rurales y CPCCS.

⁷⁶ Artículo 119 del Código de la Democracia

⁷⁷ Duverger, M. (1954). *Political Parties. Their Organization and Activity in the Modern State*. New York, Wiley.

importante proliferación de partidos políticos en el país desde el 2006, lo cual ha generado una excesiva oferta electoral en las elecciones. Al momento de la elaboración de este informe, existían 280 organizaciones políticas registradas en Ecuador: 8 partidos políticos, 15 movimientos nacionales, 72 movimientos provinciales, 164 movimientos cantonales y 21 movimientos parroquiales.⁷⁸

Una comparación entre los resultados para prefecturas en 2014 y 2019 ilustra la proliferación de partidos políticos, no sólo al nivel local sino también a nivel provincial. Como se observa en la Tabla 2, en 2014, nueve partidos o movimientos políticos ganaron prefecturas solos o como parte de una alianza partidaria.

En contraste, 19 partidos o movimientos diferentes ganaron prefecturas en las elecciones de 2019 solos o como parte de una alianza. El Partido Social Cristiano (PSC) lideró las victorias con ocho prefecturas (35%), y ocho partidos o movimientos ganaron una sola prefectura.

Tabla 2. Desempeño de los partidos políticos en elecciones de prefectura (2014 y 2019)

Partido político	Resultados 2014		Resultados 2019		Dif
	Solos	Alianza	Solos	Alianza	
Partido Social Cristiano (PSC)	0	1	3	5	+7
Pachakutik (MUPP)	2	3	4	1	0
Movimiento Democracia Sí (MDS)			0	4	+4
Unidad Popular (UP)			0	3	+3
Movimiento Nacional Juntos Podemos (MNJP)			0	3	+3
Fuerza Compromiso Social (FCS)			2	0	+2
Izquierda Democrática (ID)			1	1	+2
Movimiento SUMA (SUMA)	2	1	1	1	-1
Alianza PAIS (PAIS)	7	3	0	2	-8
Centro Democrático (CD)			0	2	+2
Partido Adelante Ecuatoriano Adelante (AEA)			0	1	+1
Partido FE (FE)			0	1	+1
Partido Socialista Ecuatoriano (PSE)	0	0	0	1	+1
Movimiento Unión Ecuatoriana (UE)			0	1	+1
Partido Sociedad Patriótica (PSP)	1	0	0	1	0
Partido Avanza (PPA)	0	1	0	1	0
Movimiento CREO (CREO)	0	1	0	1	0
Movimiento Ecuatoriano Unido (MEU)			0	1	+1
Movimiento Popular Democrático (MPD)	1	2			-3
Movimientos locales	2	5	1	9	+3

Fuente: Consejo Nacional Electoral y datos de la Misión

Duverger, M. (1954). *Political Parties. Their Organization and Activity in the Modern State*. New York, Wiley.

⁷⁸ "Listado de Organizaciones Políticas aprobadas por el Pleno": Consejo Nacional Electoral (CNE),

<http://cne.gob.ec/es/organizaciones-politicas/informacion/listado-de-organizaciones-politicas-aprobadas-por-el-pleno>

Hubo mayor atomización a nivel de las elecciones para alcalde (Tabla 3, abajo). Ahí 42 partidos o movimientos políticos ganaron representación política en las 220 alcaldías⁷⁹. Como se muestra en la Tabla 3, 16 partidos políticos ganaron diez o más alcaldías. El partido más exitoso (PSC) ganó apenas 43 alcaldías a nivel nacional, o aproximadamente 19.5% del total nacional, y el partido más grande de los últimos doce años, Alianza País, logró sólo 28 alcaldías a nivel nacional, cayendo al cuarto puesto a nivel nacional. El exceso de movimientos municipales y provinciales condujo a la formación de diversas alianzas electorales; de hecho 112 de las 220 alcaldías fueron ganadas por coaliciones electorales multipartidistas.

Tabla 3. Las 16 listas electorales más exitosas en elecciones para alcaldes (2019)

Lista	Partido político	Alcaldías
6	Partido Social Cristiano (PSC)	43
21	Movimiento CREO (CREO)	33
20	Movimiento Democracia Sí (MDS)	30
35	Alianza PAIS (AP)	28
33	Movimiento Juntos Podemos (MNJP)	21
75	Movimientos locales	21
18	Pachakutik (MUPP)	20
62	Cambio	16
23	Movimiento SUMA (SUMA)	15
1	Centro Democrático (CD)	14
4	Movimiento Ecuatoriano Unido (MEU)	14
17	Partido Socialista Ecuatoriano (PSE)	14
100	Únete	14
2	Unidad Popular (UP)	13
3	Partido Sociedad Patriótica (PSP)	10
19	Movimiento Unión Ecuatoriana (UE)	10
61	Movimientos locales	10

Fuente: Consejo Nacional Electoral

Un riesgo latente de la participación de tantos partidos o movimientos políticos en un proceso electoral es la reducción del vínculo entre representantes y votantes. En estas elecciones, el 92,52% de los nuevos alcaldes fueron electos con menos del 50% de apoyo popular. Adicionalmente, 29,43% de los nuevos alcaldes llegarán a sus cargos con menos del 30% de respaldo popular (según el CNE, en promedio nacional los nuevos alcaldes tienen una votación del 25,83%).

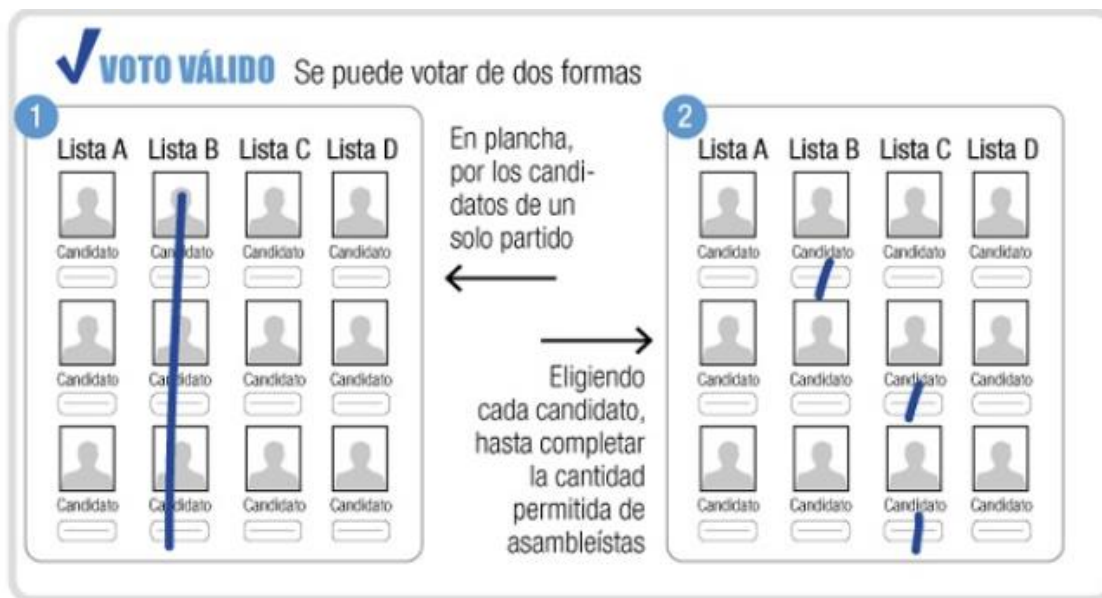
A medida que el número de candidatos/as va en aumento, la probabilidad de que alguno de ellos obtenga una votación mayoritaria tiende a descender. Por lo anterior, es importante evaluar el impacto de la excesiva oferta electoral, incluyendo la disminución en el apoyo popular a los alcaldes, lo cual podría dificultar la gobernabilidad, aumentar la frustración de la ciudadana y facilitar el surgimiento de otros eventos políticos que erosionen la calidad de las políticas públicas.

⁷⁹ Al momento de la elaboración de este informe no se conocen los resultados para el Cantón Las Lajas.

Sistema de elección de Concejales Municipales y Vocales de Juntas Parroquiales Rurales

Estas elecciones utilizan el sistema de voto múltiple personalizado en que el elector puede marcar la casilla que identifica a cada candidato/a de una sola lista o entre listas hasta alcanzar el máximo de los escaños que le corresponde elegir (M votos).⁸⁰ Este sistema se conoce como la “lista libre de representación proporcional” y goza de tres dimensiones de elección. Los votantes pueden 1) emitir votos preferenciales para los/las candidatos/as (y no sólo los partidos); 2) emitir múltiples votos de preferencia, generalmente igual a la magnitud del distrito (M); y 3) “mezclar” sus votos preferenciales entre diferentes listas de partidos. La Figura 1 demuestra las dos maneras de votar bajo este sistema.

Figura 1. Sistema de votación para Concejales Municipales y Vocales de Juntas Parroquiales Rurales



Este sistema incentiva estrategias de campaña personales. Para distinguirse de otros candidatos en la lista, los candidatos en la lista libre deben recibir votos preferenciales. Por lo tanto, cada candidato está en una competencia de votos preferenciales con cada uno de los otros candidatos en su lista. Cualquier candidato que hace campaña para una lista de votos ayuda al partido, y se ayuda a sí mismo en la medida en que es parte del equipo que compete con otros equipos del partido, pero se debilita a sí mismo en relación con otros candidatos de su equipo. Por lo tanto, todos los candidatos enfrentan un problema de acción colectiva: la lógica obliga a un candidato a buscar el voto personal a costa del partido⁸¹.

El hecho de que el sistema permite múltiples votos preferenciales amortigua a los partidos el costo de candidatos personalistas. También significa que los candidatos *outsider* o candidatos de partidos políticos pequeños pueden ganar escaños más fácilmente.

- Desafíos de la lista libre

Este sistema contribuye a la atomización del sistema político y, como se mencionó anteriormente, la fragmentación partidaria creada por el sistema político puede perjudicar la gobernabilidad. Una implicación para los concejos municipales y juntas parroquiales rurales es que, los alcaldes tendrán

⁸⁰ Artículo 120; (2009). Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia. Asamblea Nacional de la República de Ecuador. Quito, Registro Oficial. **SCLF-2009-172**: 91.

⁸¹ Mustillo, T. M. and J. Polga-Hecimovich (2018). Competing Incentives of Candidate- Versus Party-Centered Vote Seeking under Free List Proportional Representation. Revisiting Electoral Personalism. University of Chicago.

que negociar coaliciones para formar una mayoría en sus respectivos cuerpos políticos. Esto implica un costo político para el/la alcalde/sa en forjar dichos acuerdos, corriendo el riesgo de que las coaliciones sean oportunistas y de corto plazo.

Un segundo problema, y de carácter más administrativo de utilizar la lista libre es que dificulta el escrutinio. Los miembros de las Juntas Receptoras del Voto (JRV) no sólo tienen que anotar varios votos para cada votante sino también separar los votos en plancha y votos preferenciales. El resultado es un escrutinio prolongado debido al trabajo manual de las JRV. En algunas instancias, los observadores reportaron desconocimiento de parte de los vocales de las JRV en el manejo del material electoral y en los procedimientos que debían seguir.

Sistema de elección del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS)

Para la elección del CPCCS se utilizaron dos sistemas electorales: para las papeletas de hombres y de mujeres se utilizó la modalidad de “voto en bloque”. Este sistema permitía a la ciudadanía emitir múltiples marcas en cada papeleta, cuyo resultado eran múltiples ganadores/as. Para la papeleta de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos o montubios y ecuatorianos residentes en el exterior se utilizó el sistema de “pluralidad sencilla”. Este sistema permitía a cada votante emitir una sola marca, dando como resultado a un/a solo/a ganador/a. Ambas modalidades de votación utilizadas para la elección del CPCCS constituyen tipos de sistemas mayoritarios en que los candidatos con mayor número de votos resultan electos.

La Ley Orgánica del CPCCS dispuso en su artículo 32 que “el Consejo Nacional Electoral (...) elaborará una papeleta con tres listas electorales: una de mujeres; una de hombres; y, una de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos o montubios y de ecuatorianos en el exterior, en la que se observará la alternancia de género”, así como que el orden de los candidatos sería determinado por sorteo. Para esta elección, el Consejo Nacional Electoral recibió un total de 201 postulaciones⁸². De ese total, fueron habilitadas 43 personas.

El 20 de diciembre de 2018, el CNE adoptó un Informe Técnico⁸³ en el que se dispuso la elaboración de tres papeletas: una con 11 candidatas mujeres, una con 28 candidatos hombres y una con 4 candidatos y candidatas de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos o montubios y de ecuatorianos en el exterior. El Informe Técnico en referencia señaló que separar las papeletas permitiría facilitar al elector el sufragio y las campañas publicitarias sobre el sufragio, minimizar el riesgo de error en el escrutinio, y reducir las inconsistencias de las actas de escrutinio.

A pesar de los beneficios administrativos que haya podido otorgar la división de la papeleta que corresponde a una sola elección en tres boletas de sufragio distintas, la Misión recibió reiteradas preocupaciones por esta decisión tomada por las autoridades electorales. Principalmente, porque propició dudas respecto al modo de contabilizar los votos sin violar el principio de “una persona, un voto”. Además, esta decisión contribuyó al debate⁸⁴ alrededor del método ideal para contabilizar los votos nulos.

Durante el periodo de campaña, algunos actores políticos hicieron llamados a la ciudadanía promoviendo el voto nulo, aseverando que de esa manera se anularía la elección, basándose en el inciso 3 del artículo 147 del Código de la Democracia (2009) que establece que se puede declarar la nulidad de las elecciones, “cuando los votos nulos superen a la totalidad de los votos de candidatas o candidatos, de las respectivas listas, en una circunscripción determinada, para cada dignidad”.

⁸² <https://app05.cne.gob.ec/Postulacion/REPORTES/frmReporteSeg.aspx>

⁸³ Mediante Resolución PLE-CNE-2-28-1-2018

⁸⁴ La discusión giró alrededor de cómo contabilizarlos para que tuvieran el mismo peso que los votos válidos.

Esta campaña dio pie a un amplio debate entre las propias autoridades electorales respecto a cómo se debían contabilizar estos votos en la elección al CPCCS. Ante discrepancias al interior del Pleno del Consejo Nacional Electoral, el 10 y 11 de marzo se llevó a cabo un coloquio para intercambiar posiciones con actores políticos, de la academia y de sociedad civil respecto al método que debía utilizarse para contar los votos nulos en esta elección. No obstante, este evento no pareció haber contribuido a la discusión, cuyo fervor aumentó a medida que pasaron los días.

Una de las alternativas planteadas era la de equiparar la *fracción* de los votos nulos con los votos válidos. De esta manera, cada papeleta nula debía contar por la cantidad total de marcas posibles (tres en la papeleta de hombres, tres en la papeleta de mujeres y una en la papeleta de minorías). Bajo esta interpretación cada votante podría emitir siete votos nulos. En este escenario, los votantes que emitieran votos nulos realizarían una especie de acumulación de votos en una sola opción (la opción nula), mientras los otros votantes carecían de la posibilidad de concentrar dos o más votos en un solo candidato/a. La otra alternativa era contabilizar cada papeleta anulada como un voto nulo.

El miércoles 20 de marzo, a menos de 24 horas de iniciar el voto de las personas privadas de libertad, la Misión constató la divulgación de un mensaje en redes sociales de un consejero del CNE en el que se explicaba el método de contabilización de votos nulos que el Pleno habría de aprobar mediante resolución. Este mecanismo sugería que la unidad de medida de los votos nulos fueran las marcas, por lo que cada papeleta anulada valdría por tres. La divulgación de este mensaje acrecentó aún más las dudas e incertidumbre que giraban alrededor del tema en cuestión, puesto que se trataba de una postura que no representaba la del órgano colegiado.

La Misión exhortó en reiteradas ocasiones a las autoridades electorales a tomar una postura de manera pronta, clara y precisa sobre el método a utilizarse, lo cual no sucedió sino hasta el sábado 23 de marzo, fecha en que el CNE emitió un comunicado oficial acompañado de una cadena nacional y mensajes en redes sociales. El órgano electoral estableció que cada papeleta anulada sería contabilizada como un voto anulado. Según la mayoría de vocales del CNE, el Artículo 126 del Código de la Democracia establece que cada papeleta cuenta como un voto nulo. Bajo tal interpretación, un votante que anulara sus tres papeletas emitiría un total de tres votos nulos.

El segundo desafío observado en la elección del CPCCS fue el proceso de votación complejo, seguido de un escrutinio largo y complicado en las Juntas Receptoras del Voto (JRV). Si bien la Misión observó que durante la campaña, las y los candidatos al CPCCS promovían sus propuestas y hacían mención del número de casilla en la papeleta para facilitar el voto al electorado, en la práctica, esto terminó generando más confusión.

En primer lugar, porque los números que utilizaban en muchas ocasiones eran similares a los que estaban asignados a organizaciones políticas compitiendo en las elecciones seccionales. Esto generó confusión sobre la afiliación política de los candidatos, que, según las reglas de esta elección, no podían contar con el apoyo de una organización política.

Por otro lado, y según se demuestra en la Figura 2, las papeletas del CPCCS no contaban con una numeración en las casillas, por lo que el elector debía escoger a sus siete candidatas/os por nombre y apellido, y no por su ubicación en la papeleta, como se habían promovido las y los candidatos en la campaña.

Lo anterior refleja que el diseño de la papeleta del CPCCS no facilitó el voto a la ciudadanía. De la misma manera, también generó desafíos en el momento del escrutinio por parte de las JRV, dado que tenían que referirse a los *nombres* de los candidatos para contar los votos o recurrir a una tapa plástica facilitada por el CNE como alternativa que asignaba una numeración a cada candidato. Esto

generó lentitud particularmente durante el escrutinio de las papeletas de mujeres (11 candidatas) y hombres (28 candidatos).

Figura 2. Papeleta de Mujeres para el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social



Recomendaciones:

- Los partidos políticos fuertes son el una parte fundamental de la democracia⁸⁵, y la fragmentación en micro organizaciones seccionales los debilitan. Para mitigar este problema, la Misión recomienda una reforma institucional orientada tanto a restringir el acceso de los movimientos políticos a las listas electorales como a incrementar los requisitos de permanencia de los partidos, como el aumento del umbral para mantener el registro de un partido.
- Un desafío administrativo del uso de sistemas de lista libre es que dificulta el escrutinio, dado que los vocales de las Juntas Receptoras del Voto (JRV) no sólo tienen que anotar varios votos para cada votante sino también separar los votos en plancha y votos preferenciales. Para esta elección, la Misión observó desconocimiento de las JRV en el manejo del material electoral y en los procedimientos que debían seguir. Por lo anterior, y en caso de mantener este sistema de votación, la Misión recomienda reforzar las capacitaciones de los integrantes de la JRV.
- La Misión observó que la división de la papeleta de la elección del CPCCS en tres boletas de sufragio causó dificultades en la interpretación del conteo de votos, generando un debate respecto del principio de “una persona, un voto”. Para futuras ocasiones, la Misión recomienda que todas las candidaturas para una misma elección sean presentadas en la misma papeleta. Lo anterior para evitar usar dos sistemas diferentes para una misma elección

⁸⁵ Musti Schattschneider, E. E. (1942). Party Government. New York, Holt, Rinehart and Winston.

(voto en bloque y pluralidad sencilla) y de facilitar la emisión del sufragio. Asimismo, la Misión recomienda que las reglas para todo proceso electoral sean establecidas con la mayor antelación posible y sean difundidas de manera clara e institucional por las autoridades electorales. Lo anterior otorgaría mayor certeza al proceso, así como claridad al electorado respecto de la manera de votar y del impacto de su voto.

- El diseño de la papeleta del CPCCS no facilitó el voto a la ciudadanía. De la misma manera, también generó lentitud en el momento del escrutinio por parte de las JRV, dado que tenían que referirse a los *nombres* de los candidatos para contar los votos o recurrir a una tapa plástica facilitada por el CNE como alternativa que asignaba una numeración a cada candidato. Con el objetivo de facilitar el ejercicio del sufragio a la ciudadanía y agilizar el escrutinio, la Misión recomienda el uso de distintivos numéricos que identifiquen a cada candidato/a, evitando usar números que sean asociados con organizaciones políticas que participan en otra elección durante el mismo proceso.

b. ORGANIZACIÓN ELECTORAL

– *Introducción*

Para comprender a cabalidad el contexto en el cual se llevó a cabo este proceso electoral, es importante conocer sus antecedentes, que se remontan al Referéndum y Consulta Popular del 4 de febrero de 2018. En aquella oportunidad, la ciudadanía votó a favor de dar por terminado anticipadamente el periodo de los miembros del CPCCS en funciones, el nombramiento de un CPCCS Transitorio y la elección de sus integrantes definitivos por sufragio universal durante las elecciones seccionales previstas para 2019⁸⁶.

Desde su conformación, el CPCCS Transitorio realizó la evaluación las autoridades de ocho instituciones del estado, entre ellas el Consejo Nacional Electoral (CNE), el Tribunal Contencioso Electoral (TCE), el Consejo de la Judicatura y la Corte Constitucional⁸⁷. Como resultado de estos ejercicios de evaluación, el CPCCS Transitorio cesó en sus funciones a 27 autoridades.

Entre los meses de julio y agosto de 2018 el CPCCS-T terminó de manera anticipada el mandato de los consejeros y consejeras del CNE⁸⁸, así como de los jueces y juezas del TCE⁸⁹. En el caso del CNE, el CPCCS Transitorio nombró inicialmente autoridades transitorias y el 16 de noviembre⁹⁰, cinco días antes de la convocatoria a elecciones⁹¹, finalmente designó a los consejeros y consejeras definitivos del CNE. La sucesión de nombramientos a lo largo de poco menos de dos años ha implicado que el CNE tuvo cuatro cambios de presidencia y tres cambios en su integración.

El 21 de noviembre de 2018, el nuevo Consejo Nacional Electoral de Ecuador, por medio de la Resolución PLE-CNE-3-21-11-2018, convocó a la ciudadanía para elegir 11.069 autoridades locales y a 7 Consejeras/os para el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Tabla 1: Total de dignidades a elegir

Cargo	Cantidad
<i>Dignidades Seccionales</i>	
Prefecturas provinciales	23
Viceprefecturas provinciales	23
Alcaldías	221
Concejales urbanos	864
Suplentes concejales urbanos	864
Concejales rurales	443
Suplentes concejales rurales	443
Vocales de juntas parroquiales rurales	4,094
Suplentes vocales de juntas parroquiales rurales	4,094
Total	11,069
<i>Dignidades al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS)</i>	
Consejeros al CPCCS	7
Suplentes del CPCCS	7
Total	14
Total de dignidades	11,083

Fuente: elaboración propia en base a datos del CNE

⁸⁶ Resolución No. PLE-CPCCS-T-0141-02-10-2018 del pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

⁸⁷ Informe de Rendición de Cuentas del CPCCS Transitorio. (Página 18) Disponible en: <http://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2019/02/informe-rendicion-de-cuentas-2018-cpccs-final.pdf>

⁸⁸ Resolución No. PLE-CPCCS-T-0-064-17-07-2018.

⁸⁹ Resolución No. PLE-CPCCS-T-0-090-29-08-2018.

⁹⁰ Resolución No. PLE-CPCCS-T-E-177-16-11-2018.

⁹¹ Resolución No. PLE-CNE-3-21-11-2018.

Estos han sido los comicios con el mayor número de candidatos/as (81.278) y de partidos y movimientos políticos (278) en la historia del Ecuador. La magnitud del proceso supuso un reto para el Consejo Nacional Electoral y otras autoridades electorales, quienes, además, debieron organizar los comicios en un plazo muy corto.

Tal como se mencionó, las elecciones de marzo de 2019 fueron las primeras en Ecuador donde se eligieron los representantes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), cumpliendo con el mandato de la Ley Orgánica Reformatoria surgida del referéndum, que modifica el artículo 19 de la Ley Orgánica del CPCCS de la siguiente forma:

"Art. 19.- Conformación.- El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social estará integrado por siete consejeras y consejeros principales y siete suplentes, elegidos por sufragio universal, directo, libre y secreto, conforme al régimen de elecciones establecido en esta Ley. Los consejeros y consejeras ejercerán sus funciones durante un periodo de cuatro años."

Asimismo, cabe destacar que, tal como marca la normativa⁹², las nuevas autoridades electas en estos comicios ejercerán el cargo por 4 años. Esto marca una diferencia con los dos períodos anteriores 2009-2014 y 2014- 2019, cuando- para evitar que las elecciones nacionales y locales fueran concurrentes- se fijó un período de 5 años para las autoridades locales⁹³.

– **Marco Normativo**

Las Elecciones Seccionales y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social del 24 de marzo de 2019 estuvieron reguladas 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).
- Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
- Reglamentos y resoluciones expedidos por el Consejo Nacional Electoral

– **Autoridades Electorales**

La Función Electoral (una de las cinco funciones del estado a partir de la Constitución de Montecristi) está conformada el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal Contencioso Electoral (TCE). 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 probidad⁹⁴.

Consejo Nacional Electoral (CNE)

El Consejo Nacional Electoral se encarga 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, es responsable de designar a los integrantes de los organismos electorales desconcentrados⁹⁵.

Está constituido por 5 vocales, elegidos mediante un concurso de méritos organizado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. El mandato dura un período de 6 años, debiendo

⁹² Ley Orgánica Electoral - Código de la Democracia, Artículo No. 90.

⁹³ Ello fue el resultado de la aplicación de la disposición transitoria del Código de la Democracia, que señala: "A fin de que las elecciones nacionales y locales no sean concurrentes, los siguientes dos períodos de los prefectos y viceprefectos, alcaldes o alcaldes distritales o municipales, concejales distritales o municipales y vocales de las juntas parroquiales rurales, por esta y la próxima ocasión, concluirán sus períodos el día 14 de mayo del 2014 y el día 14 de mayo del 2019"

⁹⁴ Artículo 217 de la Constitución de la República del Ecuador, 2008.

⁹⁵ Artículo 219 de la Constitución de la República del Ecuador, 2008.

renovarse una mitad cada 3 años. Su Presidente y un Vicepresidente son elegidos entre los consejeros.

Autoridades del Consejo Nacional Electoral (al 24 de marzo de 2019)



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 24 de marzo de 2019)⁹⁶



⁹⁶ La composición del TCE cambió el 22 de mayo de 2019, fecha en que se posesionaron los jueces definitivos. La Dra. María de los Ángeles Bones Reasco no fue confirmada. Asumió como juez definitivo el Dr. Fernando Muñoz Benítez.

