



OEA

Más derechos para más gente

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL

**ELECCIONES GENERALES
7 DE FEBRERO DE 2021**

**ELECCIONES PRESIDENCIALES – SEGUNDA VUELTA
11 DE ABRIL DE 2021**

REPÚBLICA DEL ECUADOR

INFORME FINAL

TABLA DE CONTENIDOS

I. INFORME FINAL ANTE EL CONSEJO PERMANENTE	3
1. ANTECEDENTES	3
2. ELECCIONES GENERALES	4
2.1. Etapa preelectoral.....	6
2.2. Jornada Electoral	9
2.3. Etapa Postelectoral	11
3. SEGUNDA VUELTA PRESIDENCIAL.....	17
3.1. Etapa preelectoral.....	18
3.2. Jornada Electoral	21
3.3. Etapa Postelectoral	22
4. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES	23
5. AGRADECIMIENTOS.....	45
II. ANEXOS.....	47
1. INFORMES POR TEMAS	47
A. ORGANIZACIÓN ELECTORAL.....	47
B. TECNOLOGÍA ELECTORAL	77
C. PARTICIPACIÓN POLITICA DE LAS MUJERES	93
D. PUEBLOS INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES.....	104
E. FINANCIAMIENTO POLÍTICO-ELECTORAL	115
F. JUSTICIA ELECTORAL.....	129
2. DENUNCIAS RECIBIDAS.....	160
3. INTEGRANTES DE LAS MISIONES	165

I. INFORME FINAL ANTE EL CONSEJO PERMANENTE¹

1. ANTECEDENTES

El Consejo Nacional Electoral de la República del Ecuador, mediante nota de fecha 18 de diciembre de 2019 invitó oficialmente a la Organización de los Estados Americanos (OEA) a desplegar una Misión de Observación Electoral para las Elecciones Generales que se llevarían a cabo el 7 de febrero de 2021 y, de ser necesaria, a una eventual segunda vuelta presidencial el 11 de abril de 2021.

El 13 de febrero de 2020, el Secretario General aceptó la invitación e impartió instrucciones al Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) para iniciar los preparativos de la Misión y la búsqueda de recursos financieros para su despliegue. El Secretario Almagro designó a Isabel de Saint Malo, exvicepresidenta y excanciller de Panamá, como Jefa de Misión.

La SG/OEA y el Gobierno del Ecuador suscribieron un acuerdo de privilegios e inmunidades el 8 de enero de 2021. Asimismo, la SG/OEA y el Consejo Nacional Electoral firmaron el 6 de enero de 2021 un acuerdo sobre los procedimientos de la observación.

La Misión se instaló en el país desde el 14 de enero de 2021, con un equipo que dio seguimiento y recomendaciones relacionadas a la implementación de tecnología y a la organización del proceso electoral. Sumando los dos despliegues, para las elecciones generales del 7 de febrero y la segunda vuelta presidencial del 11 de abril, la MOE Ecuador desplegó un total de 102 personas, incluyendo las y los expertos y observadores que estuvieron en territorio nacional como aquellos que trabajaron de manera virtual o fueron designados a recintos de votación del exterior.

En virtud del contexto sanitario mundial y de las restricciones de movilidad, la MOE/OEA debió adaptar su metodología de trabajo, implementando una modalidad mixta presencial y virtual, tal como lo vienen haciendo las misiones de la OEA desde el inicio de la pandemia.

En cumplimiento de los requisitos establecidos por el Estado anfitrión, todas las personas que integraron la Misión que viajaron al Ecuador desde el exterior se realizaron pruebas de Covid-19 para verificar estar libres del virus previo a su llegada al país. Asimismo, para el cuidado de las y los expertos, observadores, y actores con quienes se reunió la Misión, se implementaron distintas medidas de precaución, que incluyeron el uso de equipo de protección personal, el distanciamiento social, y la desinfección de superficies antes y después de todas las reuniones presenciales.

El 21 de febrero, la MOE presentó un [Informe Preliminar](#) con 32 recomendaciones de cara a la segunda vuelta presidencial. Posteriormente, el 20 de abril, la Misión presentó un [Informe Preliminar](#) con sus observaciones y recomendaciones sobre aspectos estructurales y con miras a la mejora de futuros procesos electorales. El presente documento constituye el Informe Final de la Misión, que consolida y complementa en un solo cuerpo, todas las observaciones y recomendaciones del equipo de observación de la OEA.