Organismos Electorales Desconcentrados: Juntas Electorales regionales, provinciales y distritales

Son organismos de carácter temporal, encargados, entre otras actividades, de realizar el escrutinio de los procesos electorales de la respectiva jurisdicción (regional, provincial y distrital)⁹⁷. Están integrados por cinco vocales principales y cinco vocales suplentes, designados por el Consejo Nacional Electoral. La integración, funciones y competencias de las juntas fueron reglamentadas por el CNE a través de las Resoluciones PLE-CNE-18-5-9-2016, PLE-CNE-2-18-12-2017 y PLE-CNE-8-4-1-2018.

– Características Específicas de la Organización Electoral

Estructura y personal del CNE

En abril del 2018, el pleno del CNE emitió la resolución No. PLE-CNE-2-26-4-2018, en la que se aprobó el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos. Este reglamento instruyó una nueva estructuración de cargos y áreas dentro de la institución. La transformación de la estructura organizacional más la realización de cambios internos en el personal durante los años 2018 y 2019 influyeron en la renovación de muchos puestos dentro del ente electoral. Los cambios continuaron inclusive iniciado el proceso electoral, con el nombramiento de nuevos directores y la contratación de nuevo personal técnico.

La Misión considera que, cuando un proceso está en marcha, es deseable que- salvo incompetencias demostradas- se conserve al personal de la institución electoral, para dar continuidad a los programas y garantizar el cumplimiento de las distintas tareas que hacen a la organización de los comicios. Con ello se evitaría responsabilizar a funcionarios que están en la etapa de aprendizaje a poner en marcha la ejecución de un proceso electoral.

Presupuesto del CNE

El éxito en las labores de organización electoral depende no solamente de la calidad del personal, sino también de los recursos financieros de los que se disponga. La Misión observó que, en los meses previos a la elección, el CNE sufrió cambios presupuestales significativos.

El 23 de marzo de 2018, la resolución no. PLE-CNE-1-23-3-2018 fijó para la organización de los comicios un primer presupuesto de ciento cuarenta y un millones novecientos setenta y nueve mil cuatrocientos noventa y un dólares con cuatro centavos, (USD \$ 141,979,491.04). El 18 de abril de 2018, mediante Resolución PLE-CNE-1-18-4-2018, se realizó un ajuste a la baja, estableciendo un presupuesto de ciento diecinueve millones setecientos cuarenta y ocho mil ochocientos noventa y siete dólares con cuarenta y siete centavos (USD \$ 119,748,897.47). Finalmente, el 29 de agosto de 2018, la Resolución no. PLE-CNE-12-29-8-2018-T redujo la partida a noventa y nueve millones trescientos treinta mil setecientos treinta y siete dólares con ochenta y ocho centavos (99,330,637.88). Funcionarios del CNE entrevistados por la misión manifestaron que este presupuesto resultaba insuficiente. Debe tenerse en cuenta que las elecciones seccionales realizadas en el 2014 se ejecutaron con ciento treinta siete millones (USD \$ 137.000.000).

⁹⁷ (Art. 36 y 37, Código de la Democracia

Selección e Integración de los organismos electorales desconcentrados

El Consejo Nacional Electoral, a través de las resoluciones PLE-CNE-18-5-9-2016, PLE-CNE-2-18-12-2017 y PLE-CNE-8-4-1-2018, reglamentó la integración, funciones y competencias para Juntas Regionales, Distritales, Provinciales, Especiales del Exterior y Juntas Electorales territoriales.

El 30 de noviembre de 2018, mediante Acta Resolutiva 04-PLE-CNE-2018, el pleno del CNE resolvió dar por finalizadas las funciones de los Vocales de las 24 Juntas Provinciales y proceder a su reemplazo. Del análisis de la resolución en cuestión se destaca que las autoridades que fueron removidas de sus puestos habían sido designadas apenas 15 días antes (el 15 de noviembre de 2018) por el CNE-Transitorio.

Candidatos/as y dirigentes partidarios entrevistados por la misión manifestaron su preocupación por el alcance de los cambios y la discrecionalidad con la que estos fueron realizados. La MOE pudo constatar que se presentaron 18 recursos de impugnación en contra de los diversos nombramientos⁹⁸, los cuales fueron resueltos en las sesiones de pleno de fechas 4, 5, 11 y 17 de diciembre del 2018.

Tal como se mencionó, la designación de los miembros de las Juntas Provincial es facultad plena del CNE⁹⁹. Dichos nombramientos deben realizarse luego de un “proceso de selección”, el cual no pudo ser constatado por la MOE.

Ejercicio del derecho al sufragio

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.

Padrón Electoral

El CNE es responsable por organizar y elaborar el registro electoral del país, en coordinación con el Registro Civil¹⁰⁰. En estos comicios, la cantidad de ciudadanos habilitados para votar ascendió a 13.261.994, de los cuales 396.125 se encontraban en el exterior. El padrón estuvo compuesto por 6.592.566 (49.7%) hombres y 6.669.428 (50.3%) mujeres.

⁹⁸ 12 en Manabí, 2 en Esmeraldas, 1 en Cañar, 1 en Imbabura, 1 en Santo Domingo de los Tsáchilas y 1 en Galápagos.

⁹⁹ Art 25 del código de la democracia.

¹⁰⁰ Conforme con el numeral 12 del artículo 219 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 15 del Código de la Democracia, le corresponde al CNE administrar el registro electoral.

Tabla 2. Padrón Electoral

Provincia	Electores	Hombres	Mujeres
Azuay	667.545	323.353	344.192
Bolivar	169.199	83.605	86.594
Cañar	232.302	113.973	118.329
Carchi	145.051	73.034	72.017
Chimborazo	415.864	200.744	215.120
Cotopaxi	365.235	177.945	187.290
El Oro	542.864	276.370	266.494
Esmeraldas	406.843	208.184	198.659
Galapagos	21.20	11.111	9.909
Guayas	3.182.028	1.577.024	1.605.004
Mbabura	370.523	181.814	188.709
Loja	398.088	198.353	199.735
Los Rios	662.406	338.814	323.592
Manabi	1.239.495	629.983	609.512
Morona Santiago	132.004	67.884	64.120
Napo	86.711	44.265	42.446
Orellana	117.488	63.564	53.924
Pastaza	73.884	37.626	36.258
Pichincha	2.317.107	1.129.525	1.187.682
Santa Elena	252.045	127.521	124.524
Santo Domingo Tsáchilas	379.928	192.316	187.612
Sucumbíos	143.932	78.014	65.918
Tungurahua	459.454	224.292	235.162
Zamora Chinchipe	84.853	44.622	40.231
TOTAL NACIONAL	12.866.889	6.403.936	6.461.933
América Latina, El Caribe y África	30.388	14.691	15.697
EEUU y Canadá	118.852	65.924	52.928
Europa, Asia y Oceanía	246.885	108.015	138.870
TOTAL EXTERIOR	396.125	188.630	207.496
TOTAL GENERAL	13.261.994	6.592.566	6.669.428

Fuente: Consejo Nacional Electoral

Desde 2008, la Constitución otorga a los extranjeros residentes en el Ecuador el derecho al voto, siempre que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años. Para la elección de 2009 se incorporaron al padrón a los extranjeros que cumplían con la mencionada condición.

En 2010, la nueva Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas fue todavía más específica y estableció que “El voto será facultativo... para las extranjeras y extranjeros desde los 16 años de edad que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años y *se hubieren inscrito en el Registro Electoral*” (énfasis es propio). Amparándose en el texto de la nueva ley, el 14 de diciembre

de 2010, el CNE emitió la resolución PLE-CNE-8-14-12-2010 mediante la cual dispuso que se eliminara del registro electoral a los ciudadanos extranjeros que se incorporaron para el proceso electoral de 2009, exceptuando a aquellos que se hubieran inscrito de manera voluntaria.

De cara a los comicios de 2019 y el CNE resolvió eliminar a aquellos ciudadanos extranjeros que no cumplieran con todos los requisitos para formar parte del padrón (residir legalmente cinco años en el país y haberse inscrito en el registro electoral). Como consecuencia de este proceso, se eliminaron alrededor de 43.000 personas extranjeras que constaban en el padrón¹⁰¹ desde las elecciones de 2009, incluyendo algunas que ya habían ejercido el derecho al sufragio en elecciones anteriores. La Misión tomó nota de los múltiples reclamos de particulares y de organizaciones sociales sobre estas exclusiones del padrón.

Organización territorial

Para las elecciones del 24 de marzo de 2019, la organización territorial del Ecuador fue establecida de la siguiente manera: 24 provincias, 3 circunscripciones especiales del exterior, 221 cantones, 1232 parroquias (414 parroquias urbanas y 818 parroquias rurales) y 1978 zonas electorales (809 zonas electorales urbanas y 1169 zonas electorales rurales).

El CNE dispuso 3.665 recintos a nivel nacional y 105 en el exterior, para un total de 3.770 recintos con 40.276 Juntas Receptoras del Voto distribuidas de la siguiente manera:

Tabla 3. Organización Territorial

Provincia	Electores	Hombres	Mujeres	JRV	JRV Hom	JRV Muj
Azuay	667.545	323.353	344.192	2.075	1.011	1.064
Bolívar	169.199	83.605	86.594	562	278	284
Cañar	232.302	113.973	118.329	730	361	369
Carchi	145.051	73.034	72.017	478	241	237
Chimborazo	415.864	200.744	215.120	1.276	618	658
Cotopaxi	365.235	177.945	187.290	1.104	537	567
El Oro	542.864	276.370	266.494	1.679	855	824
Esmeraldas	406.843	208.184	198.659	1.326	675	651
Galápagos	21.020	11.111	9.909	71	37	34
Guayas	3.182.028	1.577.024	1.605.004	9.256	4.587	4.669
Imbabura	370.523	181.814	188.709	1.139	562	577
Loja	398.088	198.353	199.735	1.286	641	645
Los Ríos	662.406	338.814	323.592	1.966	1.005	961
Manabí	1.239.495	629.983	609.512	3.725	1.888	1.837
Morona Santiago	132.004	67.884	64.120	601	305	296
Napo	86.711	44.265	4.446	319	160	159
Orellana	117.488	63.564	53.924	427	227	200
Pastaza	73.884	37.626	36.258	318	161	157
Pichincha	2.317.107	1.129.525	1.187.682	6.831	3.334	3.497
Santa Elena	252.045	127.521	124.524	776	392	384

¹⁰¹ Memorando Nro. CNE-DNRE-2019-0403-M de la Dirección Nacional de Registro Electoral del Consejo Nacional Electoral.

Sto Dgo Tsáchilas	379.928	192.316	187.612	1.172	692	580
Sucumbíos	143.932	78.014	65.918	507	270	237
Tungurahua	459.454	224.292	235.162	1.384	674	710
Zamora Chinchiipe	84.853	44.622	40.231	352	182	170
TOTAL NACIONAL	12.866.889	6.403.936	6.461.933	39.360	19.693	19.767
América Latina, El Caribe y África	30.388	14.691	15.697	110	54	56
EEUU y Canadá	118.852	65.924	52.928	257	141	116
Europa, Asia y Oceania	246.885	108.015	138.870	549	245	304
TOTAL EXTERIOR	396.125	188.630	207.496	916	440	476
TOTAL GENERAL	13.261.994	6.592.566	6.669.428	40.276	20.033	20.243

Juntas Receptoras del Voto (JRV): selección, capacitación y funcionamiento

Las Juntas Receptoras del Voto son “organismos de gestión electoral con carácter temporal que se encargan de recibir los sufragios y efectuar los escrutinios...”¹⁰². En Ecuador, las Juntas Receptoras del Voto están divididas por sexo. Para esta elección se instalaron 40.276 JRV (20.033 masculinas y 20.243 femeninas)¹⁰³.

La selección de sus integrantes se realizó conforme al Reglamento para la Selección de Miembros y Conformación de las Juntas Receptoras del Voto, emitido vía Resolución del CNE número PLE-CNE-1-27-12-2018. Dicho ordenamiento señala en su artículo 19 que “Las Juntas Receptoras del Voto a nivel nacional estarán conformadas por tres (3) vocales principales y un (1) secretario o secretaria y tres (3) vocales suplentes”¹⁰⁴. Las JRV en el exterior, en cambio, son integradas por dos vocales principales, dos suplentes y un secretario, conforme al artículo 20 de dicho Reglamento. En total, fueron seleccionados para la elección 274.680 Miembros de Juntas Receptoras del Voto (MJRV).

Los ciudadanos seleccionados para integrar las JRV debieron asistir de manera obligatoria a las jornadas de capacitación y entrenamiento convocadas por el Consejo Nacional Electoral. La meta establecida para garantizar el buen funcionamiento de las juntas fue capacitar al 80% de sus miembros. De acuerdo a datos suministrados por el CNE, al 22 de marzo se había alcanzado un porcentaje de capacitación del 83,11%. La misión observó, sin embargo, diferencias significativas entre las distintas provincias. A modo de ejemplo, en Guayas apenas 65,6% de los miembros de mesa había sido capacitado.

El día de la votación, los observadores de la OEA reportaron desconocimiento por parte de los MJRVs en el manejo del material electoral y en los procedimientos que debían seguir. Al momento de la apertura, se observó que el armado y aseguramiento de las urnas no se realizó de forma homogénea: en algunos casos, éstas eran identificadas con las etiquetas correspondientes mientras que en otros

¹⁰² Artículo 43 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador.

¹⁰³ Reporte diario de actividades operativas. Proceso Elecciones Seccionales 2019 y CPCCS. Consejo Nacional Electoral. Corte 17-03-2019.

¹⁰⁴ Artículo 19 del Reglamento para la Selección de miembros y conformación de las Juntas Receptoras del Voto (PLE-CNE-1-27-12-2018)

se las marcaba utilizando bolígrafo. Asimismo, se observó que, en la mayoría de las Juntas, no se utilizó la cinta de seguridad que el CNE había incluido en el paquete electoral para sellar la urna. Los observadores de la misión reportaron también inconsistencias en el llenado de las actas de instalación.

Durante la fase de escrutinio, la Misión volvió a constatar la confusión de los MJRVs sobre el procedimiento a seguir y observó que la clasificación de papeletas se llevó a cabo de manera desordenada. Asimismo, los observadores reportaron que en muchos casos los integrantes de las JRV realizaban el escrutinio sin tomar en cuenta el orden preestablecido por la autoridad electoral. Algunos de los MJRV manifestaron a la Misión que había pasado mucho tiempo desde que habían sido capacitados y que, por lo tanto, no recordaban con detalle los procesos. Asimismo, señalaron que el proceso de escrutinio de la elección del CPCCS no había sido incluido en la guía que les habían entregado durante la capacitación.

Materiales Electorales

– *Distribución*

La misión observó que el CNE reforzó los elementos de protección de los materiales electorales, para evitar que estos sufrieran daños durante su distribución. En primer lugar, se incorporaron bolsas de plástico más resistentes para resguardar las papeletas, instructivos y sobres. Asimismo, se utilizó una cinta de seguridad para sellar los paquetes electorales y una bolsa para proteger la caja de cartón que contenía el material electoral. En elecciones pasadas, el uso de las bolsas había sido únicamente para provincias en las que estaban previstas lluvias.



– *Urnas*

A diferencia de lo ocurrido en procesos electorales anteriores en el Ecuador, en estos comicios el CNE resolvió que los votantes depositaran las papeletas de todas las elecciones en una única urna. Consecuentemente, correspondió a los miembros de las juntas y no a los electores clasificar las papeletas. De acuerdo con lo reportado por los observadores de la Misión el día de la votación, este proceso se realizó de manera desorganizada y produjo significativos retrasos durante el escrutinio.

– *Certificados de presentación*

El día de la elección, aquellas personas que, por cuestiones de distancia, no podían acercarse a su centro de votación tenían la posibilidad de concurrir a otro recinto y solicitar a alguna de las juntas que les entregaran un certificado de presentación. Se trata de un documento provisorio que, luego del pago de la correspondiente multa, el ciudadano puede cambiar por un certificado de votación

definitivo¹⁰⁵. Este trámite también puede realizarse a partir del día posterior a la elección en cualquier Delegación Provincial Electoral.

Los observadores de la misión reportaron un gran número de ciudadanos que se acercaron a las juntas con el propósito de obtener su certificado de presentación, lo cual tornó aún más larga la espera en las filas para votar. Por otra parte, puesto que se distribuyó un número fijo de certificados (16) por JRV, en los centros muy concurridos estos documentos se agotaron rápidamente.

Voto desde el exterior

De acuerdo con el artículo 63 de la Constitución “Las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior tienen derecho a elegir a la Presidenta o Presidente y a la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, representantes nacionales y de la circunscripción del exterior”¹⁰⁵. En estos comicios se convocó a los ecuatorianos residentes en el extranjero a votar únicamente por los integrantes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), dado que los otros cargos a elegir eran locales.

El número total de ecuatorianos inscriptos para votar desde el exterior fue 396.125 (108.015 hombres y 138.870 mujeres). Para que estos pudieran ejercer su derecho al sufragio se dispuso de 105 recintos y 916 Juntas Receptoras del Voto, distribuidas en tres circunscripciones electorales: 1. América Latina y el Caribe, 2. Estados Unidos y Canadá y 3. Europa, Asia y Oceanía.

Los datos oficiales revelan un bajo nivel de participación. En América Latina, el Caribe y África, el ausentismo fue del 76,68%; en Estados Unidos y Canadá, del 86,24%; y en Europa, Asia y Oceanía, del 75,15%. Estas cifras son significativamente mayores a los porcentajes de ausentismo presentados en las votaciones en territorio nacional.

Programas de inclusión

– *Voto en casa*

Se trata de un programa, en práctica desde las elecciones presidenciales de 2013, que busca garantizar el derecho a sufragio a aquellas personas que no están en condiciones de trasladarse a su recinto para votar. Pueden participar de esta modalidad de votación los ciudadanos con más de 65 años y una discapacidad igual o mayor al 75%. De acuerdo con el Consejo Nacional Electoral, 784 personas se registraron para sufragar en sus casas (390 mujeres/394 hombres).

Los observadores de la Misión dieron seguimiento al programa, que se desarrolló conforme a lo planeado el día 22 de marzo. En la mayoría de los casos, se observó que el voto en casa se complementó adecuadamente con el voto asistido, permitiendo que los electores recibieran ayuda de un familiar al momento de sufragar.

– *Mesa de atención preferente*

La mesa de atención preferente está destinada a personas con discapacidad, adultos mayores y mujeres embarazadas. Debe ser ubicada en un lugar de fácil acceso dentro de los recintos electorales (con más de 10 Juntas Receptoras del Voto). El objetivo de esta mesa es:

1. Informar sobre el Voto Asistido y el Voto Preferente.
2. Ofrecer apoyo para el traslado del elector o electora hacia la Junta Receptora del Voto.

¹⁰⁵ Cabe recordar que éste es indispensable para hacer cualquier trámite en entidades públicas y privadas del país.

3. En caso de que el elector o electora no pueda trasladarse hacia la Junta Receptora del Voto, ofrecer el traslado de papeletas, padrón y certificado de votación hacia la Mesa de Atención Preferente, para que el ciudadano pueda votar allí.

El día de la elección, los observadores de la MOE reportaron largas filas en las mesas de atención preferente, sobre todo en los centros grandes, en los que las JRV se ubicaban lejos de la puerta de acceso. El gran número de ciudadanos que participaron de esta modalidad produjo demoras en las Juntas, dado que, ante cada pedido, debía interrumpirse la votación para trasladar la urna y las papeletas a la mesa de atención preferente.

– *Voto para personas privadas de la libertad (PPL)*

Esta modalidad de votación está dirigida a personas privadas de libertad (PPL) sin sentencia condenatoria ejecutoriada. Para estos comicios, 9.847 ecuatorianos/as (9.310 hombres y 537 mujeres) fueron inscritos para votar bajo esta modalidad. El jueves 21 de marzo, la misión observó esta votación en el centro Latacunga.

– **Jornada electoral**

Al inicio de la jornada, la Misión constató demoras en la instalación de las JRV. De acuerdo a lo reportado, la hora promedio de apertura fue a las 7:28hrs, casi 30 minutos después del horario preestablecido. En la mayoría de los casos, el retraso se debió a que, al momento de la instalación, las juntas no contaban con el número mínimo de integrantes requerido para iniciar la jornada. Asimismo, los observadores de la MOE reportaron que los efectivos militares destacados a custodiar y entregar el material electoral a cada junta iniciaron la distribución de los paquetes antes de que los MJRV se hicieran presentes para recibirlos personalmente.

Tal como se mencionó anteriormente, se observó que los Miembros de JRV exhibieron desconocimiento en el manejo del material electoral y en los procedimientos que debían seguir. Los observadores de la MOE reportaron errores en el armado de las urnas y en el llenado de las actas de instalación.

Una de las quejas más extendidas entre los ciudadanos que acudieron a votar fue que había largas filas, con esperas de hasta dos horas. Esto pudo deberse a una combinación de factores, entre los que están: el alto número de ciudadanos registrados por mesa, la cantidad de elecciones simultáneas, el drástico aumento en las candidaturas y la complejidad del procedimiento de emisión del sufragio, que en muchos casos hizo que los electores tomaran un tiempo inusualmente largo para votar.

La Misión observó que en el 58% de las JRV observadas se dio preferencia a las mujeres embarazadas y con niños. Sin embargo, se apreciaron algunas dificultades para el ejercicio del voto preferente para esta población y para las personas adultas mayores, a quienes se les hizo esperar mucho tiempo para ejercer el sufragio. Además, se observó casos en que la mesa de atención preferente no estaba ubicada visiblemente.

La concentración de ciudadanos en espera condujo a que se improvisaran medidas como habilitar pupitres sin biombos para agilizar la votación, permitiendo que sufragaran de manera simultánea hasta ocho personas en una misma sala. Si bien esto aceleró el proceso, en algunos casos pudo comprometer el derecho al voto secreto.

La misión observó que los coordinadores de mesa tuvieron un rol muy activo durante la jornada, encargándose de resolver las dudas de los miembros de las JRV. Durante el escrutinio, éstos volvieron a mostrarse poco seguros sobre los procedimientos a seguir. Sumado a su desconocimiento de los procedimientos, se les dificultó el trabajo dado que las guías JRV no contenía instrucciones para el

escrutinio de la elección del CPCCS. En algunos casos, se dividieron en distintos grupos, cada uno de los cuales se encargó del escrutinio de una elección diferente, sin tomar en cuenta el orden preestablecido por la autoridad electoral. De acuerdo con lo reportado por los observadores, los materiales de apoyo como borradores de conteo fueron útiles y facilitaron la tarea de los miembros de mesa.

– ***Repetición de Elecciones***

El viernes 5 de abril el pleno del CNE, aprobó por unanimidad el informe técnico jurídico sobre los incidentes suscitados durante el procesamiento de actas de escrutinio de las elecciones realizadas el 24 de marzo, en este se recomendó repetir las elecciones en 14 recintos de las provincias de Esmeraldas, Manabí, El Oro, Morona Santiago, Loja y Bolívar¹⁰⁶. Estas nuevas elecciones se celebraron el 14 de abril del mismo año.

Tabla 4: Recintos donde se repitieron las elecciones el 14 de abril

Provincia	Cantón	Parroquia	Recinto Electoral	Dignidades
El Oro	Las Lajas	El Paraíso	Escuela de Educación Básica Provincia de Tungurahua	Alcalde, concejales rurales, vocales de las Juntas Parroquiales Rurales
		Victoria- Las Lajas	Escuela de Educación Básica Ciudad de Loja	Alcalde, concejales urbanos, concejales rurales
		San Isidro	Unidad Educativa Juan León Mera	Alcalde, concejales rurales, vocales de las Juntas Parroquiales Rurales
		La Libertad	Escuela Dr. José María Velasco Ibarra	Alcalde, concejales rurales, vocales de las Juntas Parroquiales Rurales
Esmeraldas	San Lorenzo	Tululbi-Ricaurte	Unidad Educativa Tululbi- antes Escuela Panamericana N° 7	Concejales rurales, vocales de las Juntas Parroquiales Rurales
		Tambillo	Escuela de Educación General Básica Fiscal Pedro Moncayo	Concejales rurales, vocales de las Juntas Parroquiales Rurales
Loja	Saraguro	San Pablo de Tenta	Unidad Educativa Comunitaria Intercultural Bilingüe ABC	Concejales rurales, vocales de las Juntas Parroquiales Rurales
Bolívar	Echeandía	Echeandía	Escuela de Educación Básica Adolfo Páez	Concejales urbanos
Manabí	Pichincha	Barraganete	Unidad Educativa 26 de Septiembre- Ernesto Velásquez Kuffo	Alcalde, concejales rurales, vocales de las Juntas Parroquiales Rurales
		Pichincha- Germud	Unidad Educativa Pichincha	Alcalde, concejales urbanos
		San Sebastián	Unidad Educativa Eugenio Espejo	Alcalde, concejales rurales, vocales de las Juntas Parroquiales Rurales
	San Vicente	Canoa	Unidad Educativa Elías Cedeño	Alcalde, concejales rurales, vocales de las Juntas Parroquiales Rurales
		San Vicente	Unidad Educativa Fiscal San Vicente	Alcalde, concejales urbanos
Morona Santiago	Palora	Arapicos	Escuela Isabel de Godín	Alcalde, concejales rurales, vocales de las Juntas Parroquiales Rurales

Fuente: CNE

¹⁰⁶ <http://cne.gob.ec/es/institucion/sala-de-prensa/noticias/4941-pleno-del-cne-aprobo-la-repeticion-de-elecciones-en-14-recintos-de-seis-provincias>

– **Participación**

El padrón electoral para las elecciones Seccionales y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social del 2019 contó con un total de 13,261,994 ciudadanos hábiles para ejercer el voto. De acuerdo con información del sistema de transmisión y publicación de resultados votaron un máximo de 10,743,615 ciudadanos que sufragaron para el CPCCS, es decir, 81.24% de ciudadanos en el padrón. La abstención o ausentismo fue de un 18.76%¹⁰⁷.

Tabla 5: Participación de votación al CPCCS

	Sufragantes	% Sufragantes	Ausentismo	% Ausentismo	Blanco	% Blanco	Nulos	% Nulos
CPCCS (Hombres)	10,743,615	81.24%	2,480,867	18.76%	2,484,854	23.13%	2,557,795	23.81%
CPCCS (Mujeres)	10,744,202	81.23%	2,481,973	18.77%	2,320,507	21.60%	2,434,932	20.66%
CPCCS (Nac/Ext)	10,728,767	81.12%	2,497,758	18.88%	2,329,227	21.71%	2,357,313	21.97%

Promedio	10,738,861	81.20%	2,486,866	18.80%	2,378,196	22.15%	2,450,013	22.15%
-----------------	-------------------	---------------	------------------	---------------	------------------	---------------	------------------	---------------

Fuente: Elaboración propia en base a informaciones del sistema de divulgación de resultados del CNE

– **Hallazgos y recomendaciones**

Personal del CNE, Organismos Electorales Desconcentrados y presupuesto

- La misión constató que, en los meses previos a la elección, hubo numerosos cambios en los puestos directivos y técnicos del Consejo Nacional Electoral. Asimismo, en noviembre de 2018, ya iniciado el período electoral, el pleno del CNE resolvió dar por finalizadas las funciones de los Vocales de las 24 Juntas Provinciales, los cuales habían sido designadas apenas 15 días antes por el CNE-Transitorio. La Misión recomienda establecer un riguroso proceso de selección para la conformación de las Juntas Provinciales Electorales y de personal de planta del CNE, a modo de garantizar la capacidad y pericia técnica de los funcionarios electorales. En la medida de lo posible, la Misión insta a realizar los nombramientos con el mayor tiempo de anticipación a una elección posible. Lo anterior además debe orientarse a generar mayor confianza ciudadana y de las organizaciones políticas en contienda.
- El presupuesto asignado al CNE para la organización de los comicios sufrió sucesivas modificaciones a la baja. La partida finalmente aprobada fue un 27% más baja que la ejecutada en las elecciones seccionales de 2014. Al respecto, la Misión recomienda dotar al Consejo Nacional Electoral de recursos financieros que se ajusten a la magnitud del proceso electoral en cuestión.

Materiales electorales

- En estos comicios se utilizó una sola urna para todas las dignidades de la elección, por lo que fueron los miembros de mesa quienes debieron clasificar las papeletas durante el escrutinio. La Misión recomienda regresar al sistema de una urna para cada dignidad, de forma que la clasificación de las papeletas la realice el propio elector al emitir su voto. Lo anterior aliviaría la carga de trabajo a las y los integrantes de las JRV.
- El día de la elección, se observó un gran número de ciudadanos que se acercaron a las JRV con el propósito de obtener sus certificados de presentación, los cuales se agotaron rápidamente. De modo de reducir la afluencia de ciudadanos a los centros y evitar filas excesivamente largas en

¹⁰⁷ <https://resultados2019.cne.gob.ec/>

las juntas, se sugiere realizar campañas de información ciudadana para informar sobre la posibilidad de tramitar el certificado provisional en las Delegaciones Provinciales Electorales. Alternativamente, también se podría evaluar mecanismos para la tramitación y descarga digital de este documento.

Padrón electoral

- Amparándose en el artículo 11 del Código de la Democracia, el CNE determinó dejar fuera del padrón definitivo aquellos extranjeros que no cumplieran con el requisito de *contar con la solicitud* para ser incluidos en el registro electoral. La MOE/OEA reconoce la potestad de la autoridad electoral de actualizar y depurar el padrón, de forma que refleje la situación real de personas habilitadas para votar. No obstante, la Misión considera que una decisión administrativa que tiene el potencial de restringir la participación política de personas debe ser ampliamente comunicada, de forma que quienes se sientan afectados tengan oportunidad de ponerse en regla (en este caso, inscribirse ante el CNE) o impugnar en plazo las decisiones adoptadas. Se recomienda que las autoridades electorales comuniquen más efectivamente las decisiones de esta naturaleza e interpreten la ley en el sentido que más favorezca el cumplimiento de los derechos de participación, como indica el artículo 9 del Código de la Democracia.

Capacitación y Funcionamiento de las JRV

- La Misión observó filas y espera excesivamente largas, que en algunos casos se extendió a dos horas. La MOE sugiere adoptar medidas para agilizar el proceso de votación, que pueden incluir: 1) reducir el número de votantes por JRV, y/o 2) aumentar el número de biombos previstos. Asimismo, podría valorarse una reforma legislativa para permitir que las personas que se encuentran en fila al momento del cierre de centros puedan emitir su voto, como es el caso en otros países de la región.
- De acuerdo a datos suministrados por el CNE, al 22 de marzo se había capacitado a un 83,11% de los miembros de las Juntas Receptoras del Votos a nivel nacional, es decir, un 3% más del objetivo preestablecido (80%). La misión observó, sin embargo, diferencias significativas entre las distintas provincias, con regiones como Guayas, Esmeraldas, Azuay o Loja con porcentajes de cobertura menores a la meta. La MOE recomienda establecer metas por provincia y no a nivel nacional, para garantizar que en todas las regiones del país se alcance un porcentaje mínimo de capacitación.
- Los observadores de la MOE/OEA reportaron desconocimiento de los MJRV respecto al material y los procedimientos del día de la elección. Miembros de las JRV manifestaron que había pasado mucho tiempo entre la capacitación y la jornada electoral y que, por lo tanto, no recordaban con detalle los procesos que debían ejecutar, tanto durante la apertura como al momento del conteo. Se recomienda fortalecer el programa de capacitación de las y los ciudadanos que ejercen como miembros de las mesas.
- Asimismo, la MOE constató que el proceso de escrutinio de la elección del CPCCS no había sido incluido en la guía que les habían entregado a los MJRV. La MOE recomienda incluir en las guías de las MJRV todos los procesos que éstos tienen bajo su responsabilidad.

Voto en el exterior

- De acuerdo con los datos oficiales, de los 396.125 ecuatorianos registrados en el exterior, tan sólo 87.781 (22,1%) votaron. Dado los altos niveles de ausentismo, la Misión recomienda que se lleve

adelante una campaña de difusión de amplio alcance que incentive a los ecuatorianos en el extranjero a participar de las elecciones.

c. TECNOLOGÍA ELECTORAL

– Marco Jurídico

El Código de la Democracia en el Artículo No. 127 último párrafo señala: “*El Consejo Nacional Electoral implementará procedimientos tecnológicos que permitan hacer públicos los resultados electorales provinciales y las imágenes de las actas de escrutinio. Esta difusión se realizará desde el momento que se obtengan los primeros datos.*”

El referido texto deja a consideración del CNE las atribuciones para elegir las tecnologías y los mecanismos utilizados en los procesos electorales, lo que lleva al organismo electoral a decidir mediante resoluciones los aspectos que son necesarios para el cómputo de las actas y su publicación.

– Uso de tecnología en el proceso.

EL CNE cuenta con diferentes aplicativos para la realización de los pasos del proceso electoral, el 95% de los programas utilizados han sido desarrollados por las áreas técnicas de la institución y permiten el control de etapas claves del montaje electoral¹⁰⁸. Para el desarrollo de los aplicativos, la Dirección Nacional de Sistemas e Informática Electoral del CNE utiliza el ambiente de desarrollo de software Visual Studio 2015 C#, VB, JAVA (Web, Escritorio, App Móviles) y para el manejo y almacenamiento de la información, utiliza el sistema gestor de base de datos Oracle 12c s.

Los aplicativos desarrollados cubren funciones necesarias en la fase pre-electoral como la conformación del padrón o el cambio de domicilio (nacional y en el exterior). También existen aplicativos que funcionan el día de la elección como el Sistema de Monitoreo de Elecciones y el Sistema de Transmisión y Publicación de Resultados (STPR).

Los diferentes sistemas con que cuenta el CNE están alojados en el centro de datos del Consejo, ubicado en el edificio principal en la ciudad de Quito, lo que permite el control centralizado y el adecuado resguardo de la información.

A continuación, se detallan las principales aplicaciones que utiliza el CNE:

Sistema de Cambios de Domicilio Nacional

Este aplicativo permite actualizar la dirección electoral de los ciudadanos con la finalidad de acercar su lugar de votación a su lugar de residencia. Asimismo, permite generar comprobantes de cambio de domicilio y la elaboración de reportes de validación y verificación de cambios de domicilio a nivel nacional. El programa fue desarrollado bajo un ambiente Web y permite el trabajo tanto en modalidad conectada (Online) para delegaciones y brigadas conectadas, como fuera de línea (Off line) para las brigadas desconectadas.

Sistema de Cambios de Domicilio Exterior

El sistema de cambios de domicilio del exterior permite actualizar la dirección electoral de los ciudadanos que se encuentran fuera de Ecuador, con la finalidad de que puedan ejercer el derecho al sufragio en los consulados en el exterior. Este aplicativo está desarrollado con formato Web y tiene características similares al de sistema de Cambios de Domicilio Nacional.

Sistema de selección de miembros de las juntas receptoras del voto (MJRV)

¹⁰⁸ De los 42 sistemas existentes, 40 han sido desarrollados “in-house” y 2 han sido adquiridos (Verificación de firmas: CONTROLCAP y TTHH: MIDENA).

Este sistema permite la selección aleatoria de los miembros de las Juntas Receptoras del Voto, de acuerdo a los criterios expresados en el Reglamento aprobado, adicionalmente general los nombramientos de los MJRV seleccionados, emite de reportes y permite realizar reemplazos. Este sistema fue desarrollado en 2012 y se ha utilizado en diferentes procesos electorales a partir de esa fecha.

Sistema de levantamiento de No Sufragantes (Post Electoral)

Este sistema permite realizar el levantamiento de información de los participantes en las Juntas Receptoras del Voto (JRV). A través del escaneo de padrones, con este programa se identifica a los ciudadanos, miembros de JRV y policías y militares que sufragaron y no sufragaron en cada JRV. Adicionalmente, este sistema permite la verificación aleatoria del 100% de ciudadanos con el corte del padrón correspondiente, la generación de reportes estadísticos y controles de calidad.

Sistema de Monitoreo de Elecciones

Este sistema consiste en la captura de 4 formularios, que son contestados por los coordinadores de mesas y del recinto electoral a través de un dispositivo móvil con conexión a internet o mediante llamada telefónica a un call center, en el que dictan las respuestas de los formularios.

El aplicativo permite obtener informaciones relevantes sobre la jornada electoral, las principales son: conocer si hubo inconvenientes en algún recinto, saber si las mesas se instalaron con normalidad, tener información de la concurrencia de los ciudadanos a las elecciones y estar informado si hubo inconvenientes para la finalización del proceso.

Para el ingreso de los formularios, el sistema controla los horarios para cada uno de ellos, en el que se determina la hora de inicio y fin de actividad que tendrá cada formulario. El sistema cuenta con un módulo estadístico que, mediante gráficos de barras o pastel, permite el seguimiento a la jornada electoral.

Sistema de Transmisión y Publicación de Resultados (STPR)

Este sistema es utilizado desde las elecciones del 2017 para la realización del escrutinio o cómputo de actas y se ha seguido utilizando en las elecciones posteriores. El STPR consiste en escanear y transmitir las imágenes de las actas desde los recintos (Recinto de Transmisión y Publicación de Actas- RTPA) y procesar los resultados mediante la utilización del Reconocimiento Inteligente de Caracteres (ICR). A partir de allí se realizaba una primera digitalización automática de los resultados, seguida de una validación de estos datos mediante una digitación anónima de los resultados por parte de personal designado para esta tarea.

En los casos en que estos dos valores no concordaban, pasaban a una digitación anónima adicional, realizada por personal de control de calidad, lo que permitía tener un tercer valor para realizar una comparación y marcar los datos del acta como correctos.

El STPR cuenta con un paso final para la verificación de las firmas de las actas. En esta etapa el personal revisaba las imágenes escaneadas para comprobar que estaban presentes las firmas del presidente o el secretario de la JRV antes de validar como correcta el acta para su consolidación y publicación.

El proceso de escaneo fue realizado mediante la instalación del “Kit para Escanear las Actas”, colocados en 1,808 recintos, lo que representó el 49.3% de los 3,665 recintos utilizados para las elecciones. También se habilitó un Centro de Procesamiento de Resultados (CPR) en cada una de las 24 provincias, en donde era realizado el proceso de digitación manual de las imágenes de actas.

El proceso de consolidación nacional de resultados fue realizado en el centro de datos del CNE ubicado en la ciudad de Quito. Como contingencia al centro de procesamiento principal, el CNE realizó la contratación de un centro de cómputos alternativo (ubicado en la ciudad de Guayaquil) a través de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones (CNT). Este centro alternativo de contingencia sólo entraría en funcionamiento en caso de ser necesario por alguna falla general del centro principal.

Tanto el centro de datos principal como el secundario contaban con redundancia para contingencia interna de los diferentes elementos, como base de datos, servidores de procesamiento, dispositivos de seguridad, etc., lo que permitía alta disponibilidad de los servicios.

Tabla 1: Detalle de equipos del STPR en el centro de datos principal

Equipo	Marca	Modelo	Cantidad	Capacidad
SERVIDOR	HP	BL460c Gen8	5	2 procesadores 2.2 GHz. 8 Cores
SERVIDOR	HP	DL360e Gen8	20	1 procesador 2.2 GHz. 4 Cores
SERVIDOR	HP	BL460c Gen9	4	2 procesadores 2.6 GHz. 4 Cores
SAN	HP	EVA P6500	1	67.5 TB
SAN	3PAR	8400	1	105 TB
SWITCH	HP	5900	4	48 puertos de 1 y 10 Gbps

Fuente: CNE

El CNE instaló Centros de Procesamiento de Resultados (CPR) en cada una de las Delegaciones Provinciales Electorales. Estos CPRs contaron con infraestructura propia para el control de la seguridad de usuarios mediante Active Directory¹⁰⁹ y Firewall¹¹⁰. Cada centro estuvo equipado con dos servidores y equipos de comunicación en redundancia.

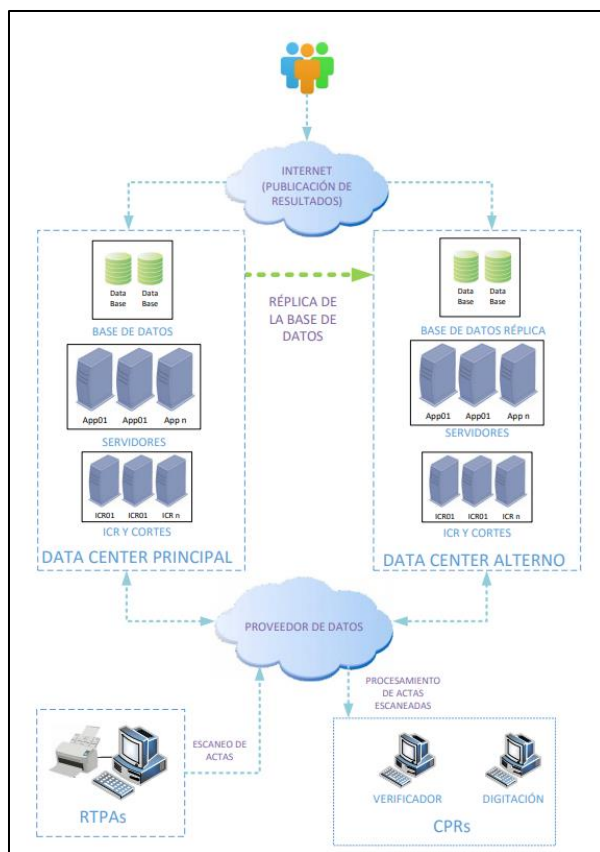
Para el seguimiento de la infraestructura del sistema de transmisión y publicación de resultados, fue habilitado un centro de monitoreo y una mesa de ayuda en las oficinas principales del CNE en Quito. En esta mesa se visualizaba el estado de las diferentes líneas de comunicación, bases de datos y servidores del centro de datos principal y del centro alternativo.

La publicación de resultados a la ciudadanía en el portal Web en internet fue realizada desde los servidores del centro de datos alternativo desde Guayaquil, y contó con la contratación de un servicio externo para la protección y seguridad de los usuarios que realizaran consultas a la página de resultados.

¹⁰⁹ **Directorio Activo:** es un servicio establecido en uno o varios servidores en donde se crean objetos tales como usuarios, equipos o grupos, con el objetivo de administrar los inicios de sesión en los equipos conectados a la red, así como también la administración de políticas en toda la red.

¹¹⁰ **Cortafuegos (firewall):** es una parte de un sistema o una red que está diseñada para bloquear el acceso no autorizado, permitiendo al mismo tiempo comunicaciones autorizadas.

Figura 1: Esquema general de infraestructura tecnológica del STPR



Fuente: CNE

– **Simulacros del Sistema de Transmisión y Publicación de Resultados (STPR)**

El Consejo Nacional Electoral incluyó en el Plan Operativo la realización de dos simulacros del sistema STPR, con la finalidad de verificar el adecuado funcionamiento de todos los elementos que interactúan en él.

Primer simulacro: Domingo 10 de marzo de 2019.

La primera prueba del funcionamiento del sistema STPR fue realizada el domingo 10 de marzo. Este simulacro tuvo como objetivo verificar el estado de la infraestructura tecnológica y las comunicaciones de los Centros de procesamiento de resultados en cada provincia con el centro de datos principal, así como el funcionamiento de los módulos del STPR para la transmisión y el procesamiento de las actas. Este simulacro se realizó con un alcance de procesamiento de al menos el 50% de Recintos de Transmisión y Publicación de Actas (RTPA) y al menos el 30% de los recintos que no contaban con centro de transmisión (No-RTPA).

El informe del simulacro¹¹¹ detalla en las conclusiones que tanto los servidores, las bases de datos, como las líneas de comunicación no presentaron saturación durante el evento, y funcionaron correctamente. Asimismo, recomendaba aumentar los entrenamientos al personal, enfatizando la manera de realizar los reportes de incidencias y la matriz de escalamiento. Del documento se pudo

¹¹¹ CNE, Informe del primer simulacro Elecciones 2019, CNE-CNSIPTE-0001-2019

conocer que durante la prueba, hubo recintos de transmisión que no pudieron trabajar, y no fue posible completar el 100% de la conectividad en todos los puntos.

Segundo simulacro: Domingo 17 de marzo de 2019.

El segundo simulacro, celebrado el domingo 17 de marzo, contó con la presencia de observadores de la MOE/OEA. Esta actividad fue de alcance nacional en las 24 provincias más la Junta del Exterior. El objetivo principal fue probar los procedimientos técnicos y operativos en los recintos, Juntas Receptoras del Voto, Juntas Provinciales Electorales, Centros de Procesamiento de Resultados, así como probar el sistema de escrutinio que sería utilizado en las elecciones.

A continuación, se detallan las actividades y el alcance del segundo simulacro:

- Puesta en funcionamiento de la operatividad técnica del 100% de recintos de transmisión y publicación de actas a nivel nacional. Verificación del funcionamiento de 1,808 enlaces instalados en los recintos.
- Traslado a los recintos de 1,706 operadores y 1,706 asistentes de escaneo.
- Participación de 426 funcionarios de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT desplegados en todas las provincias, para probar el funcionamiento de los 1.808 enlaces que se han previsto en los recintos.
- En los recintos que no son de transmisión (no cuentan con kit de escáner) se probó el procedimiento operativo del traslado de actas de los policías transportadores. Se excluyeron en la prueba los recintos de difícil acceso y los de las zonas electorales que tienen dos juntas. Este proceso fue realizado por 200 coordinadores de recintos y 627 coordinadores de mesa.
- Se pusieron en funcionamiento los 25 centros de procesamiento de resultados, instalados uno en cada una de las 24 provincias y uno adicional que corresponde al exterior.
- Se puso a prueba todas las fases del Sistema de Transmisión y Publicación de actas en los Centros de Procesamiento de Resultados, escaneo, digitación, control de calidad y verificación de firmas.
- El alcance de procesamiento de actas esperado por dignidad fue: el 100% de las actas de alcalde y prefectos, equivalente a un total de 78,649 actas y el 30% de las actas de concejales urbanos, rurales, vocales de las juntas parroquiales y consejeras del CPCS, con un total de 49,912 actas.

Tabla 2: Personal involucrado en el segundo simulacro electoral

Función	Cantidad de Personal
Operadores de escáner	1,706
Asistentes de escáner	1,706
Digitadores	880
Coordinadores de recinto	200
Coordinadores de mesa	627
Personal operativo en delegaciones	720
Funcionarios del CNT	426
Fuerzas armadas	1,224
Policías	3,313
Total	10,802

Fuente: CNE

El segundo simulacro, realizado el domingo 17 de marzo, inició a las 9:00 de la mañana con el acto de apertura por parte de los consejeros del CNE. La transmisión de las actas inició a las 11:00 de la mañana, posterior a una explicación del funcionamiento de las JRV en cada una de las 24 provincias.

El simulacro finalizó a las 20:24 horas con una duración aproximada de ejecución de 9 horas y 30 minutos. Para la dignidad de alcalde se obtuvo un procesamiento de 79.69% y para prefecto fue de 81.86%. En estas dos dignidades se esperaba procesar el 100% de las actas. En las 7 dignidades restantes se proyectó un alcance de procesamiento del 30% de las actas, pero sólo fue posible lograr un promedio de 21.82%. En total, se procesó el 72.73% del total de actas esperadas en este simulacro.

Tabla 3: Reporte de estado final de procesamiento de actas en el segundo simulacro electoral

 CONSEJO NACIONAL ELECTORAL ELECCIONES SECCIONALES 2019 Y CPCCS 24 DE MARZO DE 2019 REPORTE DE ESTADO DE PROCESAMIENTO 										
domingo, 17 marzo 2019, 20:24										
ECUADOR										
DIGNIDAD	GENERADAS	ESCANEADAS	DIGITACIÓN	CONTROL	FIRMAS	NOVEDAD	VÁLIDAS	FALTANTES	RECONTADAS	AVANCE
ALCALDESA / ALCALDE	39360	34054	41	51	13	2567	31365	122	924	79,69%
PREFECTA / PREFECTO	39289	35297	28	2	90	3003	32161	133	930	81,86%
CONCEJALES URBANOS	29284	7317	16	7	0	1078	6210	29	234	21,21%
CONCEJALES RURALES	10076	2871	6	1	1	358	2503	10	177	24,84%
VOCALES DE JUNTA PARROQUIAL	10076	2840	6	1	1	314	2514	12	165	24,95%
CPCCS (MUJERES)	40276	10416	5	1	3	2250	8149	17	804	20,23%
CPCCS (HOMBRES)	40276	10466	17	2	1	2508	7935	23	840	19,70%
CPCCS (NAC / EXT)	40276	10454	5	2	1	2389	8053	12	954	19,99%
CONSULTA POPULAR	46	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%
TOTAL:	248959	113715	124	67	110	14467	98890	358	5028	32,50%
GRAN TOTAL:	248959	113715	124	67	110	14467	98890	358	5028	39,72%

Fuente: CNE

El informe final del segundo simulacro¹¹² indica que si bien la infraestructura, los servidores de base de datos y la comunicación no presentaron saturación en su funcionamiento, los servidores de Reconocimiento Inteligente de Caracteres (ICR por sus siglas en inglés) y de corte de imágenes para la digitación, sí presentaron picos de hasta 100% en su utilización, señal de una posible saturación de los servidores de procesamiento.

– **Comisión Técnica por la Transparencia del Sistema Informático**

El día 20 de febrero de 2019, el pleno del Consejo Nacional Electoral resolvió conformar una Comisión Técnica por la Transparencia del Sistema Informático para las elecciones del 2019¹¹³. Esta Comisión estuvo integrada por 5 representantes de universidades e instituciones de la sociedad civil¹¹⁴. Su objetivo principal fue de evaluar la funcionalidad y seguridad del Sistema de Transmisión y Publicación de Resultados (STPR), incluyendo los diferentes procedimientos, la comunicación y el almacenamiento de los datos. Esta comisión participó en calidad de acompañante en los diferentes simulacros realizados, como también en la ejecución del protocolo de sellado del sistema STPR, la puesta a cero de la base de datos del sistema y estuvo presente durante el cómputo de resultados el día de las elecciones.

¹¹² CNE, Informe del segundo simulacro Elecciones 2019, CNE-CNSIPTE-0002-2019

¹¹³ Mediante la resolución PLE-CNE-5-20-2019.

¹¹⁴ Universidad Andina Simón Bolívar, Asociación Ecuatoriana de Software, Colegio de Ingenieros en Informática, Sistemas y Computación de Pichincha, Universidad del Azuay y Escuela Politécnica Nacional.

– **Cambios de estructura del organigrama del CNE**

En abril del 2018, el Pleno del CNE-Transitorio aprobó el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del CNE¹¹⁵, reglamento que creó una nueva estructuración de cargos y posiciones dentro de la institución. Los departamentos de sistemas pasaron a integrar el área de Gestión Nacional de Seguridad Informática y Proyectos Tecnológicos Electorales. Esta área es responsable de coordinar las acciones para la administración de tecnologías de la información y la comunicación electoral, con el objetivo de garantizar la disponibilidad, integridad y confidencialidad de la información de los procesos electorales.

Esta área de coordinación cuenta a su vez con tres direcciones:

1. Dirección Nacional de Sistemas e Informática Electoral
2. Dirección Nacional de Infraestructura Tecnológica y Comunicaciones Electorales
3. Dirección Nacional de Seguridad y Proyectos de Tecnología Informática Electorales

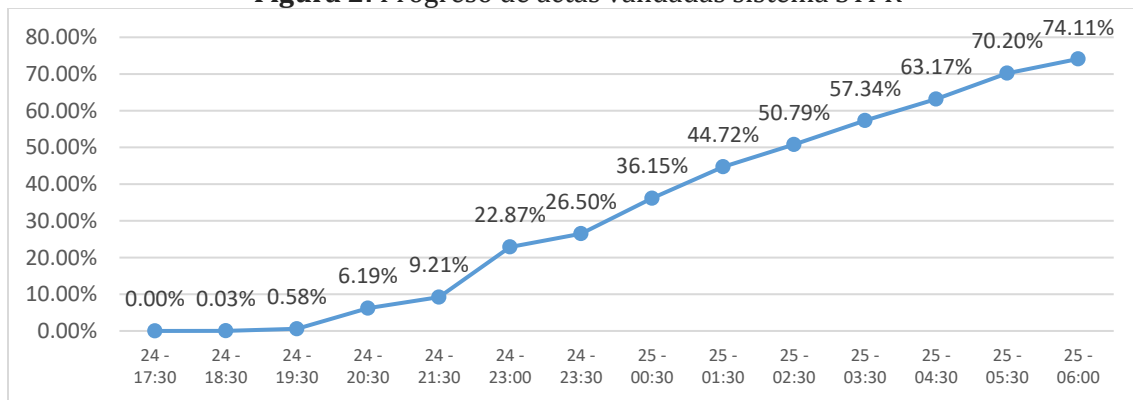
El cambio en la estructura organizacional, sumado a los cambios internos en el personal que tuvieron lugar durante los años 2018 y 2019, resultó en la renovación de muchos puestos dentro de las áreas de tecnologías. Es importante que el CNE pondere la idoneidad de una política del manejo del talento humano que persiga incentivar la permanencia del personal con la finalidad de aumentar la experiencia necesaria para la realización de procesos electorales.