¹ Un resumen de este informe fue leído por la Jefa de Misión, Isabel de Saint Malo Alvarado, ante el Consejo Permanente de la OEA durante la sesión ordinaria celebrada el 2 de febrero de 2022.

2. ELECCIONES GENERALES

La Misión de Observación Electoral para las elecciones generales del 7 de febrero estuvo compuesta por 25 expertos² y observadores de 13 nacionalidades³. Contó con especialistas en financiamiento de campañas, justicia electoral, organización y tecnología electoral, seguridad informática, así como expertos en participación política de mujeres, de pueblos indígenas y afrodescendientes.

La Jefatura de Misión, así como los expertos y observadores estuvieron presentes en El Oro, Guayas, Los Ríos, Manabí y Pichincha. Debido al contexto sanitario ocasionado por la pandemia, parte del equipo de la Misión trabajó de manera remota, a través de plataformas que les permitieron dialogar con los principales actores del proceso. Con el fin de recolectar datos sobre el desarrollo de las votaciones en 23 provincias del país, la Misión contó con relevadores de información externos que compilaron datos cuantitativos sobre la apertura el desarrollo de la votación y el cierre de las mesas.

Durante la semana previa a los comicios, la Misión se reunió con autoridades electorales y de gobierno, binomios presidenciales, así como representantes de organizaciones políticas, de la sociedad civil, la academia y la comunidad internacional. Estos encuentros permitieron al equipo de la MOE/OEA conocer los aspectos técnicos relacionados con los preparativos de las elecciones y recabar las impresiones de los distintos actores respecto al contexto político en que se enmarcó el proceso.

Más de 13 millones de personas fueron convocadas a las urnas para renovar 143 cargos de elección popular: presidencia y vicepresidencia; 137 representantes a la Asamblea Nacional y 5 representantes al Parlamento Andino.

Elecciones en pandemia

La pandemia por COVID-19 obligó al CNE a redefinir los procesos y procedimientos en la organización de las Elecciones Generales 2021 para reducir el riesgo de contagio en los servidores públicos, trabajadores, delegados de organizaciones políticas y ciudadanía en general. El CNE informó a la Misión que, para atender los desafíos impuestos por la crisis sanitaria, se diseñaron dos protocolos:

- Protocolo para evitar la propagación de la COVID-19 durante la campaña electoral.
- Protocolo general para la prevención de la propagación de la COVID-19 en el proceso electoral.

Entre las medidas las estipuladas en los protocolos mencionados y otras adoptadas por el CNE, se destacan las siguientes:

- Se agregaron 611 nuevos recintos (17% más que en 2019), para reducir el número de electores convocados a cada uno de ellos y permitir un mayor distanciamiento entre las juntas receptoras de voto (JRV).
- Se decidió permitir que personas con afecciones a la salud con justificativo médico se excusaran de asistir a votar.
- Se puso en operación una plataforma de capacitación virtual que permitió a las personas seleccionadas como miembros de las JRV adquirir los conocimientos necesarios para su actividad sin la necesidad de acudir presencialmente. Datos entregados a la Misión indican que, durante la primera vuelta, 63% de las personas capacitadas optaron por la capacitación virtual¹⁶.

² Doce mujeres y trece hombres.

³ Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Estados Unidos, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, y Venezuela.

- Se realizó de manera virtual el acompañamiento, veeduría, validación y desarrollo de los procesos de democracia interna para la selección de candidaturas. El CNE acompañó un total de 66 procesos de democracia interna que fueron llevados a cabo de manera telemática.
- Se desarrolló un sitio en línea que permitió a las organizaciones políticas realizar la inscripción de candidaturas de modo totalmente virtual. Según los datos proporcionados por el CNE, a través de esta plataforma se atendieron 743 formularios de inscripción de candidaturas.
- Se estableció la modalidad virtual para la celebración de los consejos consultivos.
- Se establecieron medidas para el desarrollo de eventos políticos durante la campaña electoral.
- Se proporcionó a los miembros de las JRV material de protección personal, incluyendo: mascarillas, un visor, alcohol en gel y toallas desinfectantes.
- Se acordó permitir el sufragio a personas con cédulas de identificación vencidas, para evitar trámites innecesarios en periodo de pandemia.
- Se generaron medidas para facilitar la reposición de la cédula de identidad.
- Se utilizaron materiales plastificados en la fabricación de los biombos, a efecto de posibilitar su adecuada desinfección.
- Se acordaron medidas de distanciamiento entre personas en los momentos de emisión del voto y escrutinio.
- Se generó la figura del “asistente de bioseguridad” que supervisa en el recinto el cumplimiento de las medidas sanitarias.
- Se prohibió el comercio ambulante que regularmente se ubicaba afuera de los recintos de votación.
- Se exhortó, durante la primera vuelta, a electores a sufragar en horario diferenciado para evitar aglomeraciones en lugar de votación asignado. Esta medida fue eliminada para la segunda vuelta.
- Se determinó que únicamente las y los electores de un recinto puedan acceder al mismo.
- Se promovió que la ciudadanía utilice su propio esferográfico.
- Se estableció y señaló el flujo a seguir al interior de los recintos.
- Se incorporaron procedimientos como la desinfección de paquetes electorales a su llegada a las bodegas de las delegaciones provinciales, así como los paquetes que llegaban del exterior.