– **Seguimiento y difusión de resultados**

Desde las 17:00 horas del día de la celebración de las elecciones, estuvo disponible el procesamiento de los resultados en el sistema STPR. También se activó el sistema de divulgación de resultados en internet con la finalidad de que la ciudadanía tuviera acceso a los resultados de la votación para las diferentes dignidades.

La MOE/OEA tuvo presencia ininterrumpida en el centro matriz de procesamiento del CNE en Quito desde el proceso de revisión de la puesta a cero de las bases de datos (que sucedió antes de la hora de cierre de las mesas de votación), hasta las 9:30 horas del día lunes 25. La Misión observó que los primeros resultados empezaron a recibirse a las 17:30 del domingo 24, perteneciente a las JRV del exterior. Seguidamente, se observó un constante y progresivo procesamiento de las actas en el sistema, como se refleja en el gráfico a continuación.

Figura 2: Progreso de actas validadas sistema STPR



Fuente: Elaboración propia en base a información del STPR del CNE

¹¹⁵ Mediante resolución PLE-CNE-2-26-4-2018.

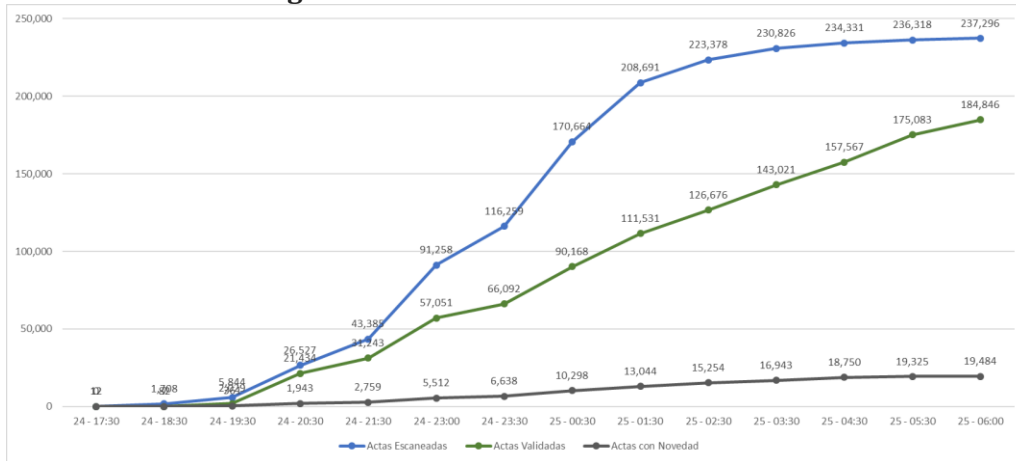
Tabla 4: Detalle de procesamiento de resultados de actas sistema STPR

Día/Hora	Actas Escaneadas	Actas Validadas	Actas con Novedad	Actas Recontadas	% Avance Actas Validadas	% Actas con Novedad/Validadas	Diferencia Escaneada y Validadas	% Diferencia Escaneada y Validadas
24 - 17:30	12	12	0	0	0.00%	0.00%	0	0.00%
24 - 18:30	1,708	82	7	0	0.03%	8.54%	1,626	0.65%
24 - 19:30	5,844	2,029	361	0	0.58%	17.79%	3,815	1.53%
24 - 20:30	26,527	21,434	1,943	0	6.19%	9.07%	5,093	2.04%
24 - 21:30	43,385	31,243	2,759	0	9.21%	8.83%	12,142	4.87%
24 - 23:00	91,258	57,051	5,512	1	22.87%	9.66%	34,207	13.71%
24 - 23:30	116,259	66,092	6,638	1	26.50%	10.04%	50,167	20.11%
25 - 00:30	170,664	90,168	10,298	1	36.15%	11.42%	80,496	32.27%
25 - 01:30	208,691	111,531	13,044	1	44.72%	11.70%	97,160	38.95%
25 - 02:30	223,378	126,676	15,254	8	50.79%	12.04%	96,702	38.77%
25 - 03:30	230,826	143,021	16,943	14	57.34%	11.85%	87,805	35.20%
25 - 04:30	234,331	157,567	18,750	25	63.17%	11.90%	76,764	30.78%
25 - 05:30	236,318	175,083	19,325	37	70.20%	11.04%	61,235	24.55%
25 - 06:00	237,296	184,846	19,484	39	74.11%	10.54%	52,450	21.03%

Fuente: Elaboración propia en base a informaciones del sistema de divulgación de resultados del CNE

Durante el procesamiento de resultados la noche de las elecciones, se pudo observar que el proceso de validación de actas se mantuvo por debajo de las actas que se tenían disponibles como escaneadas. También se observó un alto número de actas marcadas en el estatus “Con Novedad”, como se puede apreciar en el gráfico a continuación.

Figura 3: Procesamiento actas sistema STPR



Fuente: Elaboración propia en base a informaciones del sistema de divulgación de resultados del CNE

Alrededor de las 20:00 horas, la Misión constató que la página de resultados en internet del CNE presentó problemas de saturación. Lo anterior ocasionó que la publicación web se mantuviera sin servicio hasta la madrugada del día 25, cuando los técnicos del CNE realizaron ajustes a la infraestructura, permitiendo su funcionamiento nuevamente. El CNE comunicó los resultados de las elecciones a la ciudadanía por canales alternos como el centro de divulgación de prensa instalado en el CNE y sus redes sociales.

– **Resultados del procesamiento de actas**

El día 6 de abril, el Consejo Nacional Electoral informó el cómputo de la totalidad de las actas de las elecciones Seccionales 2019 en las 24 provincias del país y las tres circunscripciones del exterior¹¹⁶.

¹¹⁶<http://cne.gob.ec/es/institucion/sala-de-prensa/noticias/4940-finalizo-el-escrutinio-de-votos-de-las-elecciones-2019>

Los resultados presentados en el sistema de divulgación muestran para los cargos al CPCCS un máximo de votación en blanco del 23.13% y los votos nulos alcanzaron un máximo de 23.81%.

Tabla 5: Procesamiento de actas al CPCCS

CPCCS (Hombres)

Procesamiento de Actas			Votación					
	Actas	%		Total	%		Total	%
Procesadas	40,282	99.83%	Sufragantes	10,743,615	81.24%	Votos Blanco	2,484,854	23.13%
Válidas	40,233	99.71%	Ausentismo	2,480,867	18.76%	Votos Nulos	2,557,795	23.81%
Inconsistentes	49	0.12%						
En proceso de validación	69	0.17%						

CPCCS (Mujeres)

Procesamiento de Actas			Votación					
	Actas	%		Total	%		Total	%
Procesadas	40,279	99.82%	Sufragantes	10,744,202	81.23%	Votos Blanco	2,320,507	21.60%
Válidas	40,237	99.72%	Ausentismo	2,481,973	18.77%	Votos Nulos	2,434,932	20.66%
Inconsistentes	42	0.10%						
En proceso de validación	72	0.18%						

CPCCS (Nac./Ext.)

Procesamiento de Actas			Votación					
	Actas	%		Total	%		Total	%
Procesadas	40,279	99.82%	Sufragantes	10,728,767	81.12%	Votos Blanco	2,329,227	21.71%
Válidas	40,239	99.72%	Ausentismo	2,497,758	18.88%	Votos Nulos	2,357,313	21.97%
Inconsistentes	40	0.10%						
En proceso de validación	72	0.18%						

Fuente: Elaboración propia en base a informaciones del sistema de divulgación de resultados del CNE

Hallazgos y Recomendaciones

- El CNE aprobó el “Protocolo de sellado del sistema STPTR y puesta a cero de la base de datos del Sistema de Transmisión y Publicación de Resultados STPR” con la finalidad de garantizar que al inicio del procesamiento de los resultados, las bases de datos se encuentren sin información de votación registrada y que los programas que se utilicen para el cómputo de votos no sean remplazados durante el proceso. La Misión recomienda que el CNE continúe con la implementación de este tipo de iniciativas ya que permiten un mejor seguimiento de las actividades técnicas por parte de los diferentes actores del proceso.

- El pleno del CNE conformó una comisión de expertos informáticos de universidades e instituciones reconocidas del país, con la finalidad de evaluar la funcionalidad y la seguridad del Sistema de Transmisión y Publicación de Resultados (STPR), la Misión reconoce los esfuerzos del Consejo por transparentar el funcionamiento del sistema, permitiendo mayor seguimiento a los procesos claves que se ejecutan durante el cómputo de resultados. La MOE recomienda institucionalizar la Comisión Técnica por la Transparencia del Sistema Informático e incluir a los representantes técnicos de partidos, quienes podrían observar en detalle las actividades realizadas.
- En este proceso electoral el CNE puso en funcionamiento en el auditorio del edificio principal del CNE un centro para la presentación de resultados a la prensa y los partidos políticos. Se resalta esta iniciativa ya que permitió que, pese a la caída del sistema de publicación de resultados en el internet, los medios de comunicación prosiguieron continuamente presentando resultados a la ciudadanía.
- Para este proceso electoral, el CNE puso a disposición de los medios de comunicación y de los partidos políticos un repositorio de imágenes de las actas escaneadas, que también contaba con archivos de textos con los resultados digitados. Este repositorio estuvo disponible durante todo el tiempo de procesamiento de los datos. Para futuros procesos la Misión considera importante promover mayor participación de los técnicos de las organizaciones políticas y medios de comunicación en los simulacros, con la finalidad de que estos puedan tener pleno conocimiento de los formatos de los archivos que estarán recibiendo.
- Durante los eventos realizados para la puesta a cero del sistema, así como en las diferentes actividades elaboradas por los departamentos de tecnologías del CNE, se observó que la presencia de representantes técnicos de los partidos era escasa o nula. En tal sentido se exhorta a crear los mecanismos que permitan un mayor acompañamiento de delegados técnicos durante toda la preparación y el montaje del proceso electoral, esto permitiría despejar las dudas que pudiesen existir, brindando mayor confianza para los partidos en el accionar del órgano electoral.
- En los meses previos a la jornada electoral, el CNE realizó cambios en los puestos técnicos y de dirección de los departamentos encargados de las tareas informáticas del proceso electoral. La MOE recomienda al organismo electoral manejar políticas de valoración del talento humano, es decir, políticas que permitan mantener en el CNE al personal capacitado en la institución, robusteciendo así el montaje de los procesos electorales con personal con experiencia en eventos anteriores.
- A partir de las 20:00 horas, la Misión constató que la página web de divulgación de resultados presentó problemas de saturación que no le permitieron seguir en operación hasta la madrugada del próximo día. La MOE reitera las recomendaciones de las Misiones de la OEA de 2018 y del 2017 respecto de la necesidad de realizar pruebas a la infraestructura que permitan garantizar el adecuado funcionamiento del servicio de publicación de resultados, evitando un congestionamiento el día de las elecciones.
- Durante el procesamiento de resultados electorales se observó que el proceso de recepción de imágenes escaneadas de actas era más rápido que el proceso de digitación y validación, lo que retrasó en cierta medida la emisión de resultados. Se recomienda que para próximos procesos electorales el CNE aumente el número de digitadores para que el proceso se realice en menor tiempo. Asimismo, se recomienda revisar los procedimientos establecidos para la digitación y control de calidad que permiten la validación de las actas en el sistema. Por otro lado, se recomienda estudiar las causales de las actas “con novedad” para determinar medidas de mejora

en el diseño de las actas y/o la capacitación a los MJRV en lo que respecta al llenado del material electoral en la fase de escrutinio.

- Para probar el funcionamiento de los diferentes elementos del Sistema de Transmisión y Publicación de Resultados (STPR), el CNE realizó dos simulacros en el mes de marzo previo a las elecciones. La MOE pudo observar que en ninguno de los simulacros se completó el cien por ciento de la cantidad de actas planificadas en la prueba, la Misión recomienda que se verifiquen las causas que no permitieron cumplir con los objetivos del procesamiento total y que para futuros procesos electorales se realicen los esfuerzos necesarios para completar dichas actividades, permitiendo asegurar un adecuado funcionamiento de la plataforma.

d. PUEBLOS INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES

– Introducción

De acuerdo con el último censo nacional (2010)¹¹⁷, el número de indígenas en el Ecuador asciende a 1.018.176, equivalente al 7% de la población del país. Los pueblos originarios se encuentran divididos en 13 nacionalidades, entre las cuales, la kichwa es la mayoritaria. En términos absolutos, las poblaciones indígenas más numerosas se encuentran en las provincias de Chimborazo (174.270), Pichincha (136.543) e Imbabura (102.746), aunque como porcentaje de la población total del distrito, el peso de estos colectivos es mayor en Napo (56,8%), Morona Santiago (48,4%) y Pastaza (39,8%).

La organización indígena de mayor influencia en el país es la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), que nace como resultado de un proceso piramidal de convergencia de dos organizaciones macro regionales: la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana y Ecuador Runacunapak Rikcharimui, la organización de los kichwas de la sierra. Desde 1996, la CONAIE cuenta con un brazo político, el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik (MUPP). A poco más de veinte años de su nacimiento, los resultados electorales muestran que el MUPP ha tenido relativa capacidad de penetración en las jurisdicciones locales, especialmente de la región Andina, pero una presencia más reducida en el escenario nacional.

En cuanto a las poblaciones afrodescendientes, los resultados del último censo arrojan que el 1,9% de los ecuatorianos se identifican como mulatos, 1% como negros y 4,25% como afro ecuatorianos. Estos tres colectivos constituyen el 7,2% de la población: aproximadamente 1 millón de personas.

El colectivo afroecuatoriano ha tenido dificultad para establecer una organización nacional única y fuerte. En 2002 adquirió estatuto jurídico la Confederación Nacional Afroecuatoriana (CNA) pero su vida fue corta. En 2008, se creó el Consejo de Coordinación Política Afro del Ecuador (COCOPAE) con la ulterior intención de fundar un partido político a imagen y semejanza de Pachakutik. Dicho partido nunca se creó y la COCOPAE acabó disolviéndose. En la actualidad, dos nuevas organizaciones buscan alcance nacional, el Consejo Nacional de la Unidad Afroecuatoriana y la Comisión de Coordinación Política de las Organizaciones de la Sociedad Civil por el Decenio Afrodescendiente, pero su capacidad para posicionarse como portavoces e instrumento de acción colectiva ha sido limitada.

Es importante destacar que el presente informe fue cerrado previo a la aprobación de las reformas al Código de la Democracia de febrero de 2020. Es decir, los hallazgos y recomendaciones de este anexo son en base a las leyes vigentes durante la elección observada.

A pesar de lo anterior, la Misión desea reconocer los esfuerzos de la República del Ecuador por promover la inclusión política de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Algunas de las reformas plasmadas en la Ley Reformatoria del Código de la Democracia incluyen:

- El Estado adoptará medidas de acción afirmativa para la participación de los sectores discriminados y promoverá prácticas de democracia comunitaria entre los pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio.¹¹⁸

¹¹⁷ Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC. 2010. *Estudios sociodemográficos: Población Indígena del Ecuador*. Disponible en: http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Bibliotecas/Estudios/Estudios_Socio-demograficos/Poblacion_Indigena_del_Ecuador.pdf

¹¹⁸ Art. 1 de la Ley Reformatoria del Código de la Democracia.

- El Consejo Nacional Electoral en la reglamentación respectiva establecerá los mecanismos operativos que, en los procesos de democracia interna y en los relativos a la inscripción de candidaturas, hagan posible el cumplimiento de esta disposición, garantizando equidad territorial, no discriminación y prelación. En la reglamentación se considerará medidas de acción afirmativa para la inclusión de personas pertenecientes a los pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y el pueblo montubio.¹¹⁹
- En las provincias con importante población indígena se difundirá la promoción electoral también en idiomas de relación intercultural propios de la jurisdicción.¹²⁰

– Marco jurídico

Ecuador ha firmado y ratificado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), uno de los instrumentos internacionales más importantes para la protección de los derechos de los pueblos indígenas. Como respuesta a la situación vulnerable de estas poblaciones, el Convenio establece la necesidad de adoptar medidas especiales para salvaguardar sus personas, sus instituciones, sus bienes, su trabajo, y su cultura. Asimismo, establece que los pueblos indígenas y tribales deben ser consultados en relación con los temas que los afectan, no únicamente con proyectos de desarrollo específicos, sino con cuestiones más amplias de gobernanza y de participación en la vida pública.

En el plano interno, cabe destacar que la propia Constitución ecuatoriana considera las culturas indígena y afrodescendiente como parte inalienable de la identidad nacional. El artículo dos eleva el kichwa y el shuar, los dos idiomas indígenas más hablados, a la categoría de “idiomas oficiales de relación intercultural” y decreta que el resto de idiomas “son de uso oficial para los pueblos indígenas en las zonas donde habitan”, estableciendo que “el Estado respetará y estimulará su conservación y uso”.

El artículo 6 reconoce la existencia de nacionalidades indígenas y pueblos indígenas, del pueblo afroecuatoriano y, por primera vez, de los montubios como un pueblo en el ámbito de un Ecuador plurinacional. De acuerdo con el artículo 59, todos ellos son reconocidos como sujetos de derechos colectivos, los cuales son desarrollados en el artículo 57. El texto constitucional reconoce a estas poblaciones el derecho a:

- Construir y mantener organizaciones que los representen, en el marco del respeto al pluralismo y a la diversidad cultural, política y organizativa.
- Participar mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley, en la definición de las políticas públicas que les conciernan, así como en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del Estado.
- Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos.

Por otra parte, el artículo 171 del texto constitucional concede funciones jurisdiccionales a los pueblos indígenas, “con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres [...] y siempre que sus procedimientos no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos”.

¹¹⁹ Art. 43 de la Ley Reformatoria del Código de la Democracia.

¹²⁰ Art. 83 de la Ley Reformatoria del Código de la Democracia.

Por último, los artículos 60 y 257 de la Constitución establecen el derecho de los tres grupos étnicos a conformar Circunscripciones Territoriales (CT) dotadas de autonomía política, con competencias similares a las regiones. Sin embargo, hasta la elaboración de este informe, ninguna circunscripción de este tipo ha sido creada.

La explicación se encuentra en el diseño constitucional y el reglamento que lo desarrolla, el Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD). Los legisladores optaron por un modelo de CT enmarcado en la preexistente división política administrativa del Estado. Esto quiere decir que la conformación de una circunscripción sólo puede ocurrir dentro de los límites territoriales de una parroquia, un cantón, una provincia o una región, cuando en realidad los territorios indígenas se encuentran fragmentados entre varias jurisdicciones.

Existe, además, otra dificultad. El artículo constitucional 257 establece que la creación de la CT se dará “luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos”. En el marco de la actual división territorial del Estado, no existen unidades donde uno de los grupos étnicos minoritarios alcance esa mayoría de dos tercios.

– **Participación de los pueblos indígenas y afrodescendientes en la organización del proceso electoral**

El Consejo Nacional Electoral (CNE) está constituido por 5 vocales, elegidos mediante un concurso de méritos organizado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. El mandato dura un período de 6 años, debiendo renovarse una mitad cada 3 años.

La Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social establece que, en las designaciones de cuerpos colegiados- entre ellos el CNE- se garantizará al menos la inclusión de una persona representante de pueblos y nacionalidades indígenas, afro ecuatorianos o montubios¹²¹. La Misión observó que actualmente, el Pleno del CNE está integrado por 5 Consejeros/as, de los cuales dos son mujeres indígenas: la consejera presidenta, Diana Atamaint, (shuar) y la consejera Esthela Acero (kichwa).

En cuanto a la integración de los organismos electorales desconcentrados y de las Juntas Receptoras del Voto (JRV), la ley no prevé medidas de acción afirmativa que favorezcan a las minorías étnicas. Sin embargo, la Misión constató los esfuerzos del CNE por asegurar que los miembros de las JRV de las zonas en donde residen mayoritariamente indígenas pertenezcan a la propia comunidad y puedan comunicarse en el idioma de su pueblo o nacionalidad. Se advierte, no obstante, que algunos de los miembros de JRV con los que se entrevistó la misión, manifestaron que habían tenido dificultades para hacerse presentes en las capacitaciones, ya que les era difícil trasladarse desde sus comunidades hasta las cabeceras parroquiales donde se desarrollaban los espacios de formación.

– **Participación de los pueblos indígenas y afrodescendientes como electores**

Uno de los elementos básicos para la participación en los procesos electorales es estar debidamente inscrito en el registro electoral. Es por ello que es importante conocer si los pueblos indígenas y afrodescendientes pueden acceder a la cedula y a la inscripción en los padrones.

La Misión observó que el CNE ni ninguna otra institución oficial ha recogido hasta la fecha datos sobre la identidad étnica de los electores. Esta situación impide conocer si es que existe o no un problema de subregistro en estas poblaciones.

¹²¹ Ley orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Artículo 71.

En relación con el acceso a los centros de votación, funcionarios del CNE manifestaron a la Misión que, durante los últimos años se han realizado importantes esfuerzos por acercar los recintos a las poblaciones indígenas radicadas en zonas remotas o de difícil acceso. Así, por ejemplo, en la provincia de Morona Santiago se han abierto 65 centros y en Pastaza, 30. En algunos casos, como en el territorio de los Aguá, se han abierto recintos a solicitud de las poblaciones indígenas.

A pesar de estos avances, la Misión fue informada de que las distancias son aún considerables en algunas localidades, donde los votantes deben recorrer varios kilómetros a pie o por vías fluviales para ejercer su derecho al voto. Ello afecta desproporcionadamente a adultos mayores, personas con discapacidad y sobre todo, mujeres, debido a las responsabilidades que les son asignadas en función de los roles sociales de género: tareas domésticas y de cuidado.

La Misión observó, asimismo, que para estos comicios el material electoral fue elaborado exclusivamente en español. Por otra parte, no se observaron campañas para la promoción del voto en los idiomas de los pueblos indígenas.

En relación con la emisión del voto, no hay datos sobre su participación. Distintos actores con los que se entrevistó la Misión manifestaron que las condiciones socioeconómicas de las poblaciones indígenas y afrodescendientes actúan como barreras importantes para que estos ejerzan sus derechos como electores. Debe tenerse en cuenta que la tasa de pobreza entre los indígenas dobla la de otros grupos sociales y que el 81% de ellos trabaja en empleos informales¹²². Las altas tasas de analfabetismo¹²³ de estos colectivos son otro factor que desalienta su participación, sobre todo teniendo en cuenta que, de acuerdo con el artículo 32, el voto es facultativo para las personas analfabetas.

– Participación de los pueblos indígenas y afrodescendientes como candidatos/as

Del análisis del marco jurídico se observa que algunas de sus disposiciones legales favorecen la participación de las minorías. A modo de ejemplo, el artículo 94 de la LOE estipula que “los partidos y movimientos políticos o sus alianzas podrán presentar a militantes, simpatizantes o personas no afiliadas como candidatas de elección popular” y determina que “los candidatos deberán ser seleccionados mediante elecciones primarias o procesos democráticos electorales internos”. Asimismo, establece “la igualdad en los recursos y oportunidades de candidatos y candidatas”. Todas estas disposiciones hacen más difícil la imposición de candidatos por parte de las cúpulas de los partidos, que aún están en general dominadas por blancos o mestizos.

Por otra parte, tanto la Constitución como la Ley Orgánica Electoral contemplan la existencia de “movimientos políticos”, figura que, que siendo menos restrictiva y formal que los partidos, podría facilitar la participación de indígenas y afrodescendientes en la contienda electoral¹²⁴. Sin embargo, con las excepciones del MUPP y Amauta Yuyai, cuya creación antecede la actual normativa, solo se ha fundado una formación política indígena, afrodescendiente o montubia, Alianza Tsáchila.

¹²² Ministerio de Inclusión Económica y Social, gobierno de Ecuador (MIES), y Banco Mundial. 2019, Proyecto Red de Protección Social en Ecuador. Evaluación Social, Quito. Disponible en: <https://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/2019/02/3PRIM.pdf>

¹²³ De acuerdo con datos del citado informe del MIES y el Banco Mundial, la tasa de analfabetismo de pueblos indígenas es (27,1%) es cuatro veces más alta que la del resto de la población.

¹²⁴ Los requisitos para inscribir un movimiento político son mucho menores que en el caso de un partido: se les permite registrarse en cualquier nivel de organización territorial con el apoyo de tan sólo el 1.5% del registro electoral de la jurisdicción en cuestión (Art. 322 LOE). Los partidos en cambio, requieren un número de afiliados correspondiente al menos al uno punto cinco por ciento del registro electoral utilizado en la última elección pluripersonal de carácter nacional (Art. 320 LOE).

La Misión observó, por otra parte, que la legislación no contempla medidas de acción afirmativa para la promoción de candidatos indígenas o afrodescendientes en las elecciones seccionales. Dado que la autoridad electoral no recoge datos sobre la identificación étnica de los postulantes, no es posible conocer el número de candidatos indígenas o afrodescendientes. Sin embargo, los expertos académicos y referentes de las distintas comunidades con los que se entrevistó la Misión coinciden en que estas poblaciones se encuentran infrarrepresentadas, especialmente en las zonas urbanas.

En el caso de la elección al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la legislación establece que el CNE debe elaborar “una papeleta con tres listas electorales: una de mujeres; una de hombres; y, una de pueblos y nacionalidades indígenas, afro ecuatorianos o montubios”. De esta forma, el marco normativo garantiza que al menos uno de los consejeros o consejeras electas pertenezca a alguno de estos colectivos. Para los comicios de 2019, la lista de candidatos de minorías étnicas al CPCCS llevó a una mujer (Rosa Chalá) y tres hombres (Francisco Bravo, Jaime Chugchilán y Olindo Natacuaz). La candidata que resultó electa fue Rosa Chalá.