La Misión destaca el trabajo realizado por el Consejo Nacional Electoral (CNE) para adaptar el proceso al contexto sanitario actual, y las iniciativas implementadas para permitir que la ciudadanía ejerciera su derecho y deber de votar de la manera más segura posible. Se advierte, al mismo tiempo, que instituciones distintas al CNE comunicaron medidas de manera anticipada como la necesidad de que los Miembros de las Juntas Receptoras del Voto (JRV) contaran con una prueba negativa de COVID-19 para poder realizar su trabajo. Distintos actores con los que se reunió la Misión manifestaron desconocimiento y/o confusión sobre las medidas debido a los mensajes transmitidos por las autoridades.

La MOE/OEA observó también que algunas de las disposiciones inicialmente establecidas, como la obligación de que los delegados de organizaciones políticas presentaran pruebas PCR negativas para poder ingresar a los recintos, fueron posteriormente revertidas por el CNE. La Misión considera que esta decisión fue acertada, dado que facilitó el ejercicio de control electoral de las fuerzas políticas.

2.1. Etapa preelectoral

En la etapa preelectoral, técnicos de la Misión participaron en los dos simulacros⁴ y numerosas pruebas del Sistema Electoral de Transmisión y Publicación de Actas y Resultados (SETPAR). Asimismo, los especialistas de la MOE/OEA realizaron un análisis detallado de aspectos relacionados a la seguridad informática de la infraestructura administrativa y electoral del Consejo Nacional Electoral.

Con el espíritu de contribuir en la mejora de estos aspectos técnicos del proceso, la Misión entregó recomendaciones a la autoridad electoral de manera periódica previo al día de la elección. La MOE/OEA saluda la apertura del CNE y de su equipo para considerar e implementar la gran mayoría de las recomendaciones. Por ejemplo, el CNE incorporó pruebas técnicas al calendario electoral e identificó las áreas de mejora de manera oportuna. Lo anterior permitió a los técnicos del CNE afinar, progresivamente, sus sistemas informáticos.

Reforma electoral

Tras las elecciones seccionales de marzo de 2019, organizaciones de la sociedad civil, de la academia, analistas, medios de comunicación y las organizaciones políticas impulsaron una serie de reformas a la ley orgánica electoral, conocida como Código de la Democracia. En diciembre de 2019, la Asamblea Nacional aprobó un conjunto de modificaciones a la ley, las cuales entraron en vigor el 3 de febrero de 2020⁵. Los comicios del febrero de 2021 fueron, por lo tanto, los primeros realizados bajo las nuevas disposiciones.

Entre los principales cambios a la legislación cabe destacar:

- La eliminación del sistema de listas abiertas y la adopción de listas cerradas y bloqueadas.
- La sustitución del método D'Hondt por el método de Webster para la asignación de escaños de todos los órganos pluripersonales.
- La adopción progresiva de la paridad horizontal.
- La inclusión de una cuota de jóvenes en la conformación de las listas de candidaturas.
- La tipificación de la violencia política de género y el establecimiento de nuevas sanciones.
- Cambios en la regulación de los procesos de rendición de cuentas y control de las finanzas partidarias.

La MOE/OEA reconoce los esfuerzos de la República del Ecuador por mejorar su sistema electoral. Asimismo, se complace en constatar que algunas de estas reformas van alineadas a las recomendaciones que habían realizado anteriores Misiones de la OEA.

Inscripción y calificación de las candidaturas

Durante la etapa preelectoral, la Misión observó que existió incertidumbre respecto de las organizaciones políticas que serían habilitadas para participar de la contienda, así como las candidaturas que serían calificadas tanto para la elección presidencial como para el Parlamento Andino.