Hallazgos y recomendaciones

- Distintos actores políticos expresaron a la Misión su preocupación por la invisibilidad estadística de la participación política de los pueblos originarios. La Misión constató la falta de cifras desagregadas por origen étnico en los procesos electorales. La Misión recomienda incluir la variable de etnia dentro del padrón electoral, en coordinación con el Registro Civil, de forma que se pueda visibilizar la participación política de las distintas nacionalidades, pueblos y etnias que conforman el Ecuador y así diseñar mejores políticas para su inclusión y participación en los procesos.
- La Misión fue informada que, en algunas localidades, las distancias entre las comunidades y los centros de votación son aún considerables, lo que obliga a los votantes a recorrer varios kilómetros a pie o por vías fluviales para ejercer su derecho al voto. La MOE recomienda avanzar aún más en el acercamiento de los centros de votación a los pueblos y nacionalidades que residen en zonas remotas, especialmente cuando el número de integrantes de una comunidad supere el número mínimo para la creación de una JRV. Se debe considerar también costear con fondos públicos el transporte desde las comunidades hasta los recintos.
- La Misión observó que para estos comicios el material electoral y de formación fue elaborado exclusivamente en español. Se sugiere preparar manuales de capacitación en las lenguas indígenas, principalmente en los dos idiomas oficiales de relación intercultural, el kichwa y el shuar. Se recomienda, además, incluir señalética en lenguas nativas para asistir al elector en el ejercicio del voto.
- A pesar de que la autoridad electoral no recoge datos sobre la identificación étnica de los postulantes, expertos académicos y referentes de las distintas comunidades con los que se entrevistó la Misión coinciden en que tanto indígenas como afro descendientes se encuentran subrepresentados entre los candidatos para los distintos niveles de las elecciones seccionales. La Misión recomienda la implementación de algún tipo de medida de acción afirmativa para fortalecer la participación política de estas poblaciones. La existencia de cuotas para indígenas o afrodescendientes en listas para determinados cargos de elección popular o el establecimiento de asientos reservados para estas poblaciones podrían ser mecanismos que deberían ser tenidos en cuenta.

e. PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE MUJERES

– Introducción

El goce y ejercicio pleno de los derechos humanos en igualdad y no discriminación -incluidos los derechos políticos-, son obligaciones del Estado Ecuatoriano contraídas en los instrumentos internacionales correspondientes de los Sistemas Universal e Interamericano. Específicamente, en materia de derechos humanos de las mujeres se destacan: la Convención de la ONU para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1981) y su Protocolo Facultativo (2012); y las convenciones interamericanas de la OEA sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer (1948) y para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1995).

Ecuador fue de los primeros países de América Latina en reconocer el derecho al sufragio de las mujeres, así como en incluir en el sistema electoral el mecanismo de cuota y su progresivo incremento a la paridad (actualmente consignada en la Ley Orgánica Electoral -Código de la Democracia, de 2009 y reformas 2012). Además, el país estableció como obligación constitucional los principios de paridad, alternabilidad y secuencialidad¹²⁵ en cargos de nominación, de designación y de elección popular, así como en las directivas de los partidos políticos y movimientos. Se destaca que el cuerpo normativo vigente determina que la composición del Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral deba ser paritaria¹²⁶.

Esas disposiciones se implementaron en las últimas elecciones seccionales (autoridades locales) efectuadas en 2014, así como en las elecciones generales (presidenciales y assembleístas) de 2017. Al momento de la elaboración de este informe, el país se ubica en el puesto número 23 en el ranking mundial de representación de mujeres en el poder legislativo, con el 38%¹²⁷.

Es importante destacar que el presente informe fue cerrado previo a la aprobación de las reformas al Código de la Democracia de febrero de 2020. Es decir, los hallazgos y recomendaciones de este anexo son en base a las leyes vigentes durante la elección observada.

A pesar de lo anterior, la Misión desea reconocer los esfuerzos de la República del Ecuador por promover la inclusión política de las mujeres. Algunas de las reformas plasmadas en la Ley Reformativa del Código de la Democracia incluyen la aprobación de la paridad horizontal (progresiva) y la tipificación de la violencia política de género como una infracción electoral, así como las sanciones acordes a la gravedad del acto.

– Inclusividad desde la perspectiva de género

Padrón electoral

La población del Ecuador alcanza los 17.267.986 habitantes, siendo el 50,02% mujeres. Los datos del registro electoral están desagregados por sexo. Para las elecciones seccionales y del CPCCS 2019 el padrón electoral se compuso de 13.261.994 personas, de las cuales 6.669.428 son mujeres y 6.592.566 son hombres.

Acceso al centro de votación

Los recintos electorales se ubican en instituciones o centros educativos que, en muchos casos, no cuentan con condiciones de accesibilidad. A fin de facilitar el proceso de votación en los recintos

¹²⁵ Constitución de la República, 2008, art. 11, 61, 65, 66, 108, 116.

¹²⁶ Constitución de la República, art. 210, 217 y 224.

¹²⁷ Unión Interparlamentaria, 2019. Disponible en: <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>. Acceso en: 22/07/2019.

electorales, la normativa ecuatoriana dispone del voto preferente, mediante el cual personas con algún tipo de discapacidad, personas adultas mayores y mujeres embarazadas o personas con menores en brazos, pasan sin hacer fila a la Junta Receptora de Voto (JRV). También se establece que en el recinto electoral esté ubicada una mesa de atención preferente, en un lugar visible y accesible, destinada a aquellas personas que en razón de alguna discapacidad o por ser adultas mayores, no puedan desplazarse hasta la JRV correspondiente.

Promoción del voto

No se recibió información indicativa de programas institucionales destinados a la promoción del voto de las mujeres.

Emisión del voto

El voto es obligatorio en Ecuador y la participación en las elecciones seccionales y del CPCCS 2019 fue de 82,93%¹²⁸ del total de la población.

De acuerdo a los datos publicados por el CNE, en las elecciones de marzo de 2019, sufragó el 84,6% de las mujeres y el 81,38% de los hombres. Lo anterior refleja que la participación de las mujeres en las elecciones es mayor que la de los hombres, tendencia observada en elecciones anteriores (seccionales de 2014 y generales de 2017) por la OEA.

– Limpieza de las elecciones desde la perspectiva de género

Equidad de género en las mesas de votación.

En Ecuador, el voto de hombres y de mujeres se ejerce de manera separada, en Juntas Receptoras de Votos designadas para cada sexo. Por esa razón, la integración de las juntas es equitativa y prácticamente paritaria. El cuadro a continuación muestra el padrón electoral desagregado y de las JRV por género.

Tabla 1. Electores y Juntas Receptoras de Voto

	Electorado	Hombres	Mujeres	JRV totales	JRV hombres	JRV mujeres
Total nacional	12.865.869	6.403.936	6.461.933	39.360	19.593	19.767
Total exterior	396.125	188.630	207.495	916	440	476
Total general	13.261.994	6.592.566	6.669.428	40.276	20.033	20.243

Fuente: CNE, 2019 http://cne.gob.ec/es/?option=com_content&view=article&layout=edit&id=4665

Equidad de género en la fiscalización de la votación

De acuerdo a la información recabada por la Misión, al cierre de la JRV y al momento del conteo de votos, estuvieron presentes en promedio al menos tres personas delegadas de organizaciones políticas por Junta, de las cuales 52% fueron mujeres.

Equidad de género en los órganos electorales

¹²⁸ Datos oficiales del CNE al 16/4/2019.

La Constitución de la República¹²⁹ y el Código de la Democracia¹³⁰ establecen que el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal Contencioso Electoral (TCE) deben tener una composición paritaria.

Para las elecciones seccionales y del CPCCS 2019, el CNE estuvo conformado por dos Consejeras mujeres y tres Consejeros hombres. Las dos mujeres son indígenas, de las nacionalidades *shuar* y *kayambi*, y una de ellas ocupaba la presidencia del órgano. En el TCE, el pleno estaba compuesto por cinco jueces: dos mujeres y tres hombres. Sin embargo, pasados los comicios, su integración fue cambiada, por lo que la integración definitiva del Tribunal quedó con una mujer y cuatro hombres.

Ninguno de los dos órganos cuenta con políticas institucionales para la promoción de la igualdad y no discriminación de género, ni con áreas o unidades específicas para esos fines en sus estructuras orgánicas. Sin embargo, el CNE ha hecho un esfuerzo bastante sostenido por elaborar materiales e informes analíticos sobre resultados electorales con perspectiva de género, que están disponibles en su página Web.

Cabe señalar que, adscrito al CNE, se encuentra el Instituto de la Democracia-IDD (Instituto de Investigación y Análisis Político, según denomina el Código de la Democracia), creado con fines de promoción de la cultura democrática, investigación y análisis político-electoral. El Estatuto orgánico del Instituto¹³¹ especifica sus funciones de investigación, capacitación y promoción político-electoral y la entidad tiene autonomía jurídica, administrativa y de gestión.

La Misión fue informada de que en diciembre de 2018, el CNE e IDD suscribieron un convenio con el Consejo Nacional para la Igualdad de Género (CNIG), marco de cooperación interinstitucional, con el fin de articular acciones de política pública para fortalecer la participación política y erradicar la violencia en la política en contra de las mujeres. Adicionalmente, en octubre de 2018, se firmó un memorándum de entendimiento con PNUD y ONU Mujeres, para recibir asistencia técnica con esos fines. Siendo recientes ambas iniciativas, las acciones realizadas tienen que ver – principalmente - con capacitación.

– **Competitividad en las elecciones desde la perspectiva de género**

En los comicios del 24 de marzo de 2019 se eligieron un total de 11.069 dignidades para un periodo de cuatro años, tal como se describe a continuación:

- 23 prefecturas provinciales;
- 23 vice prefecturas provinciales;
- 221 alcaldías;
- 864 concejalías urbanas y suplencias respectivas;
- 443 concejalías rurales y suplencias respectivas;
- 4.094 vocales de juntas parroquiales rurales y suplencias respectivas;
- 7 Consejeros/as principales y 7 Consejeros/as suplentes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS).¹³²

Sistema electoral y participación política de las mujeres

¹²⁹ Artículos 210, 217 y 224 de la Constitución de la República.

¹³⁰ Artículo 20 del Código de la Democracia de 2009 con las reformas publicadas en 2012.

¹³¹ Resolución PLE-CNE-6-3-2017.

¹³² Electos por primera vez mediante sufragio, como resultado de la consulta popular y referéndum del 4 de febrero de 2018.

En concordancia con las disposiciones constitucionales y electorales, las listas para elegir dignidades locales y del CPCCS, se conforman de la siguiente manera:

- Puestos unipersonales o uninominales: Para la prefectura y vice prefectura, se presenta una lista con binomio paritario (hombre-mujer o mujer-hombre) en cumplimiento de la disposición de paridad/alternancia. En el caso de la alcaldía se presenta solo una candidatura, de forma que no es posible aplicar la paridad.
- Puestos pluripersonales o plurinominales: Las concejalías urbanas y rurales en propiedad y suplencia, así como las juntas parroquiales rurales en propiedad y suplencia, se presentan en listas paritarias, con alternancia y secuencia (50% de mujeres y 50% de hombres, intercalando mujer-hombre u hombre-mujer). El CNE niega de oficio las listas que no cumplan con las disposiciones descritas.
- CPCCS: Para la elección de los 7 consejeros principales y suplentes, hubo tres listas diferentes: una de mujeres, una de hombres, y una de pueblos y nacionalidades.

El sistema electoral se caracteriza por tener listas abiertas, que no son las más favorables para las mujeres, puesto que los votos del electorado afectan el orden de las candidaturas y alteran la paridad/alternancia/secuencialidad que presenta la lista. Cabe señalar que se permite votar por una sola lista o entre listas (voto personalizado múltiple). No obstante, actores políticos entrevistados por la Misión manifestaron que existe, como práctica mayoritaria de las organizaciones políticas, una orientación del “voto en plancha” que supone la elección de todas las candidaturas de una misma lista, lo que puede contrarrestar relativamente lo antes indicado.

Las circunscripciones electorales ecuatorianas son mayoritariamente pequeñas (entre 2 y 5 representantes) e impares. Ello no favorece la elección de mujeres al ser menos candidaturas en lista abierta, máxime ante la gran cantidad de organizaciones políticas en la presente elección, lo que incrementa la fragmentación del voto. Se suma a estas desventajas la predominancia de hombres en el encabezamiento de las listas, tendencia observada en otros procesos electorales, conforme mencionado en el informe de la MOE/OEA desplegada para las Elecciones Generales del Ecuador en 2017.

La Misión observó que existe una invisibilidad estadística de la participación política – como electores, candidatos, en puestos de designación y de elección popular - de los pueblos originarios y, específicamente, de las mujeres indígenas. La Misión constató que no existen cifras desagregadas por origen étnico en los procesos electorales.

Mecanismos de postulación

El análisis de las candidaturas principales desagregado por género indica que las organizaciones políticas postularon menos mujeres que hombres. Los datos recabados de las candidaturas principales para estas elecciones se presentan a continuación, seguidos del análisis correspondiente.

Tabla 2. Candidaturas principales según dignidad y género - 2019

Dignidades	Mujeres (total y %)	Hombres (total y %)	Total general
Alcaldías	268 (14%)	1.611 (86%)	1.879
Prefecturas y Viceprefecturas	39 (17%)	183 (83%)	222

Concejalías urbanas	3.052 (46%)	3.608 (54%)	6.660
Concejalías rurales	1598 (47%)	2.099 (53%)	3.697
Vocales Juntas Parroquiales	11.829 (44%)	15.097 (56%)	26.926

Elaboración propia con datos obtenidos de la página Web del CNE e información proporcionada por el Consejo Nacional para la Igualdad de Género (CNIG)

Se evidencia que la brecha entre mujeres y hombres se profundiza según el cargo y si éste es un puesto unipersonal o plurinominal. En el primer caso, para las alcaldías y prefecturas principales, la inscripción de candidaturas de mujeres alcanzó el 14% y 17%, respectivamente. Por el contrario, los puestos plurinominales reflejan mayor equidad, dadas las estipulaciones de conformación de las listas: concejalías urbanas con 46% mujeres y 54% hombres; concejalías rurales con 47% mujeres y 53% hombres; y vocalías de juntas parroquiales, con 44% mujeres y 56% hombres.

De lo anterior se desprende que las mujeres tienen mayores oportunidades en los cargos plurinominales, considerando que la lista debe conformarse obligatoriamente de manera paritaria y alternada. En los cargos unipersonales, es notoria la resistencia de las organizaciones políticas de incluir a las mujeres como candidatas principales. La comparación de las candidaturas de las elecciones seccionales de 2014 con las de 2019 muestra que esta tendencia se repite en ambos procesos electorales.

Se suma a esta situación el hecho de que la mayoría de las listas estén encabezadas por hombres, tendencia también observada en otros procesos electorales, como señaló la Misión de Observación Electoral desplegada por la OEA en 2017. En las elecciones seccionales de 2014, los hombres encabezaron más del 70% en las listas pluripersonales a nivel urbano y rural. Asimismo, revisión preliminar realizada por la Secretaria Técnica del Consejo Nacional para la Igualdad de Género informa de una cifra similar para las seccionales 2019. Dicho estudio es realizado con base en la publicación del CNE de los listados para las distintas dignidades.¹³³

Diversos actores políticos entrevistados por la Misión manifestaron que la volatilidad y fragmentación del sistema de partidos políticos ecuatoriano - muy evidente en estas seccionales, con 278 organizaciones políticas disputando cargos - dificulta la formación de cuadros y la promoción sostenida al liderazgo de las mujeres. Lo anterior afecta negativamente su participación y representación.

Los actores entrevistados coincidieron en señalar que, para la conformación de las listas, se subestima las capacidades y desempeño de las mujeres líderes existentes. En general, no se promueve el liderazgo de las mujeres y las organizaciones políticas buscan mujeres que atraigan cobertura mediática para cumplir con la paridad/alternancia y que además “arrastren” voto.

Con respecto al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), el Consejo Nacional Electoral recibió un total de 201 postulaciones, divididas en tres listas, una de mujeres, una de hombres, y una de pueblos y nacionalidades.¹³⁴ De ese total, fueron habilitadas 43 personas: 11

¹³³ Los actores entrevistados por la Misión coincidieron en reportar la publicación tardía de parte del CNE de las listas de candidaturas (la de alcaldes a finales de febrero y de las dignidades restantes, a mediados de marzo), lo que no permite el acceso a la información con fines informativos, analíticos y de divulgación.

¹³⁴ <https://app05.cne.gob.ec/Postulacion/REPORTES/frmReporteSeg.aspx>

candidatas mujeres, 28 hombres y 4 de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos o montubios y de ecuatorianos en el exterior.

El sistema de financiamiento político

No existen, en la normativa electoral, disposiciones sobre el financiamiento público, directo o indirecto, para las candidaturas de las mujeres, ni para su capacitación o formación política.

Sin embargo, la Misión observó que el CNE y el Instituto de la Democracia, en el marco del convenio de cooperación interinstitucional y del memorándum de entendimiento ya citados, desarrolló el proyecto “Mujeres, ruralidad y democracia”¹³⁵. Este convenio permitió la realización de 20 talleres de capacitación dirigidos a mujeres rurales (entre ellas, indígenas y afroecuatorianas), que permitieron identificar y registrar algunas dificultades en el ejercicio de los derechos políticos:

- Violencia en la política que limita o impide la participación política de las mujeres en procesos democráticos y en condiciones equitativas (incluyendo el desprestigio hacia las mujeres en redes sociales y medios de comunicación).
- Resistencias de las organizaciones políticas de incluir a las mujeres como candidatas principales o en los primeros lugares de las listas.
- Presiones para forzar la renuncia al cargo en caso de resultar electas mediante el sufragio.

El IDD también reporta¹³⁶ haber realizado, en septiembre de 2018, seminarios de capacitación para organizaciones políticas en siete ciudades, tendientes a la elaboración de planes de trabajo de candidaturas a las elecciones seccionales 2019 que también consideren transversalidad de género e inclusión. Ese proyecto se complementó con la elaboración de una guía de orientaciones y un curso en línea gratuito. En enero 2019 también se realizaron dos eventos con candidatas y candidatos a dichas elecciones, que incluyeron contenidos sobre la igualdad y no discriminación en derechos humanos y derechos políticos.

De lo anterior se desprende que las acciones son puntuales y que la entidad cuenta con poco personal y presupuesto, lo cual limita su actuación. Siendo el IDD el órgano del Consejo Nacional Electoral encargado de lidiar con la promoción de participación de las mujeres en la política, la MOE recomienda su fortalecimiento y acción sostenida, tanto en periodo electoral como no electoral, según sus competencias asignadas por el CNE.

Acceso de los medios de comunicación

Las normas ecuatorianas no establecen medidas para promover la equidad en el acceso a los medios de comunicación por parte de candidatos y candidatas. A partir de entrevistas sostenidas por la Misión, se pudo observar que hay desigualdades y discriminaciones en la proyección de las candidaturas de las mujeres en los medios. Además, principios como la igualdad y no discriminación están ausentes de los discursos políticos y de los planes de trabajo de gran parte de candidatas y candidatos a las elecciones seccionales 2019.

Cabe señalar que el Código de la Democracia¹³⁷ establece como obligación de las organizaciones políticas: “Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que discrimine

¹³⁵ El proyecto inició en febrero de 2018 y, en octubre, fue actualizado y finalizada su implementación por el nuevo equipo que asumió el IDD en octubre de 2018.

¹³⁶ IDD-CNE, 2019. Disponible en: <http://cne.gob.ec/es/component/tags/tag/60-instituto-de-la-democracia> Acceso: 24/07/2019

¹³⁷ Artículo 331, numeral 7 del Código de la Democracia.

o afecte a la dignidad de las personas o utilicen símbolos, expresiones o alusiones de carácter religioso en su propaganda”.

La MOE fue informada de que en la campaña electoral de las elecciones seccionales 2019, el CNE aplicó esta normativa para impedir la publicación de diversos *spots* que promovían sexismo y discriminación hacia las mujeres. No obstante, no fue posible conocer el número exacto de *spots* y contenidos vetados, ni cuáles fueron los criterios técnicos aplicados para esta acción.

La Misión considera positiva legislación que busque frenar la divulgación de contenidos discriminatorios, sin embargo, es importante que la normativa esté pautada en los parámetros interamericanos de preservación a la libertad de expresión, y que cuente con criterios y reglamentaciones claros. De esa manera, el órgano garantiza que no exista riesgo de infringir los derechos de los candidatos de comunicar sus propuestas e ideas, y que todas las instituciones políticas estén al tanto para ejercer un autocontrol de su publicidad.

– Cargos públicos electivos desde la perspectiva de género

Los resultados electorales para la dignidad de alcaldía reflejan la baja participación de mujeres para ese puesto: de un total de 221 alcaldías, sólo 18 mujeres fueron electas. En el caso de las prefecturas provinciales, se eligieron 4 mujeres de un total de 23 dignidades. Las alcaldesas ganadoras de los comicios de 2019 se concentran, principalmente, en el litoral; 11 de las 18 están en las provincias de Guayas, Manabí, Los Ríos, El Oro y Esmeraldas.¹³⁸

Tabla 3. Autoridades electas principales según dignidad y género - 2019

Dignidades	Mujeres (total y %)	Hombres (total y %)	Total general
Alcaldías	18 (8,1%)	203 (91,9%)	221 (100%)
Prefecturas provinciales	4 (17%)	19 (83%)	23(100%)

Fuente: elaboración propia basado en datos oficiales del CNE al 16/4/2019.

Cabe señalar que las elecciones de 2019 registran un sutil aumento con respecto a las elecciones seccionales de 2014, en que resultaron electas 16 alcaldesas y 2 prefectas.¹³⁹

La MOE observó que las prefecturas provinciales principales son mayoritariamente masculinas, mientras que las suplentes son mayoritariamente mujeres, considerando que se elige de una lista con binomio paritario. Resulta que de las 23 Prefecturas Provinciales, fueron electas 19 mujeres prefectas suplentes y 4 hombres prefectos suplentes.

Los resultados electorales para las dignidades de concejalías urbanas, concejalías rurales y vocales de juntas parroquiales rurales (y suplencias respectivas para dichos cargos), se muestra a continuación.

Tabla 4. Autoridades electas principales según dignidad y género - 2019

Dignidades	Mujeres (total)	Hombres (total)
Concejales rurales	114	329
Concejales urbanos	233	485

¹³⁸ Datos oficiales del CNE al 16/4/2019.

¹³⁹ Disponible en: CNE, “Indicadores de participación política de la mujer ecuatoriana. Elecciones seccionales 2014”.

Concejales urbanos por circunscripción	48	75
Vocales juntas parroquiales	1102	2977

Gráfico de elaboración propia basado en datos oficiales del CNE al 20/4/2019.

A partir de los resultados electorales, resulta evidente que las mujeres son mayoritariamente electas para cargos de suplentes, tendencia ya observada en las elecciones seccionales de 2014. Esto indica la persistencia, en el imaginario colectivo y político de la ciudadanía, de patrones socioculturales que tienden a confiar la representación en la figura masculina.

En síntesis, tomando en cuenta los aspectos ya indicados sobre el sistema electoral y voluntad política de las organizaciones, se reafirma la tendencia observada en anteriores elecciones, que las mujeres tienen mejores condiciones de participación en los órganos representativos de deliberación política (puestos plurinominales) y enfrentan mayores dificultades para el acceso a los cargos unipersonales y de mayor poder.

En cuanto a la efectiva participación de las mujeres electas, la Misión constató que la indefinición de funciones de las Vicealcaldías, electas una vez que se instala el Concejo, y de las Viceprefecturas, frutos de elección popular, afectan desproporcionalmente a mujeres. Ello porque, de acuerdo al observado, dichos puestos son mayoritariamente ocupados por mujeres y no poseen asignación de funciones atinentes al cargo.

Además, la MOE recibió denuncias que indican que es recurrente que mujeres electas renuncien a dignidades principales para que asuman los suplentes varones. Esa situación puede ocurrir en el momento de recibir el cargo o en el transcurso de su ejercicio. La Misión verificó que el CNE no lleva control de los casos y razones de renuncia, por lo que el número de mujeres electas puede disminuir considerablemente posterior al momento en que asumen el cargo.

– **Violencia contra las mujeres en la política**

La violencia que enfrentan las mujeres en la esfera política es un continuum de la manifestación de las distintas modalidades de violencia hacia las mujeres, expresión de las desigualdades y discriminaciones vigentes en razón de las construcciones socioculturales de género. Ha sido vista como parte de las prácticas “naturales” de la política o del “costo de hacer política” y de la contienda por el poder, siendo relativamente reciente su consideración como un problema de derechos humanos.¹⁴⁰

En Ecuador, desde inicios del año 2000, la Asociación de Mujeres Municipalistas (AMUME) ha conducido estudios sobre la existencia de manifestaciones de violencia contra mujeres en la vida política y pública (particularmente en el ámbito de los gobiernos locales), que tienen por objeto y por resultado el menoscabo de sus derechos políticos. Esta violencia –psicológica, física, sexual y de amenazas/coerción - se ejerce por correligionarios y/o integrantes de otros movimientos políticos, en periodo electoral y no electoral, con el fin que las mujeres no se postulen a cargos o los abandonen a favor de sus suplentes varones.

Cabe destacar que en las elecciones generales de 2017, la violencia en la política contra las mujeres candidatas fue objeto de atención y preocupación, y se reflejó en la prensa nacional como un

¹⁴⁰ Torres García, 2018.

obstáculo a la participación política de las mujeres, conforme expuso la Misión de Observación Electoral de la OEA de ese año. De la misma manera, en las elecciones seccionales y del CPCCS del 2019, la violencia fue un tema expuesto por diversos actores políticos entrevistados y también por los medios de comunicación, que la relataron como un problema que adquiere mayor relevancia, constituyendo una violación a los derechos políticos de las mujeres. Algunos ejemplos que ilustran este tipo de conducta:

- Declaraciones de Abdalá Bucaram contra las candidatas al CPCCS tratándolas, entre otros términos peyorativos, como “drogadictas degeneradas”, “ratas” “metidas en la prostitución y la putería”¹⁴¹ que propiciaron la denuncia pública ante la MOE/OEA por parte de las candidatas Graciela Mora y Victoria Desintonio en razón de violencia contra las mujeres en la política.
- La aspirante a la alcaldía de Saborondom, Verónica Llaguno, denunció a los medios de comunicación las amenazas de muerte en su contra por parte de un candidato a la misma dignidad¹⁴².
- La candidata para reelección de la concejala Carla Cevallos denunció violencia por ser mujer. Presentó causa penal que está en proceso.¹⁴³
- La candidata a la prefectura de Azuay, María Cecilia (Chechi) Alvarado, denunció reiteradamente ante los medios de comunicación los ataques de que fue objeto durante la campaña por ser mujer política, los que continuaron posterior a las elecciones.¹⁴⁴
- La Corporación Participación Ciudadana, en un monitoreo sobre violencia política contra mujeres políticas realizado en Twitter y Tweetdeck, entre el 16 de enero al 21 de marzo 2019, indica que: “...se monitorearon a 23 mujeres con representatividad pública, entre ellas candidatas y funcionarias. En total se contabilizaron 544 tuits con 659 expresiones con contenido discriminatorio durante toda la campaña electoral.”

Si bien la Presidenta del CNE hizo algunas declaraciones personales a través de sus redes sociales¹⁴⁵, el CNE no emitió ningún pronunciamiento oficial llamando la atención sobre manifestaciones de violencia contra las mujeres en la política, en concordancia con sus atribuciones¹⁴⁶.

El Código de la Democracia no contiene disposiciones sobre violencia contra las mujeres específicamente dirigidas al periodo electoral. Sin embargo, en la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres¹⁴⁷ sí define la violencia política¹⁴⁸ como parte de las

¹⁴¹ Disponible en: <https://twitter.com/relicheandres/status/1103024887738830848?s=21>). Acceso: 24/07/2019.

¹⁴² Disponible en: <https://www.expreso.ec/actualidad/candidata-alcaldiasamborondon-denuncia-amenazas-muerte-IF2698965> Acceso: 24/07/2019.

¹⁴³ Disponible en: (<https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/carla-cevallos-tienen-hijas-esposas-puede-pasarles> ;<https://www.elcomercio.com/actualidad/carlacevallos-antonioricaurte-denuncia-video-acoso.html>). Acceso: 24/07/2019.

¹⁴⁴ Disponible en: <https://twitter.com/chechialvarado/status/1114178757068300288?s=21>). Acceso: 24/07/2019.

¹⁴⁵ Ejemplo disponible en: <https://twitter.com/dianaatamaint/status/1114648926446080000?s=21>), Acceso: 24/07/2019.

¹⁴⁶ Según la página Web IDD (<http://cne.gob.ec/es/institucion/sala-de-prensa/noticias/4685-cne-impulsa-acciones-para-erradicar-la-violencia-de-genero-en-la-politica>), en diciembre 2018 se realizó un taller interinstitucional y con organizaciones sociales sobre el tema, que no califica como acción oficial institucional del pleno del CNE.

¹⁴⁷ Registro Oficial de la República del Ecuador, N° 175, 5 de febrero 2018; artículo 11, inciso e.

¹⁴⁸ Un anteproyecto de ley sobre violencia y acoso político fue elaborado por AMUME en 2007 y propiciado las condiciones para su inclusión por mujeres parlamentarias en agenda legislativa, sin embargo la iniciativa fue archivada en 2012.

diversas formas de violencia que afectan a las mujeres y sobre las cuales hay responsabilidad para la acción pública y judicial:

“e) Violencia política.- Es aquella violencia cometida por una persona o grupo de personas, directa o indirectamente, en contra de las mujeres que sean candidatas, militantes, electas, designadas o que ejerzan cargos públicos, defensoras de derechos humanos, feministas, lideresas políticas o sociales, o en contra de su familia. Esta violencia se orienta a acortar, suspender, impedir o restringir su accionar o el ejercicio de su cargo, o para inducirla u obligarla a que efectúe en contra de su voluntad una acción o incurra en una omisión, en el cumplimiento de sus funciones, incluida la falta de acceso a bienes públicos u otros recursos para el adecuado cumplimiento de sus funciones.”

Aunque tal dispositivo esté vigente, la Misión constató que no existe una regulación específica que vincule a la legislación electoral y competencias de los organismos electorales (CNE y TCE), de manera a promover medidas administrativas de protección a las mujeres que sean objeto de violencia en la política.

– Hallazgos y recomendaciones

La Misión considera que, aunque Ecuador haya avanzado en el desarrollo de normas constitucionales y electorales robustas que manifiestan la busca por garantizar la igualdad y equidad en la representación política, la paridad no llega a concretarse en los resultados a nivel local.

A fin de crear mayores condiciones para alcanzar una paridad por resultados y el goce y ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres sin ningún tipo de discriminación, la MOE/OEA recomienda la reforma de algunas características del sistema electoral, considerando que puedan ser aplicadas para las elecciones de 2021:

- Adoptar medidas de paridad horizontal, de forma que se haga extensivo este principio en el encabezamiento de todas las listas de candidaturas a puestos de elección popular plurinominal.
- Revisar el marco normativo e incorporar disposiciones que permitan atender, prevenir, detectar y sancionar la violencia política contra las mujeres, tanto en periodo electoral como no electoral. La Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las Mujeres puede servir de orientación en este proceso. Se recomienda de manera específica:
 - a. La incorporación de estipulaciones expresas sobre la definición/sanción de la violencia contra las mujeres en la política a la propuesta de reforma al Código de la Democracia. Además, la MOE sugiere que se tome en cuenta la definición de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y que se desarrolle los procedimientos necesarios para hacer efectiva dicha protección.
 - b. Considerar que la atención, prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en la política debe darse en período electoral y no electoral, de manera que la protección abarque el ejercicio del cargo de elección popular (e inclusive cargos de designación en entidades públicas).
 - c. La adopción, a la mayor brevedad posible, de una herramienta de actuación interinstitucional, como un protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de su

género, unificando criterios, conceptos y procedimientos a través del entramado institucional ecuatoriano.

- d. Llevar a cabo esfuerzos interinstitucionales para poner en evidencia, prevenir, atender y sancionar la violencia hacia las mujeres en la política, aunque todavía no exista un marco legal que regule de manera específica ese tipo de violencia.
 - Publicar los resultados electorales consolidados y desagregados por sexo, para cada dignidad electa. Ello contribuye a la transparencia de la información y a la veeduría ciudadana.
 - Elaborar un registro anual y público de las distintas dignidades de autoridades locales, sobre la toma de posesión y renuncia de mujeres y de hombres a sus cargos, así como de las razones que motivan la entrega del puesto. Ello permitiría contar con estadísticas actualizadas de cuántas mujeres y cuántos hombres ostentan cada cargo, para medir efectivamente la representación de las mujeres en propiedad y en suplencia. Además, dicha información permitiría detectar situaciones irregulares o de posibles actos de violencia en la política contra las mujeres que puedan motivar su renuncia.
 - Crear una unidad especializada al interior del CNE, con el objetivo de diseñar e implementar una política de género en la institución.

f. FINANCIAMIENTO POLÍTICO-ELECTORAL

– Introducción

La República del Ecuador posee un sistema mixto de financiamiento, en el que se combinan fuentes de origen público (directo e indirecto) y privado, basado en el capítulo sexto de la Constitución Política. El mandato Constitucional se desarrolla principalmente en la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, conocido como Código de la Democracia (CD) y en la normativa que se encuentra orientada a resguardar la equidad y la transparencia en la contienda electoral.

El referido sistema de financiamiento descansa en dos instituciones encargadas de fiscalizar y juzgar infracciones – según la instancia pertinente – en lo correspondiente al uso y destino de los recursos públicos o privados, a saber, el Consejo Nacional Electoral (CNE)¹⁴⁹ y el Tribunal Contencioso Electoral (TCE)¹⁵⁰. Ambos órganos tienen su sede en Quito, y se les atribuyó jurisdicción nacional, así como autonomía administrativa, financiera, organizativa, y personalidad jurídica propia.¹⁵¹

La fiscalización de las finanzas de las organizaciones y movimientos políticos está a cargo del CNE, que desarrolla la tarea mediante la Dirección de Fiscalización y Control del Gasto Electoral (DNFCGE)¹⁵². En el ejercicio de tal labor, el Consejo se encarga de estandarizar los formatos en los que los partidos deben presentar la información correspondiente a ingresos-gastos y las cuentas que deben utilizarse. Por su parte, el Tribunal Contencioso Electoral tiene asignada la parte sancionatoria ante incumplimientos sobre financiamiento, propaganda y gasto electoral.

Las Elecciones Seccionales y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social celebradas en Ecuador contaron con alto número DE candidaturas inscritas - 81.149 calificadas de las 81.278 que solicitaron inscripción - al igual que de partidos y movimientos políticos que fueron parte de dicho proceso: 278 en total. Dicha situación representó un reto en materia de fiscalización de las finanzas partidarias y de la distribución de recursos de la contribución estatal durante las campañas políticas.

Es importante destacar que el presente informe fue cerrado previo a la aprobación de las reformas al Código de la Democracia de febrero de 2020. Es decir, los hallazgos y recomendaciones de este anexo son en base a las leyes vigentes durante la elección observada.

A pesar de lo anterior, la Misión desea reconocer los esfuerzos de la República del Ecuador por mejorar la equidad y la transparencia en el sistema de financiamiento político electoral. Entre las reformas plasmadas en la Ley Reformatoria del Código de la Democracia se destaca la creación de un sistema contable de financiamiento a la política en el cual los sujetos políticos reportarían -cada 15 días- sus ingresos y gastos.

– Sistema de Financiamiento y Marco Legal

El sistema de financiamiento ecuatoriano está orientado a garantizar que las organizaciones políticas cuenten con recursos suficientes para afrontar sus actividades electorales y ordinarias, y que éstos se asignen en forma equitativa, según los parámetros de distribución establecidos en la legislación.

¹⁴⁹ Artículo 219 de la Constitución Política.

¹⁵⁰ Artículo 220 de la Constitución Política.

¹⁵¹ Artículo 217 de la Constitución Política.

¹⁵² Con la coadyuvancia de la Delegaciones Provinciales o Distritales Electorales.

La legislación que actualmente rige tal método de asignación de fondos para organizaciones políticas y campañas electorales es el resultado de la reforma constitucional que tuvo lugar en el año 2008.

En lo correspondiente al uso de recursos en las campañas electores y lo relativo al fondo de carácter permanente, el CNE, mediante la Dirección Nacional de Fiscalización y Control del Gasto Electoral (DNFCGE), es el encargado de revisar el monto, origen, destino y aplicación de los recursos de los candidatos y candidatas, partidos y movimientos políticos a nivel nacional, durante y después del proceso electoral.¹⁵³

Por su parte, el TCE es el ente responsable de conocer y resolver sobre la materia recursiva electoral, específicamente contra los actos del CNE y de los organismos desconcentrados y los asuntos litigiosos de las organizaciones políticas. Le corresponde sancionar el incumplimiento de las normas sobre financiamiento, propaganda, gasto electoral y las vulneraciones de normas electorales¹⁵⁴.

Resulta de importancia señalar que uno de los aspectos más sobresalientes introducidos por la Constitución de 2008 fue que otorgó carácter público a la información relativa al gasto y financiamiento de los sujetos políticos. La norma refiere que el CNE debe publicar durante y después del proceso electoral toda la información relativa al financiamiento y gastos de los sujetos políticos a través de su página web. Además, establece que las cuentas bancarias que utilicen las organizaciones políticas no están amparadas por el sigilo bancario¹⁵⁵, y la potestad que tiene el Consejo Nacional Electoral, las Juntas Provinciales Electorales y el Tribunal Contencioso Electoral de requerir, a cualquier organismo público o privado, información para determinar el monto, origen y destino de los recursos que se utilicen en las campañas electorales¹⁵⁶.

La normativa establecida es un importante avance en la materia. No obstante, en la práctica, persisten desafíos en cuanto a la verdadera capacidad fiscalizadora del Consejo Nacional Electoral.

– Características específicas del sistema de financiamiento político electoral

Equidad en el Sistema de Financiamiento

Financiamiento público

En cuanto al financiamiento público, la legislación ecuatoriana establece dos modalidades: el directo, mediante el Fondo Partidario Permanente (FPP)¹⁵⁷ y el indirecto, a través del Fondo de Promoción Electoral (FPE)¹⁵⁸.

El Fondo Partidario Permanente se asigna para período no electoral y es administrado por el CNE. El monto se distribuye un 50% en partes iguales, un 35% en proporción al número de votos obtenidos por cada organización en las últimas elecciones pluripersonales y un 15% al Instituto de Investigación y Análisis Político Electoral, bajo el control del Consejo.

El Código de la Democracia establece que los fondos públicos serán utilizados para propiciar, entre otras actividades, la formación y capacitación. No obstante ello, representantes de varias

¹⁵³ De acuerdo con lo establecido en el artículo 219 incisos 3 y 10 de la Constitución Política.

¹⁵⁴ Artículos 220 y 221 de la Constitución Política y Artículo 70 del Código de la Democracia.

¹⁵⁵ Artículo 225 del Código de la Democracia.

¹⁵⁶ El no suministrar la información tiene asociada una sanción para el representante legal o el funcionario responsable de la entidad requerida.

¹⁵⁷ Artículo 355 del Código de la Democracia.

¹⁵⁸ Artículo 202 del Código de la Democracia y Reglamento de Promoción Electoral.

organizaciones políticas manifestaron a la Misión que el CNE únicamente organiza capacitaciones para asuntos de orden administrativo, es decir, con motivo del cumplimiento de requisitos asociados a la presentación de información.

Adicionalmente, según información suministrada a esta Misión por un representante del Instituto de Investigación y Análisis Político Electoral, la mayoría de los recursos que recibe esta entidad (15% del FPP)¹⁵⁹ se destinan para asuntos de índole administrativo. La MOE también fue informada de que el Instituto no cuenta con una estructura estable que le permita proyectar los recursos que necesitará para su funcionamiento.

El Fondo de Promoción Electoral es administrado por la Dirección Nacional de Promoción Electoral (DNPE). La normativa estipula la contratación **única y exclusiva** de publicidad electoral en radio, televisión, prensa escrita y vallas publicitarias por medio del CNE, determinándose el compromiso del Estado de garantizar de forma equitativa la difusión de las propuestas pragmáticas de todas las candidaturas.¹⁶⁰ Dicho fondo es la única modalidad de financiamiento público durante el período de campaña.

De conformidad con la información suministrada por la DNPE, el FPE para las elecciones seccionales ascendió a los **\$36.313.880,77**¹⁶¹, cifra que se obtuvo como resultado de la determinación de los montos individuales que le corresponden a cada una de las candidaturas - según lo establecido en el artículo n.º 8 del Reglamento de Promoción Electoral - y el límite máximo del gasto electoral para cada dignidad¹⁶².

En cuanto a la administración de los recursos del fondo, esta se realiza por medio del Sistema de Promoción Electoral, en el cual intervienen, en la fase de negociación y contratación, la organización o movimiento político directamente con el medio publicitario, denominado proveedor,¹⁶³ y, posteriormente, el medio y el CNE. Cabe señalar que, para la cancelación de lo pautado, el CNE gira los recursos directamente al proveedor, de forma que el candidato u organización política no maneja el monto asignado.

El proceso de calificación de los proveedores que difunden la propaganda electoral se da mediante convocatoria realizada por el CNE.¹⁶⁴ El Consejo hace un llamado a los medios de comunicación social, que deben comprobar que llenan determinados requisitos para actuar en el Sistema de Promoción Electoral¹⁶⁵. Para este proceso electoral, la Misión observó que los medios nativos digitales tuvieron dificultades para inscribirse como proveedores de publicidad electoral, porque el Reglamento de Promoción Electoral no mencionaba dichas plataformas expresamente.

Finalmente, tras pronunciamientos de la Procuraduría General de la República (PGR)¹⁶⁶, el CNE y el TCE sobre el tema, el Consejo autorizó el 10 de marzo, dos semanas antes de los comicios, el registro

¹⁵⁹ Representa un ingreso para el Instituto de aproximadamente \$900.000.

¹⁶⁰ Artículo 115 de la Constitución Política y 202 del Código de la Democracia.

¹⁶¹ Véase las resoluciones PLE-CNE-2-15-1-2019 del 16 de enero 2019 y PLE-CNE-13-14-3-2019 de fecha 15 de marzo del 2019.

¹⁶² Véase la resolución PLE-CNE-6-4-12-2018 del 04 de diciembre de 2018. Los límites se determinan considerando los montos establecidos en el artículo 209 del Código de la Democracia, por dignidad, multiplicado por la cantidad de ciudadanos inscritos en el Registro Nacional.

¹⁶³ Función que tiene a cargo únicamente el Responsable del Manejo Económico inscrito por los sujetos políticos.

¹⁶⁴ Artículo 15 del Reglamento de Promoción Electoral.

¹⁶⁵ Artículo 16 del Reglamento de Promoción Electoral.

¹⁶⁶ Pronunciamiento en Oficio No. 02548 de 4 de febrero de 2019.

de tres “medios de comunicación social impresos digitales”¹⁶⁷ que cumplieran con los requisitos solicitados.

Además, la Misión constató que, durante el pasado proceso electoral, el CNE implementó un procedimiento de revisión previa del contenido de la publicidad de las organizaciones políticas¹⁶⁸. El proceso de revisión que realizó el órgano aplicó para toda la pauta financiada con recursos públicos por medio del Fondo de Promoción Electoral. Este proceso iniciaba con la remisión por parte de los candidatos u organizaciones políticas del producto comunicacional. El CNE verificaba que éste cumpliera con los principios de publicidad electoral.¹⁶⁹ En esa etapa, se revisaba el contenido de la pauta y se verificaba si la pieza contaba con el cierre o imagen informativa del CNE. Si incumplía alguno de estos requisitos, se devolvía el producto para su corrección, hasta que éste contemplara todo lo establecido en la norma. La publicidad no autorizada por el CNE no era reconocida como parte del FPE, por lo que de ser publicada, sería suspendida o retirada del medio en que se estuviera promocionando, además de la aplicación de sanción pecuniaria.¹⁷⁰

En ese contexto, la MOE observó varios casos donde las propuestas de publicidad de los candidatos y candidatas fueron rechazadas con el argumento de que no incluían mensajes programáticos y, en algunos casos, se exigió el uso de palabras específicas. La medida fue catalogada por algunos candidatos y medios de comunicación como “censura previa”,¹⁷¹ aduciendo que tal práctica incide sobre la libertad de expresión y la protección del discurso político de los actores del proceso electoral.

La MOE considera que la intervención del CNE en este sentido trasciende el control mínimo de legalidad y podría constituir censura previa, incidiendo sobre la libertad de expresión y la conservación del discurso político. Asimismo, la MOE observó que, aunque las autoridades electorales disponen de 48 horas para aprobar la publicidad propuesta por los candidatos y candidatas, el proceso de revisión y aprobación de propuestas revisadas puede demorarse varios días, afectando en la campaña de determinados candidatos o partidos.

En cuanto a la elección de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), según lo establecido en la Ley Orgánica de dicho Consejo, la promoción de los candidatos estuvo a cargo del CNE, por lo que a ningún partido o movimiento político, organización social, funcionario público, candidato o ciudadano estuvo en la capacidad de realizar actos de proselitismo político a favor o en contra de ningún candidato. En tal sentido, la Misión constató que el CNE habilitó la web con información de las y los candidatos con sus hojas de vida, divulgó cuñas en radio, televisión y espacios en medios de prensa escrita. Asimismo, la Misión fue informada por el CNE de que se realizaron dos cadenas nacionales, en horario de alta audiencia.

A pesar de los esfuerzos del Consejo, un gran número de candidatos entrevistados por la Misión expresaron su disconformidad por el método y alcance de la difusión de sus perfiles y propuestas. Indicaron que la difusión fue tardía, y solo se hicieron spots de 20 segundos que, a su criterio, resultaban muy cortos para presentar sus propuestas con la amplitud requerida. La Misión considera

¹⁶⁷ Sociedad Civil Carchi al Día, DiarioAldia.com.ec, y Metroecuador.

¹⁶⁸ Al respecto obsérvese lo contemplado en el Capítulo VI del Reglamento de Promoción Electoral (resolución PLE-CNE-5-14-11-2018-T).

¹⁶⁹ Artículo 27 del Reglamento de Promoción Electoral: función electoral, no discriminación y ofensa a dignidad de las personas, no utilización de símbolos religiosos, respecto a los derechos de la niñez y adolescencia.

¹⁷⁰ El artículo 277 del Código de la Democracia contempla la imposición de una multa pecuniaria también para el medio que transmita pauta no autorizada por el CNE.

¹⁷¹ Ver noticia publicada por Fundamedios y programa Contacto Directo de Ecuavis. Martes, 20 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.ecuavisa.com/ajax-noticiero/nojs/470381>. Acceso: 20/07/2019.

que el esquema de comunicación utilizado para la difusión de estas candidaturas no permitió que la ciudadanía conociera a los aspirantes y que pudiera votar de manera informada.

Prohibición del uso indebido de recursos estatales

La legislación ecuatoriana establece prohibiciones y las respectivas sanciones para el uso de publicidad o propaganda de las instituciones del Estado, salvo las excepciones enumeradas en el artículo 203 del Código de la Democracia. Los que ejerzan una función pública y se encuentren postulados como candidatos no pueden usar recursos públicos para fines electorales¹⁷² ni participar en eventos de inauguración de obras u otros financiados con fondos públicos. Además, la norma contempla que en el caso de la publicidad de instituciones públicas, esta no puede ser superior al promedio mensual del año anterior al inicio de la campaña¹⁷³.

En relación con la publicidad de instituciones públicas, se desarrolló un apartado en el Reglamento de Promoción Electoral para la revisión y autorización de su contenido durante el período de campaña. Dicha potestad la tiene el CNE, mediante la Dirección Nacional de Promoción Electoral y las Delegaciones Provinciales o Distritales Electorales.

No obstante, a pesar de las acciones que se establecieron para controlar la publicidad de instituciones públicas, algunos actores informaron a la Misión que ésta se incrementa durante los períodos de campaña, superando el tiempo de aire de la publicidad electoral. A manera de ejemplo, se tienen los datos del monitoreo realizado por la Corporación Participación Ciudadana para el período comprendido del 04 al 10 de marzo de 2019. La investigación muestra que la cantidad de spots correspondientes al Fondo de Promoción Electoral¹⁷⁴ ascienden a 144 para un total de 61,7 minutos. Por su parte, para el mismo período, en publicidad oficial¹⁷⁵ se tienen 791 spots que representan 419,7 minutos.

Restricción al financiamiento privado

Como ya se indicó, en Ecuador existe un sistema mixto de financiamiento político, en el que se combinan fuentes de origen público y privado. En este contexto, conviene indicar que un modelo mixto de financiamiento debe considerar una serie de disposiciones que permitan el establecimiento de topes a los aportes privados¹⁷⁶, ante la posibilidad de que por esa vía ingresen dineros en gran magnitud y afecten la equidad de la contienda electoral.

En congruencia con lo expuesto, la legislación ecuatoriana establece con claridad las fuentes de las cuales pueden recibir aportes las organizaciones políticas¹⁷⁷, prohíbe expresamente el ingreso de dinero ilícito, contempla la prohibición para las organizaciones políticas de recibir aportaciones de personas naturales nacionales o jurídicas que tengan contrataciones con el Estado (obra pública, prestación de servicios y explotación de recursos naturales), de personas naturales que tengan litigios con el Estado, de empresas estatales, de concesionarios de obras o servicios públicos propiedad del Estado, de congregaciones religiosas, o de empresas, instituciones o Estados extranjeros¹⁷⁸.

¹⁷² Artículo 276 del Código de la Democracia.

¹⁷³ Artículo 207 del Código de la Democracia.

¹⁷⁴ Comprende el monitoreo de seis candidatos a la Alcaldía de Quito, siete candidatos a la Alcaldía de Guayaquil y dos a la Alcaldía de Cuenca en 11 canales de televisión de señal nacional.

¹⁷⁵ El monitoreo contempla Instituciones de Gobierno Central, Instituciones de Gobiernos Seccionales, otras instituciones del Estado, spots sin registro de auditorías y compartidos, en 11 en medios monitoreados.

¹⁷⁶ Artículo 221 del Código de la Democracia.

¹⁷⁷ Artículo 216 del Código de la Democracia.

¹⁷⁸ Artículo 360 del Código de la Democracia.

En el caso de la elección del CPCCS, existe la prohibición expresa de acceder a recursos privados¹⁷⁹, ante lo cual se debe tomar en consideración que los candidatos deben incurrir en gastos asociados a la organización de sus candidaturas y cubrir aquellos relativos a la búsqueda de votos (por ejemplo, gastos de traslado a las diferentes provincias del Ecuador). La Misión tomó nota de que, ante el insuficiente financiamiento público y la prohibición para acceder a financiamiento privado, los candidatos están obligados a recurrir a medios alternativos, llámese recursos propios o de “terceros”, convirtiéndose en fondos que no son visibilizados y que podrían afectar la competencia en igualdad de condiciones.

Pese a la existencia del robusto marco regulatorio, representantes de organizaciones políticas y académicos manifestaron preocupación sobre el ingreso de importantes recursos económicos de origen desconocido y fondos no reportados a la campaña. Tal flujo invisibilizado de recursos económicos podría estar excediendo de manera representativa los montos de ingresos y gastos reportados por los partidos políticos a la Dirección Nacional de Fiscalización y Control del Gasto Electoral del CNE. Este financiamiento opaco tiene potencial de distorsionar la equidad de la competencia y lesionar la transparencia del sistema.

En virtud de lo indicado, la Misión consultó tanto al CNE como al Tribunal Contencioso Electoral, y, previo a la celebración de las Elecciones Seccionales y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (celebradas el pasado 24 de marzo), los órganos no contaban con denuncias sobre recursos económicos de origen desconocido y fondos no reportados.

Finalmente, la MOE/OEA reconoce el esfuerzo desarrollado por el CNE al firmar un convenio con la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE)¹⁸⁰, con el que se procura que ambas entidades puedan detectar casos de lavado de activos, financiamiento de delitos y también a personas posiblemente involucradas en transacciones económicas inusuales, injustificadas o sospechosas. En el marco de este convenio de cooperación interinstitucional, se brinda capacitación sobre detección, prevención y erradicación de delitos financieros a funcionarios del CNE y la UAFE, así como a las organizaciones políticas y la ciudadanía en general.

Límites al gasto de campaña

La legislación electoral ecuatoriana establece que la campaña electoral no podrá exceder los cuarenta y cinco días.¹⁸¹ En el caso de las Elecciones Seccionales y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la campaña abarcó el período comprendido entre el 05 de febrero y 21 de marzo de 2019, según la convocatoria a elecciones que emitió el Consejo Nacional Electoral.¹⁸²

Tal como fue mencionado anteriormente, el financiamiento público durante el período de campaña ecuatoriano corresponde a la pauta publicitaria mediante el Fondo de Promoción Electoral (FPE), por lo que se prohíbe la contratación y difusión de propaganda (prensa, radio, televisión, vallas y cualquier otro medio de comunicación social) durante la campaña electoral.

¹⁷⁹ Art. 35 inciso tercero de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

¹⁸⁰ Disponible en: <http://cne.gob.ec/es/institucion/sala-de-prensa/noticias/4804-cne-y-la-unidad-de-analisis-financiero-y-economico-cooperan-para-evitar-delitos-financieros> Acceso: 19/07/2019.

¹⁸¹ Artículo 202 del Código de la Democracia.

¹⁸² Ver Resolución PLE-CNE-3-21-11-2018, del 21 de noviembre de 2018.

En cuanto a los otros gastos electorales diferentes a la publicidad – que deben ser pagados con recursos privados – se establecen límites de gastos según las diferentes dignidades¹⁸³ y la cantidad de electores, conforme tabla a continuación:

Cargo	Valor
Presidente(a) y Vicepresidente(a)	Limite = USD\$0.15 X (# de Ciudadanos en el Registro Nacional)
Miembros del Parlamento Andino	Limite = USD\$0.05 X (# de Ciudadanos en el Registro Nacional)
Asambleístas Nacionales y Provinciales; Gobernadores(as) Regionales; y Binomio de Prefectura y Viceprefectura	Limite* = USD\$0.15 X (# de Ciudadanos en el Registro de la Respectiva Jurisdicción) *En ningún caso el limite será inferior a USD\$15.000
Alcaldes/as Metropolitanos y Municipales	Limite*** = USD\$0.20 X (# de Ciudadanos en el Registro Metropolitano o Cantonal) * En los cantones que tengan menos de 35.000 empadronados el limite no será inferior a USD\$10.000 **En los que tengan menos de 15.000 empadronados el limite no será menor a USD\$5.000
Consejeros(as) Regionales	Limite = 60% del monto fijado para el respectivo gobernador regional.
Concejales	Limite = 60% del monto fijado para el respectivo alcalde municipal
Vocales de Juntas Parroquiales	Limite* = USD\$0.30 X (# Ciudadanos inscritos en el Registro Parroquial) *En ningún caso el limite será inferior a USD\$2.000

En relación a lo anterior, algunos actores entrevistados por esta Misión alegaron que el límite de gastos no se respeta, y que hubo ingresos y gastos no reportados al CNE. Adicionalmente, manifestaron que el Consejo no tiene la capacidad para fiscalizar con la amplitud requerida el financiamiento privado y tampoco para detectar los recursos que no están visibilizados en las campañas, lo cual constituye un área susceptible de mejora a la que se sugiere brindar especial atención.

Transparencia en Sistema de Financiamiento

Rendición de cuentas

La rendición de cuentas por parte de las organizaciones políticas es una condición necesaria para la transparencia, pues promueve el registro, sistematización y disposición de información relevante de los recursos económicos de las campañas electorales. El Código de la Democracia establece la publicación en la página web del Consejo Nacional Electoral de toda la información sobre los ingresos y gastos de los actores políticos después del proceso electoral, de manera que ésta pueda ser de conocimiento de la ciudadanía.

¹⁸³ Artículo 209 del Código de la Democracia y resolución PLE-CNE-6-4-12-2018 del 04 de diciembre de 2018.

No obstante ello, la misma norma define el plazo para la presentación de la liquidación de los gastos de campaña (tanto ingresos como egresos¹⁸⁴), fijado en noventa días posteriores a la celebración de las elecciones¹⁸⁵. Por otro lado, en el caso de los recursos que se giran como parte del Fondo Partidario Permanente, los partidos deben presentar un informe anual a más tardar 90 días posteriores al cierre del periodo electoral.¹⁸⁶ La Misión considera que el plazo de un año resulta extenso y que no otorga transparencia y publicidad al electorado de manera oportuna.

Por otra parte, con el fin de estandarizar la presentación de la información sobre gastos de campaña y del Fondo Partidario Permanente, la administración electoral suministra a las organizaciones políticas el plan de cuenta que es de uso obligatorio,¹⁸⁷ y los formatos contables que deben utilizarse para el respaldo, registro y reporte de información al CNE¹⁸⁸. Adicionalmente, la norma establece que las organizaciones y movimientos políticos deben contar con una cuenta única para el manejo de los recursos de la campaña¹⁸⁹ y otra para lo correspondiente a actividades organizativas de carácter permanente. La Misión considera que dichas prácticas fortalecen el control que tiene el órgano electoral de los ingresos y egresos de recursos direccionados a campañas y organizaciones políticas.

Control gubernamental

Como forma de promover la transparencia en el marco de la campaña electoral, el CNE dispone de herramientas para revisar, verificar y auditar los recursos que utilizan las organizaciones y movimientos políticos en el desarrollo de sus actividades ordinarias y de campaña. Para ello, se requiere que dichos actores políticos realicen un adecuado proceso de rendición de cuentas. Por lo tanto, el CNE – a través de la DNFCGE – es el encargado de desarrollar la labor de fiscalización. La legislación dota a ese Consejo de competencias que le permite el acceso a información sin que se vea limitado por el sigilo bancario o cualquier otra restricción¹⁹⁰.

Como se mencionó anteriormente, los actores políticos remiten la información financiera correspondiente a sus actividades en dos modalidades: 90 días después de celebradas las elecciones para los gastos de campaña provenientes del Fondo de Promoción Electoral y por medio de un informe anual, posterior a la finalización del período, en el caso del Fondo Partidario Permanente. Es posterior al vencimiento de estos plazos que la DNFCGE inicia con los procesos de revisión y verificación de la información.

Representantes de organizaciones políticas y académicos manifestaron – lo cual también pudo constatar esta Misión – que el CNE cuenta con robustos controles sobre el financiamiento público de la campaña. El Fondo de Promoción Electoral es administrado por la Dirección Nacional de Promoción Electoral mediante un sistema en el cual los pagos se realizan directamente al proveedor. Además, el monitoreo de tales actividades está a cargo de una empresa¹⁹¹ y del CNE, que fiscaliza vías en todos los regiones del país.

¹⁸⁴ Véase el artículo 24 del Reglamento para el Control de la Propaganda o Publicidad y Promoción Electoral, Fiscalización del Gastos Electoral y su Resolución en Sede Administrativa, donde se detallan los documentos que deben presentarse como parte de la liquidación de las cuentas de campaña.

¹⁸⁵ Artículo 230 del Código de la Democracia.

¹⁸⁶ Artículo 362 y 368 del Código de la Democracia. Por ejemplo, para el proceso llevado a cabo en el 2018 tenían tiempo para presentarlo hasta el 31 de marzo 2019.

¹⁸⁷ Detallado en el Reglamento para el Control de la Propaganda o Publicidad y Promoción Electoral, Fiscalización del Gastos Electoral y su Resolución en Sede Administrativa.

¹⁸⁸ Formatos contables http://cne.gob.ec/es/?option=com_content&view=article&layout=edit&id=4714

¹⁸⁹ Art 225 y 362 del Código de la Democracia. En lo correspondiente a la cuenta de campaña, esta se debe cerrar 30 días posteriores a la culminación de las elecciones.

¹⁹⁰ Artículo 213 del Código de la Democracia.

¹⁹¹ La empresa contratada es Duniversal Producciones DUNIPROD CIA. LTDA.

Por otro lado, el proceso de revisión del financiamiento privado se basa en el cruce de datos por parte del CNE y las Delegaciones Provinciales o Distritales Electorales, con información que suministran las instituciones, personas naturales o jurídicas.

Esta Misión considera oportuno profundizar los procesos de verificación y fiscalización que desarrolla el CNE en materia de aportes o donaciones. Si bien la legislación contempla los límites (abordado en el *apartado “Restricción al financiamiento privado”*), el proceso de revisión se limita al cruce con base de datos del Registro Civil y de la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE).

Además, la MOE tomó nota de que los tiempos con los que cuenta el CNE para pronunciarse respecto de la rendición de cuentas, tanto de los fondos provenientes del esquema de promoción electoral como de los informes anuales, son extensos. En el primero de los casos, el Consejo cuenta con plazo de dos años, mientras que para los informes anuales, un año. La MOE considera que dicha situación repercute negativamente en la eficacia del control y en los datos que dispone la ciudadanía para votar de manera informada.

Régimen de sanciones

El sistema de financiamiento ecuatoriano es regulado por un marco normativo que incluye prohibiciones, sanciones y las instancias competentes para su identificación y aplicación.

Al respecto, la legislación¹⁹² establece sanciones de tipo pecuniario en los siguientes casos: uso de recursos o infraestructura pública durante los períodos de campaña,¹⁹³ negación a suministrar información a los órganos competentes,¹⁹⁴ realización de propaganda en período de veda, exceso del monto de gastos electoral señalado en la Ley, hacer caso omiso a las prohibiciones establecidas e incurrir en gastos electorales que sobrepasen los montos máximos permitidos.¹⁹⁵

Adicionalmente, en el caso de aportes ilícitos provenientes de actividades ilegales¹⁹⁶, la norma prevé que si el Consejo Nacional Electoral o el Tribunal Contencioso Electoral lo consideran pertinente, el expediente se traslada a la Fiscalía General del Estado. También se contemplan acciones penales, en los casos en que la información presentada como parte de la liquidación de la campaña, o bien, de los informes anuales se encuentre adulterada¹⁹⁷.

Finalmente, es importante tomar en consideración que según lo establecido en la norma, la acción para denunciar infracciones previstas sobre financiamiento político prescribe en dos años.¹⁹⁸

Acceso a la información

La legislación electoral establece la publicación de información sobre financiamiento partidario por medio del sitio web del CNE. Sin embargo, esta Misión constató que el CNE no publica la información hasta que se finalice el proceso de revisión de los informes de campaña y de los gastos permanentes, es decir, que se emita una resolución. Al respecto, también debe considerarse que cualquier solicitud

¹⁹² Capítulo Tercero “Infracciones, Procedimientos y Sanciones” del Código de la Democracia.

¹⁹³ Art 282 del Código de la Democracia. Puede conllevar hasta la anulación de la candidatura.

¹⁹⁴ Art 288 del Código de la Democracia. Adicionalmente, puede llegar hasta suspensión de los derechos políticos (participación).

¹⁹⁵ Art 295 del Código de la Democracia. El no observar los montos máximos permitidos en cuanto a financiamiento y gastos, puede llevar a la inmovilización de la cuenta bancaria de la organización política por parte del CNE.

¹⁹⁶ Art 296 del Código de la Democracia.

¹⁹⁷ Art 298 del Código de la Democracia.

¹⁹⁸ Art 304 del Código de la Democracia.

de información que se realice al CNE en relación con los ingresos y gastos de campaña o el manejo financiero del fondo permanente no será atendida hasta que finalice la revisión y análisis, posterior a 2 años en el caso de los gastos de campaña y de 1 año si corresponde a los recursos del Fondo Partidario Permanente. Ese sistema suele desfavorecer la pretensión de robustecer el concepto de “votante informado”.

En relación con lo indicado, la Misión pudo verificar que en la página web del CNE se encuentra disponible información de otros períodos electorales únicamente en lo correspondiente a información financiera (registros consolidados). Lo relacionado con gastos, según información brindada por el Consejo, no se sube a dicha página web. A pesar de que esos expedientes son digitalizados posterior a que se emite la resolución respectiva,¹⁹⁹ los datos están disponibles únicamente para consultas que se realicen en forma directa al órgano electoral. La Misión considera que la divulgación de dichos datos a la ciudadanía durante los comicios favorece la transparencia del proceso electoral.

– **Hallazgos y Recomendaciones**

- La Misión constató la ausencia de normativa que establezca la necesidad de presentar información periódica de ingresos y gastos por parte de las organizaciones y movimientos sociales al CNE, tanto durante la campaña como en lo correspondiente al Fondo Partidario Permanente²⁰⁰. La MOE recomienda incorporar la obligatoriedad de que las organizaciones políticas presenten informes periódicos, donde se reflejen los ingresos y gastos en periodo no electoral y durante la campaña. Lo anterior contribuirá a la equidad en la competencia, así como a la eficacia y oportunidad en el control.

- En relación con la publicidad, algunos actores consideran que continúan invirtiéndose una cantidad considerable de recursos públicos puede afectar la equidad en la contienda²⁰¹. De la misma manera, la Misión recibió preocupaciones sobre el posible ingreso de dineros ilícitos en las contiendas electorales. Por lo anterior, la MOE recomienda:
 - Fortalecer las capacidades de fiscalización del financiamiento público y privado del CNE, con el fin de robustecer la detección y sanción de infracciones.
 - Incorporar medidas de control para identificar y disuadir aportes a campañas electorales a través de terceras personas.
 - Elaborar campañas de educación ciudadana que instruya a la ciudadanía sobre cómo presentar denuncias sobre uso de recursos del Estado, propaganda anticipada, entre otros.

- Asimismo, observó que existe un plazo muy extenso para que el CNE se pronuncie sobre los informes de campaña y el informe anual. Sumado a esto, el plazo para poner a disposición de los interesados (medios de prensa, instituciones públicas o privadas, ciudadanos entre otros) información sobre financiamiento partidario de forma oportuna. La Misión recomienda publicar en la página web del CNE la información relativa al financiamiento y gasto de los sujetos políticos,

¹⁹⁹ Véase el artículo 50 del Reglamento para el Control de la Propaganda o Publicidad y Promoción Electoral, Fiscalización del Gastos Electoral y su Resolución en Sede Administrativa.

²⁰⁰ Este punto fue considerado como parte de las recomendaciones que se plantearon en el informe de la Misión de Observación Electoral de las Elecciones Generales y Consulta Popular del Ecuador en el 2017.

²⁰¹ Este punto fue considerado como parte de las recomendaciones que se plantearon en el informe de la Misión de Observación Electoral de las Elecciones Generales y Consulta Popular del Ecuador en el 2017.

según lo estipulado en la ley, con el objetivo de que la ciudadanía pueda disponer de información oportuna para el ejercicio del sufragio.

- Si bien la norma contempla la posibilidad de asignar recursos para formación y capacitación mediante el Fondo Partidario Permanente, ésta no establece un monto o porcentaje específico que garantice que dichos recursos sean utilizados solo para esos fines. Tampoco prevé que los temas de las capacitaciones estén orientados al fortalecimiento de las organizaciones políticas o de grupos históricamente vulnerados. Por lo anterior, la MOE recomienda incorporar en la normativa la obligatoriedad que parte de los recursos permanentes que reciben las organizaciones deban ser destinados a la capacitación política, así como a la promoción de los derechos humanos, los valores de igualdad y no discriminación. Asimismo, etiquetar parte de este financiamiento para promover la capacitación de grupos históricamente subrepresentados, particularmente las mujeres.
- La Misión considera que la interpretación de la norma respecto a los medios habilitados para ser parte del FPE debe ser inclusiva, con el fin de abarcar tantos vehículos de comunicación como sea posible. La MOE recomienda reformar el Reglamento de Promoción Electoral incluyendo los medios digitales, estableciendo plazos para la calificación de proveedores y velando por el pleno goce de la libertad de pensamiento y expresión de las y los candidatos, a la luz de lo establecido en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

g. JUSTICIA ELECTORAL

– Introducción

La Justicia Electoral comprende los mecanismos de solución de controversias que se generan en las diferentes etapas del proceso electoral, desde la convocatoria hasta la proclamación de resultados. Ello abarca lo relativo al padrón electoral, la inscripción de organizaciones políticas, la inscripción o registro de candidaturas, la impugnación de resultados, los pedidos de nulidad, así como los recursos y procedimientos frente a temas específicos como propaganda electoral, financiamiento, uso de medios de comunicación, entre otros.

En Ecuador, si bien en algunos casos el Consejo Nacional Electoral (CNE) actúa como instancia administrativa frente a reclamaciones e impugnaciones, el órgano encargado de administrar justicia en materia electoral es el Tribunal Contencioso Electoral (TCE). De cara a las elecciones del 2019, tanto el TCE como el CNE sufrieron una renovación completa de sus miembros.

Para comprender las causas de estos cambios hay que remontarse al 04 de febrero de 2018, cuando se llevó adelante un Referéndum y Consulta Popular en el que la ciudadanía votó a favor de dar por terminado el periodo de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) en funciones en aquel momento, el nombramiento de un CPCCS transitorio y la elección de integrantes definitivos por sufragio universal durante las elecciones seccionales fijadas para el 24 de marzo de 2019.

Desde su conformación, el CPCCS Transitorio realizó la evaluación las autoridades de ocho instituciones del estado, entre ellas el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral. Entre los meses de julio y agosto de 2018 el CPCCS-T terminó de manera anticipada el mandato de los consejeros y consejeras del CNE²⁰², así como de los jueces y juezas del TCE²⁰³. En el caso del CNE, el CPCCS Transitorio nombró inicialmente autoridades transitorias y el 16 de noviembre²⁰⁴, cinco días antes de la convocatoria a elecciones²⁰⁵, finalmente designó los consejeros y consejeras definitivos del CNE. En el caso del TCE, se seleccionaron jueces encargados a finales del mes de noviembre²⁰⁶. El 10 de abril de 2019, es decir, con posterioridad a los comicios,²⁰⁷ el CPCCS-T nombró a los jueces definitivos, quienes fueron posesionados por la asamblea el 20 de mayo de 2019.

– Marco Jurídico

El marco jurídico que rige la resolución de conflictos electorales está establecido en la Constitución de la República de Ecuador²⁰⁸. 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 (más conocida como Código de la Democracia).²⁰⁹ Para estos comicios, debe tenerse en cuenta también la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, reformada en 2018.

²⁰² Resolución No. PLE-CPCCS-T-O-064-17-07-2018.

²⁰³ Resolución No. PLE-CPCCS-T-O-090-29-08-2018

²⁰⁴ Resolución No. PLE-CPCCS-T-E-177-16-11-2018

²⁰⁵ Resolución No. PLE-CNE-3-21-11-2018 del Consejo Nacional Electoral.

²⁰⁶ CPCCS-T. Boletín de Prensa N° 299

²⁰⁷ CPCCS-T. Boletín de Prensa N 506

²⁰⁸ Aprobada en 2008, la constitución ha sido modificada fue modificada en distintas oportunidades: luego de las Reformas introducidas en el Referéndum y Consulta Popular de 7 de mayo de 2011, con las Enmiendas Constitucionales publicadas en el Registro Oficial No. 653 del 21 de diciembre de 2015 y tras el en referéndum constitucional y consulta popular del 4 de febrero de 2018.

²⁰⁹ 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.

La Función Electoral: disposiciones constitucionales y legales

La Constitución de la República del Ecuador, promulgada en el año 2008, establece que la Función Electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal Contencioso Electoral (TCE), ambos órganos con autonomía administrativa, financiera y organizativa, así como personalidad jurídica propia. De acuerdo con el texto constitucional tanto el CNE como el TCE se rigen por los principios de independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad y probidad.

El Tribunal Contencioso Electoral es el órgano encargado de administrar justicia en materia electoral y dirimir conflictos internos de las organizaciones políticas. Entre sus funciones se incluye 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. Además, sancionar el incumplimiento de las normas sobre el financiamiento, propaganda y gasto electoral. Sus fallos y resoluciones constituyen jurisprudencia electoral y son de última instancia e inmediato cumplimiento.²¹⁰

El TCE se conforma con cinco miembros principales electos por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, previa selección vía concurso público de oposición y méritos. Los magistrados ejercen sus funciones por un periodo de seis años, renovándose parcialmente cada tres años, dos jueces o juezas en la primera ocasión, tres en la segunda, y así, sucesivamente. Existen cinco suplentes que se renuevan de igual forma que las o los jueces principales.

El CNE, por su parte, se encarga 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.²¹¹ Asimismo, tal como se mencionó, actúa como instancia administrativa frente a reclamaciones por las decisiones de las juntas electorales y del propio CNE.

Tiene sede en Quito, y está constituido por 5 vocales elegidos también por el CPCCS mediante concurso de méritos y oposición. El mandato dura un período de 6 años, debiendo renovarse una mitad cada 3 años.

– **Características específicas de la Justicia Electoral**

Tribunal independiente e imparcial

Integración

Como se indicó, la designación de los miembros del TCE está a cargo del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). Los nombramientos deben hacerse sobre la base de concurso público de oposición y méritos realizado por las respectivas Comisiones Ciudadanas de Selección, con postulación e impugnación de la ciudadanía²¹².

Los candidatos al TCE deben cumplir con los siguientes requisitos²¹³:

- a) Ser ecuatoriano/a y estar en goce de los derechos de participación política.
- b) Tener título de abogado, legalmente reconocido en el país, y;

²¹⁰ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 221.

²¹¹ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 219.

²¹² Artículo 20. Código de la Democracia.

²¹³ Artículo 20. Constitución de la República de Ecuador.

- c) Haber ejercido con probidad notoria la profesión de abogado o abogada, la judicatura o la docencia universitaria en ciencias jurídicas por un lapso de 10 años.

Respecto a las prohibiciones,²¹⁴ se establecen dos:

- a) Ser candidato a cargos de elección popular;
b) Ser miembro de las FFAA y la Policía Nacional en servicio activo.

Del análisis del marco jurídico, se observa que los mecanismos dispuestos para la integración del tribunal se asientan sobre criterios de idoneidad, méritos personales y capacidad profesional. La Misión constató, sin embargo, que no existen disposiciones legales que establezcan la no afiliación partidaria como un requisito para integrar el Tribunal.

En relación con la integración actual del TCE, tal como se mencionó, en agosto del 2018, el CPCCS-T terminó de manera anticipada el mandato de tres de los jueces y juezas del tribunal²¹⁵. Los restantes dos magistrados permanecieron en funciones, pero sin alcanzar la mayoría necesaria para sesionar y tomar decisiones. El 29 de noviembre de 2018,²¹⁶ 8 días después de la convocatoria a elecciones, se designaron jueces titulares encargados, a la espera de los nombramientos definitivos. Los cargos suplentes permanecieron vacantes.

Autoridades del Tribunal Contencioso Electoral (al 24 de marzo de 2019)



Llegado el día de la elección, el proceso de designación de los nuevos magistrados todavía se encontraba en etapa de impugnación ciudadana²¹⁷. Esto significa que, durante la mayor parte del proceso electoral, el TCE operó sin tener todos sus miembros, titulares y suplentes, confirmados.

Finalmente, el 10 de abril de 2019²¹⁸, el CPCCS-T designó a los jueces principales definitivos y a los cinco suplentes del Tribunal, quienes fueron posesionados por la Asamblea Nacional el 20 de mayo, fecha en que el proceso electoral aún no había concluido: entre el 21 y el 27 de mayo ingresaron al TCE 10 causas contra los resultados numéricos de los comicios. Esto significa que estas 10 causas fueron resueltas por una composición diferente del TCE que estuvo en funciones durante la mayor parte del proceso.

²¹⁴ Miembros del CNE y el TCE en ejercicio de funciones no podrán presentarse a concurso públicos de oposición, salvo que hubieren renunciado a sus funciones en los términos de la ley. (Art. 20 Código de la Democracia)

²¹⁵ Resolución No. PLE-CPCCS-T-O-090-29-08-2018

²¹⁶ CPCCS-T. Boletín de Prensa N° 299.

²¹⁷ CPCCS-T. Boletín de Prensa N° 473

²¹⁸ CPCCS-T. Boletín de Prensa N° 506

Autoridades del Tribunal Contencioso Electoral (al 20 de mayo de 2019)



En cuanto a la composición de género del nuevo Tribunal, la Misión observó que de los cinco magistrados/as titulares sólo una es mujer. Del mismo modo, entre los cinco suplentes, cuatro son hombres²¹⁹. La nueva integración del TCE no respeta el principio de paridad consagrado en el artículo 217 de la Constitución ecuatoriana ni el mecanismo de selección establecido en el artículo 20 del Código de la Democracia, según el cual: “El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social designará a los miembros principales y suplentes, de manera paritaria y alternada entre hombres y mujeres en estricto orden de prelación (...).”

Autonomía

El artículo 217 de la Constitución establece la autonomía administrativa, financiera y organizativa del Tribunal Contencioso Electoral. Asimismo, el artículo 221 señala que el TCE tiene la potestad de formular y ejecutar su presupuesto, el cual proviene del presupuesto general del Estado.

Distintos funcionarios y jueces con los que se entrevistó la Misión señalaron que el tribunal se encontraba atravesando una situación financiera precaria, tras haber sufrido un recorte presupuestario significativo. Los entrevistados manifestaron que la falta de recursos debilitaba la institución y tornaba difícil el cumplimiento de sus funciones.

Garantías para el ejercicio de la jurisdicción

La estabilidad en el cargo es un requisito para que los jueces electorales ejerzan su función de manera independiente. Al respecto, la Misión observó que la normativa ecuatoriana contempla un periodo determinado de seis años para los jueces del Tribunal Contencioso Electoral²²⁰.

Tal como se mencionó, en agosto de 2018, a menos de un año de los comicios, el CPCCS-T cesó en sus funciones a los miembros del TCE. Para cubrir las vacantes, en noviembre de ese año se seleccionaron jueces encargados, quienes- sin estar confirmados en el cargo- debieron conducir el proceso electoral, resolviendo la gran mayoría de las impugnaciones y recursos que se presentaron. Distintos actores entrevistados por la Misión manifestaron que el estar sujetos a una posterior ratificación en el cargo pudo haber condicionado el accionar de las y los jueces.

²¹⁹ Los suplentes que asumieron el cargo ante el pleno de la Asamblea Nacional son: Wilson Ortega Caicedo; Flérida Coloma Peralta; Juan Maldonado Benítez; Roosevelt Cedeño López; y, Richard González Dávila.

²²⁰ Artículos 218 y 220 de la Constitución y Artículos 24 y 63 del Código de la Democracia.

Carácter de las decisiones del Tribunal Contencioso Electoral

La Constitución consagra al TCE como el intérprete último de las normas en materia electoral. En su artículo 221, establece que los fallos y resoluciones del Tribunal constituyen jurisprudencia electoral, y son de última instancia e inmediato cumplimiento.

Acceso a la jurisdicción

Objetos de impugnación

El Código de la Democracia dispone los procedimientos para la interposición y tramitación de impugnaciones de los principales actos del proceso electoral.

Tabla 1. Recursos en materia electoral

Tipo de impugnación o recurso	Autoridad competente	Objeto de impugnación	Sustento normativo (Cód. de la Democracia)
Objeción	Junta Provincial Electoral (JPE)/Consejo Nacional Electoral (CNE)	Contra inscripción de candidaturas Durante Audiencia Pública de Escrutinios ante JPE	101 y 242 133, 137, 139 y 242
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

Sujetos legitimados para presentar recursos

De acuerdo con el artículo 244 del Código de la Democracia, los sujetos políticos habilitados para interponer los recursos contemplados en la normativa son los partidos políticos, movimientos políticos, alianzas, y candidatos. Los partidos políticos y alianzas políticas deben hacerlo 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, por su parte, deben hacerlo a través de los representantes de las organizaciones políticas que presentan sus candidaturas²²¹.

La MOE advierte que esta disposición no contempla las particularidades de la elección del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, puesto que en estos comicios no estuvo permitido que los candidatos tuvieran vinculación partidaria. Distintos actores manifestaron a la Misión que, debido a dicho vacío normativo, no resultaba claro quienes podían presentar reclamaciones en las Juntas en nombre de las y los candidatos al CPCCS.

Requisitos formales

Al igual que en elecciones pasadas, la misión observó un gran número de causas que llegaron al TCE y fueron archivadas por incumplimiento de plazos, falta de documentos u otras cuestiones de forma. Lo anterior evidencia que, en muchos casos, los representantes legales de las organizaciones políticas no conocen los detalles técnicos del proceso de presentación de recursos.

Requisitos económicos

La Misión constató que, en Ecuador, fianzas, 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

Plazos

La Misión constató que los plazos dispuestos para la interposición y resolución de recursos son breves, con el objeto de evitar la generación de irregularidades que no puedan ser reparadas. El art. 237 del Código de la Democracia establece que, durante el período electoral, las impugnaciones presentadas ante el Consejo Nacional Electoral (CNE) o las Juntas Electorales, deben resolverse en un plazo de 3 días. Por otra parte, las objeciones en contra de los resultados numéricos de la elección deben ser presentadas en los dos días siguientes a su notificación a las organizaciones políticas y deben ser resueltas también en un plazo de dos días²²².

En relación con el recurso de apelación ante el TCE, este debe ser presentado en los tres días siguientes a la notificación y debe ser resuelto en un plazo máximo de 5 días²²³. En cuanto a la acción de queja, los sujetos políticos y quienes tengan legitimación activa pueden interponer este recurso dentro del plazo de cinco días contados desde la fecha en que tuvieron conocimiento de la comisión de la infracción. La jueza o juez que corresponda por sorteo, tendrá el plazo de diez días contados a partir de la fecha en que se recibió el expediente para resolver la queja interpuesta. Su fallo podrá ser

²²¹ De acuerdo con el código, los electores y personas jurídicas también podrán presentar recursos “exclusivamente cuando sus derechos subjetivos hayan sido vulnerados”²²¹.

²²² Art 242

²²³ Artículo 269 del código de la democracia. Este artículo plantea plazos más extensos bajo ciertos supuestos.

apelado ante el Tribunal Contencioso Electoral en pleno, en el plazo de dos días desde la notificación de la sentencia. En estos casos, el Tribunal en pleno deberá pronunciarse, sobre el mérito de lo actuado, dentro de los cinco días contados desde que se interpuso el recurso.

El Recurso Extraordinario de Nulidad puede ser interpuesto en el plazo de tres días para pedir la anulación de las votaciones o de los escrutinios. Si el recurso planteado solicita la anulación de una junta receptora del voto o la anulación parcial de la elección, el Tribunal tendrá cuarenta y ocho horas para pronunciarse. El Pleno del Tribunal Contencioso Electoral tendrá treinta días para pronunciarse sobre el recurso, cuando se pidiere la anulación total de un proceso electoral. Por último, el Recurso Excepcional de Revisión debe interponerse dentro de los cinco años posteriores a la resolución en firme sobre el examen y juzgamiento de las cuentas de campaña y gasto electoral. El Tribunal Contencioso Electoral dispone de quince días para resolver el recurso.

A pesar de que la normativa es clara en cuanto a los plazos para la presentación y tratamiento de los recursos, la Misión pudo constatar que el calendario electoral aprobado por el CNE no contempló suficiente tiempo para la atención y resolución de las impugnaciones y apelaciones. Esta situación generó algunos retrasos en la calificación de candidaturas²²⁴, así como en la atención de los recursos contenciosos presentados. Dado que esta etapa debía estar cerrada antes de que las candidaturas pudieran acceder al financiamiento público, se vio afectada la equidad en la contienda debido a que algunos candidatos y candidatas accedieron de forma tardía a la posibilidad de promocionarse.

La entrega de credenciales a las autoridades electas, prevista en el calendario electoral para finalizar el 13 de mayo, tampoco pudo ajustarse al plazo establecido por el CNE. Ello debido a que el TCE no contó con el tiempo suficiente para atender la gran cantidad de recursos e impugnaciones presentadas por las organizaciones políticas con posterioridad a las elecciones. De acuerdo con información oficial, el Tribunal debió resolver 146 causas sobre los resultados numéricos de los comicios, 29 de las cuales se presentaron luego de la fecha establecida para la posesión de autoridades.

Preclusión

El 7 de enero de 2019, representantes de varias organizaciones políticas²²⁵ presentaron un oficio al Consejo Nacional Electoral en el que expresaron su preocupación por el accionar de la Junta Provincial Electoral de El Oro, manifestando haber observado “inexperiencia y poco nivel técnico en el desarrollo del proceso electoral”. Destacan la existencia de errores en las fotografías de los candidatos, notificaciones de inscripción de candidaturas fuera de los plazos legales y realizados solo por vía electrónica y no a los casilleros físicos, la omisión en dar contestación a sus peticiones, entre otros.

En respuesta a esta queja, y habiendo detectado un error de procedimiento en las notificaciones, el 15 de enero de 2019, la Junta Provincial de El Oro emitió la resolución PLE-JPEO-004-15-01-2019, mediante la cual dispuso “dejar sin efecto los actos administrativos de calificación de candidaturas, notificadas a los movimientos políticos, respecto de sus candidatos”. En vista de lo anterior, cinco movimientos y organizaciones políticas interpusieron un recurso ordinario de apelación²²⁶ en el que se alega que la resolución del 15 de enero violentó los derechos de participación política y seguridad

²²⁴ De acuerdo con información oficial, el TCE debió resolver 83 causas sobre inscripción de candidaturas.

²²⁵ Partido Avanza, Partido Socialista Ecuatoriano, Movimiento Autonomico Regional, Movimiento Creando Oportunidades, Movimiento Libertad es Pueblo, Movimiento Pachakutik, Movimiento SIII, Movimiento SUMA, Movimiento Unidad Popular, Movimiento Unión Ecuatoriana, Movimiento Renace Atahualpa, Movimiento Cambio Positivo.

²²⁶ Causa No. 031-2019-TCE.

jurídica de las organizaciones políticas, dado que descalificó candidaturas que ya se encontraban en firme y que ya habían adquirido derechos.

El 18 de febrero de 2019, el Tribunal Contencioso Electoral declaró la nulidad de la resolución apelada, argumentando que la JPE El Oro adoptó esta decisión cuando las candidaturas ya se encontraban en firme. El TCE consideró que la JPE El Oro no cumplió con el principio de preclusión²²⁷, dado que “retrocedió dejando sin efecto [las resoluciones de calificación e inscripción de candidatura], sin tomar en consideración que el proceso electoral tiene reglas claras que deben ser acatadas por los operadores electorales para que sus actos gocen de legitimidad y generen confianza en los diferentes actores políticos”. Asimismo, el TCE requirió al CNE iniciar “acciones administrativas para identificar a los responsables tanto de la Junta Provincial y el CNE por cuyas acciones u omisiones se lesionaron derechos de las organizaciones políticas y candidatos de esta jurisdicción”.²²⁸

Es importante destacar que para esta elección el período de campaña inició el 5 de febrero y culminó el 21 de marzo. Esto cobra relevancia dado que, al haber recursos pendientes respecto a la calificación de candidaturas locales, las y los candidatos no podían acceder al Fondo de Promoción Electoral (FPE) destinado para las dignidades de alcaldías y prefectura. La Misión fue informada dd que el FPE fue asignado el martes 26 de febrero, esto es, 21 días después de haber iniciado el período de campaña.

Lo anterior evidencia la importancia del principio de preclusión, esto es, que las etapas cumplidas y las resoluciones dictadas sean irreversibles si no fueron oportunamente cuestionadas. Ello para evitar distorsiones en el desarrollo del calendario electoral, y brindar certeza tanto a quienes participan de la contienda como a los electores.

Notificación

Notificación es el acto por el cual se comunica a la persona interesada el contenido de un acto administrativo o jurisdiccional para que esté en condiciones de ejercer sus derechos²²⁹. En Ecuador, el Código de la Democracia no indica el medio por el cual debe notificarse a las partes. Sin embargo, la Misión constató que el artículo 164 del Código Orgánico Administrativo, señala que: “la notificación de las actuaciones de las administraciones públicas se practica por cualquier medio, físico o digital, que permita tener constancia de la transmisión y recepción de su contenido”.

Gestión y transparencia de la justicia electoral

Distribución de competencias

De acuerdo con el artículo 221 de la Constitución y el artículo 70 de la Carta Democrática, el TCE se encuentra facultado para sancionar a aquellos sujetos políticos que incumplan las normas de financiamiento, propaganda y gasto electoral.

Por otra parte, al reformar la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, se estableció que:

“El Consejo Nacional Electoral se encargará de la promoción de los nombres, trayectoria y propuestas de cada uno de los candidatos y candidatas, en igualdad de condiciones y oportunidades. No se podrá

²²⁷ “El proceso electoral, una vez que inicia debe cumplir varias etapas, cada una de las cuales va cerrándose en determinado momento para dar lugar a una nueva, una vez que concluye ya no se puede volver a ella [...]”. *Sentencia del Pleno del TCE, causa 044-2017-TCE de 17 de marzo de 2017.*

²²⁸ Sentencia del 18 de febrero de 2019, referente a la Causa No. 031.-2019-TCE.

²²⁹ Causa No. 031-019-TCE.

recibir ni utilizar financiamiento privado de ningún tipo. El candidato o candidata que contravenga estas disposiciones será descalificado por el Consejo Nacional Electoral.”

Tal como se observa, la reforma de la ley otorgó al CNE atribuciones sancionatorias, permitiéndole descalificar la candidatura de quien obtenga financiamiento privado. Como lo señaló el Tribunal Contencioso Electoral en sentencia Causa No. 093-114-2019-TCE, esta nueva disposición genera una superposición de competencias entre el CNE y el TCE, que es el órgano al que la Constitución y la ley asignan la facultad de sancionar las infracciones electorales.

La distribución de competencias entre las autoridades electorales fue un factor también en el debate en torno a la forma en que debían contabilizarse los votos nulos en la elección al Consejo de participación Ciudadana y Control Social. El 20 de marzo, a 4 días de los comicios, el CNE elevó al TCE una consulta para que definiera el método que debía utilizarse en el escrutinio. El 22 de marzo, el Tribunal emitió una resolución inhibiéndose de conocer la consulta formulada, alegando falta de competencias. Los magistrados argumentaron que sus atribuciones se limitaban a conocer consultas única y exclusivamente sobre cumplimiento de formalidades y procedimientos de los procesos de remoción de los gobiernos autónomos descentralizados. Asimismo, recordaron al Consejo Nacional Electoral que, por mandato constitucional y legal, les correspondía analizar y juzgar las acciones y omisiones del Consejo.

Publicidad

Tal como habría observado la Misión de expertos enviada para el Referéndum Constitucional y Consulta Popular del 2018, el Tribunal Contencioso Electoral publica la totalidad de sus decisiones jurisdiccionales del en su web institucional. La MOE constató, asimismo, que este portal incorpora un buscador de jurisprudencia que permite acceder a las decisiones de dicho órgano solo con el ingreso de alguna palabra clave.

Rendición de cuentas

La rendición de cuentas implica la posibilidad de someter ante la opinión pública los resultados de la gestión del organismo electoral. En este sentido, un ejercicio deseable es la existencia de estadísticas que recopilen la memoria histórica de la institución y que permitan observar el número de controversias interpuestas ante la autoridad electoral y sus sentencias. La MOE observó que en el portal institucional del TCE no es posible acceder a estadísticas respecto de la actividad jurisdiccional en el marco del proceso electoral.

– Hallazgos y recomendaciones

- Luego de que el CPCCS-Transitorio cesara a los magistrados del TCE, se seleccionaron jueces encargados, quienes- sin estar confirmados en el cargo- debieron conducir el tribunal durante el desarrollo del proceso electoral. De cara a futuros comicios, es importante que las autoridades electorales gocen de la estabilidad necesaria para desempeñar sus tareas de manera independiente, sin presiones externas y sin temor a una posterior remoción.
- La MOE observó que de los cinco jueces/as titulares del TCE sólo una es mujer, en tanto que, entre los cinco suplentes, cuatro son hombres²³⁰. La Misión considera fundamental equilibrar la composición de género de las instituciones responsables de garantizar la imparcialidad del proceso electoral. Para ello, se debe dar cumplimiento al artículo 20 del código de la democracia, según el cual, la designación de los/las miembros/as principales y suplentes del TCE debe

²³⁰ Los suplentes que asumieron el cargo ante el pleno de la Asamblea Nacional son: Wilson Ortega Caicedo; Flérida Coloma Peralta; Juan Maldonado Benítez; Roosevelt Cedeño López;y, Richard González Dávila.

realizarse de manera paritaria y alternada entre hombres y mujeres en estricto orden de prelación.

- En distintas entrevistas con la Misión tanto jueces/juezas como funcionarios/as del Tribunal señalaron que la institución se encontraba atravesando una situación financiera precaria, que dificultaba el desarrollo de sus funciones. La Misión considera de suma importancia que el presupuesto de todo proceso electoral incluya la dotación de fondos suficientes para los elementos contenciosos que puedan surgir durante la campaña y en la etapa postelectoral.
- Al igual que en elecciones pasadas, la MOE observó un gran número de causas que llegaron al TCE y fueron archivadas por defectos de forma. La Misión sugiere dotar al TCE de los medios suficientes para impartir cursos en materia de procedencia y argumentación jurídica para los representantes legales de las organizaciones políticas
- El calendario electoral aprobado por el CNE no contempló suficiente tiempo para la atención y resolución de los distintos recursos jurisdiccionales, lo cual generó algunos retrasos en la calificación de candidaturas, así como en la atención de los recursos contenciosos presentados. De cara a futuros procesos electorales se recomienda que la calendarización electoral se defina tomando en consideración los plazos previstos en la legislación electoral para la presentación y resolución de las impugnaciones y apelaciones de actos administrativos y jurisdiccionales.
- La Misión observó que, en materia sancionatoria, existe una superposición de competencias entre el CNE y el TCE. La MOE recomienda establecer con claridad las atribuciones que corresponden a cada uno de estos órganos, y alienta a las autoridades a asumir plenamente las funciones que les otorga la Constitución.
- Se constató que en el portal institucional del TCE no es posible acceder a estadísticas respecto de la actividad jurisdiccional en el marco del proceso electoral. La MOE recomienda incorporar a la plataforma web del tribunal un módulo que permita observar el número de controversias interpuestas ante la autoridad electoral, el tratamiento que se les da y el plazo en que son resueltas.

DENUNCIAS RECIBIDAS POR LA MISIÓN

LUGAR	FECHA	DENUNCIADO(S)	NOTAS
Quito, Pichincha	06 de marzo	Ex-Presidente Abdalá Bucaram Ortiz.	Candidatas al CPCCS denuncian acciones de violencia política en su contra. Específicamente, denuncian declaraciones sexistas del Ex-Presidente Abdalá Bucaram Ortiz durante su intervención en Radio Sucre 700 am, el sábado 02 de marzo de 2019.
Quito, Pichincha	06 de marzo	Consejo Nacional Electoral	Tres candidatos al CPCCS denunciaron la promoción del voto nulo por parte de algunos actores del proceso electoral y el cambio en las reglas de contabilización del voto nulo en la elección del CPCCS.
Quito, Pichincha	14 de marzo	Lenín Moreno	Candidatos al CPCCS denuncian "artimañas jurídicas" por la que se pretende suspender o anular el proceso electoral para el CPCCS.
Washington D.C, EEUU	18 de marzo	Autoridades del Estado Ecuatoriano	Candidato al CPCCS denuncia intervención de autoridades del estado en la campaña del voto nulo y postura favorable respecto a la eliminación del CPCCS.
Quito, Pichincha	20 de marzo	Consejo Nacional Electoral	Líder de ONG denuncia vicios procedimentales ilegales y arbitrarios que atentan en contra del derecho de elegir y ser elegido.
Quito, Pichincha	20 de marzo	Consejo Nacional Electoral	Denuncian que el CNE no permitió la inscripción del medio Ecuador inmediato para ser proveedor de publicidad electoral para las elecciones de 2019, a pesar de tener un fallo favorable del Tribunal Contencioso Electoral.
Quito, Pichincha	20 de marzo	Consejo Nacional Electoral	Ciudadanos denuncian vicios en las elecciones, actuaciones parcializadas en favor del voto nulo por parte del CNE y la integración viciada de la Junta Electoral en la provincia de El Oro con la finalidad de favorecer al Partido Social Cristiano.
Quito, Pichincha	20 de marzo	Consejo Nacional Electoral	Ciudadano extranjero que ha votado desde 2007 denuncia que fue removido del padrón electoral para estas elecciones.

Quito, Pichincha	21 de marzo	Consejo Nacional Electoral	Denuncian bloqueo político que impidió a simpatizantes de Rafael Correa participar con su propio partido político. También se denuncian vicios en la conformación del Consejo Nacional Electoral.
Quito, Pichincha	22 de marzo	Consejo Nacional Electoral	Denuncian falta de independencia e imparcialidad de los órganos electorales, incumplimiento sobre la normativa de la hoja de vida de los candidatos y propuestas, así, como problemas operativos con la organización del proceso electoral.
Quito, Pichincha	22 de marzo	Consejo Nacional Electoral	Denuncian limitación del pronunciamiento popular a través de la restricción del voto de los migrantes.
Guayaquil, Guayas	23 de marzo	Consejo Nacional Electoral	Ciudadano denuncia la omisión del CNE sobre las denuncias presentadas por el presunto uso de recursos del estado por parte de la candidata Cinthia Viteri.
Guayaquil, Guayas	23 de marzo	Consejo Nacional Electoral	Denuncia en contra del CNE por promover la desaparición del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.
Quito, Pichincha	23 de marzo	Consejo Nacional Electoral	El ciudadano denuncia que dos supuestos funcionarios del CNE le solicitaron 200 mil dólares para realizar cambios en el sistema de transmisión de resultados.
Samborondó, Guayas	23 de marzo	Consejo Nacional Electoral	Representantes del Partido Centro Democrático denuncian omisión del CNE en contexto de campaña anticipada y uso de bienes municipales en la ciudad de Guayaquil.
Cañar, Cañar	23 de marzo	Movimiento Político Pachakutik	Representantes del Partido Social Cristiano denuncian que funcionarios del municipio de Cañar realizaron proselitismo político (durante periodo laboral) por el Movimiento Político Pachakutik.
Riobamba, Chimborazo	23 de marzo	Cambio Lista 62	Denuncian que se encontraron 2 papeletas anteriormente rayadas para la dignidad de Alcalde en las Juntas nº 71 y 73 femenino.

Guayaquil, Guayas	23 de marzo	Presidente del CPCCS	Denuncian al presidente del CPCCS por infringir el artículo 28, g, de la LOSEP al hacer declaraciones que están penadas por la ley.
Lago Agrio, Sucumbios	24 de marzo	Consejo Nacional Electoral	La denunciante relata que la han sacado del padrón electoral, aunque siempre ha sufragado en el mismo recinto.
Ibarra, Imbabura	24 de marzo	Coordinadora del Consejo Nacional Electoral	El denunciante afirma que estaba como veedor en la JRV 4 femenina del recinto Parroquia La Esperanza y que la coordinadora le quitó su credencial afirmando que era candidato a vocales de la Junta Parroquial.
Machala, El Oro	24 de marzo	Coordinador Presidente del Recinto Electoral - Consejo Nacional Electoral	El delegado de la Fuerza Política Compromiso Social denuncia falta de imparcialidad de la coordinadora presidente, quien afirma ser hija del candidato a la Alcaldía de Pasaje.
Quito, Pichincha	24 de marzo	Consejo Nacional Electoral	La papeleta de votación entregada no corresponde a la votación.
Rumiñahui, Pichincha	24 de marzo	Consejo Nacional Electoral	Denuncia de representante del Movimiento Ecuatoriano Unido que afirma que no se les permite el ingreso de un representante por cada movimiento político al conteo en las JRV.
Rumiñahui, Pichincha	24 de marzo	Consejo Nacional Electoral	Denuncia de representante de Unidad Popular Pachakutik que afirma que no permiten que los delegados del partido ingresen a la verificación del conteo de votos.
Riobamba, Chimborazo	24 de marzo	Consejo Nacional Electoral	Ciudadana denuncia retraso en la apertura de la JRV e imposibilidad de sufragar debido a que los kits electorales no se encuentran listos.
Latacunga, Cotopaxi	24 de marzo	Consejo Nacional Electoral	La denunciante afirma que, en el momento de sufragar, identificó papeletas duplicadas. También afirma que las integrantes de la JRV no estaban capacitadas.

Coca, Orellana	24 de marzo	Consejo Nacional Electoral	La denunciante reporta imposibilidad de votar porque es extranjera y fue sacada del padrón, aunque ha votado en sufragios anteriores. Es colombiana y tiene cedula ecuatoriana.
Quito, Pichincha	24 de marzo	Consejo Nacional Electoral	En el colegio Mejía, personas mayores de 65 años no constaban en el padrón de 3 JRV. Se repetían nombres y apellidos en el listado para votar, una con foto y otra sin foto. Denuncia la existencia de “un doble padrón”.
Guayaquil, Guayas	24 de marzo	Consejo Nacional Electoral	Denuncia que en la JRV 47 masculino existen dos padrones con firmas idénticas que han sido usados alternadamente.
Quito, Pichincha	24 de marzo	Consejo Nacional Electoral	Ciudadana denuncia que su madre tuvo que esperar 45 minutos para sufragar porque no se encontraba el material. Luego, no se encontraba el personal de la JRV.
Esmeraldas, Esmeraldas	24 de marzo	Consejo Nacional Electoral / Junta Electoral	Representante de la Alianza Progresista denuncia que en el recinto electoral Margarita Cortes, junta femenina número 35, 119 ciudadanos votaran con apenas 5 papeletas. No entregaron la papeleta al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de Pueblos y Nacionalidades. En la junta 34 femenina, 200 votantes no recibieron la papeleta de mujeres al CPCCS.
Quito, Pichincha	24 de marzo	Presidente del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Julio Cesar Trujillo	Ciudadano denuncia que el Presidente del CPCCS ha hecho declaraciones públicas en las que invita a los ciudadanos a votar nulo en la elección del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Según el denunciante, este acto viola el silencio electoral, ya que esta autoridad está promoviendo en forma flagrante una opción de voto.

INTEGRANTES DE LA MISIÓN

NOMBRE	PAIS	ROL	GÉNERO
Kevin Casas Zamora	Costa Rica	Jefe de Misión	M
Francisco Guerrero	México	Secretario para el Fortalecimiento de la Democracia	M
Gerardo de Icaza	México	Director DECO	M
Brenda Santamaria	Argentina	Jefa, Sección de Observación DECO	F
Yerutí Méndez	Paraguay	Subjefa de Misión	F
Daniel Tovar	Venezuela	Coordinador General	M
Cristina García	España	Oficial de Prensa	F
Gerardo Sánchez	México	Especialista en Organización Electoral	M
Alfredo Soler	República Dominicana	Especialista en Tecnología Electoral	M
John Polga	Estados Unidos	Especialista en Sistemas Electorales	M
Alejandra Peraza	Costa Rica	Especialista en Financiamiento Político-Electoral	F
Isabel Torres García	Nicaragua	Especialista en Participación Política de las Mujeres	F
Camilo Filártiga	Paraguay	Especialista en Justicia Electoral	M
Raquel Chanto	Costa Rica	Analista Político	F
Francisco Javier Ullán	España	Especialista en Participación de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes	M
Iná Jost	Brasil	Apoyo Coordinación General	F
Martín Ferreiro	Argentina	Coordinador Regional	M
María Cecilia Cáceres	Chile	Coordinadora Regional	F
Juan Belikow	Argentina	Observador Internacional	M
Louise Caroline Santos	Brasil	Observadora Internacional	F
Valerie Lemieux	Canadá	Observadora Internacional	F
Marcela Vega	Colombia	Observadora Internacional	F
Natalia Lemus	Colombia	Observadora Internacional	F
Isabel Barahona	El Salvador	Observadora Internacional	F
Nathalie Cornet	Estados Unidos	Observadora Internacional	F
Ondine Tavernier	Francia	Observadora Internacional	F
Francisca Gómez	Guatemala	Observadora Internacional	F
Jennifer Ramos	Honduras	Observadora Internacional	F

Walter Galmarini	Italia	Observador Internacional	M
Alejandra Tello	México	Observadora Internacional	F
Daniel Olvera	México	Observador Internacional	M
Fabienne Wong Chung	Países Bajos	Observadora Internacional	F
Joao Quiroz	Panamá	Observador Internacional	M
Daniel Echagüe	Paraguay	Observador Internacional	M
Gabriel Bidegain	Uruguay	Observador Internacional	M