Por un lado, los recursos interpuestos contra el binomio presentado por la Alianza Unión por la Esperanza (UNES) dilataron su aprobación definitiva hasta el inicio del mes de diciembre de 2020, a pocos días del comienzo de la campaña electoral⁶. Los candidatos informaron a la Misión que esta situación los puso en

⁴ Llevados a cabo el 17 y el 24 de enero de 2021.

⁵ Ley orgánica reformativa a la ley orgánica electoral. Suplemento – Registro Oficial N° 134

⁶ De acuerdo con el calendario electoral, la campaña inició el 31 de diciembre de 2020.

desventaja respecto a los demás contendientes que ya tenían sus candidaturas en firme. Adicionalmente, esta situación les generó retrasos de procedimientos administrativos, como la obtención del registro único de contribuyente (RUC) para la persona responsable del manejo económico, trámite necesario para recaudar fondos para su campaña.

Por otro lado, la tardía definición de las candidaturas también se debió a un proceso de revisión de las actuaciones administrativas realizadas para la inscripción de las organizaciones políticas Fuerza Compromiso Social (FCS), Libertad es Pueblo, Juntos Podemos, y Justicia Social. Este proceso fue realizado por el CNE siguiendo una indicación de la Contraloría General del Estado (CGE). Esta revisión dio lugar, inicialmente, a una suspensión temporal de las actividades de las cuatro organizaciones políticas anteriormente mencionadas y posteriormente a su cancelación, medidas que subsecuentemente fueron revocadas por el Tribunal Contencioso Electoral (TCE).

La diferencia de criterios entre el Consejo y el Tribunal, y los distintos recursos presentados posteriormente al proceso de revisión llevaron a que no hubiera certeza respecto de cuáles serían las candidaturas definitivas en la elección hasta casi finalizada la campaña electoral. Esta dilación impactó en la organización del proceso, demorando el inicio de la impresión de papeletas. Asimismo, dado este contexto, algunos actores políticos pusieron en duda la realización del proceso electoral en la fecha inicialmente prevista.

El 22 de junio de 2020, el Movimiento Fuerza Compromiso Social presentó una denuncia ante el TCE por infracción electoral en contra del Contralor General del Estado y del Director Nacional de Auditoría Interna del Consejo Nacional Electoral⁷. El Tribunal admitió a trámite la causa el 27 de junio y procedió a solicitar documentación y citar a una audiencia a los denunciados. Seguidamente, el 8 de julio, el Contralor General del Estado presentó una acción de dirimencia de competencias ante la Corte Constitucional. La Misión constató que la causa fue admitida⁸ el 18 de julio de 2020 y que no hubo acciones al respecto desde agosto de 2020. Con la admisión de esta contienda de competencias, el TCE suspendió el procedimiento iniciado.

Cabe señalar que, al considerar que el CNE habría incumplido con decisiones emitidas por el TCE en el marco del caso antes mencionado, el 15 de diciembre de 2020⁹, el Movimiento Justicia Social presentó una denuncia ante el TCE solicitando la destitución de cuatro Consejeros del CNE. Al respecto, el 6 de enero de 2021, el Tribunal emitió una sentencia de primera instancia en la que se sanciona por infracción muy grave a cuatro de los cinco consejeros, con multa, destitución y suspensión de derechos políticos¹⁰. Esta decisión fue apelada y se encuentra pendiente de resolución final en segunda instancia. Adicionalmente, la Misión conoció que, el 23 de enero de 2021, un juez de Guayaquil con competencia en temas penales dictó una medida cautelar que ordena al TCE que se abstenga de ejecutar la sanción administrativa de destitución de los consejeros del CNE.

A partir de lo observado, la Misión resalta la importancia de contar con un cronograma electoral que permita tener certeza, con suficiente antelación a la elección, sobre las organizaciones políticas que

⁷ [Causa 012-2020-TCE](#)

⁸ [Sala de Admisión – Causa 01-20-DC](#)

⁹ En esa misma fecha, la Fiscalía General del Estado informó que el 27 de noviembre anterior había formulado consulta a la Corte Nacional de Justicia, el 27 de noviembre, para garantizar el derecho al debido proceso y a la independencia de los órganos de administración de justicia, sobre “si es procedente iniciar una investigación previa en contra de las máximas autoridades del Consejo Nacional Electoral por hechos que recaen en el ejercicio de sus funciones y en medio de un proceso electoral”.

¹⁰ [Causa 153-2020-TCE](#). El 19 de diciembre de 2020, el Pleno del TCE decidió poner el caso en conocimiento de la Fiscalía General del Estado, por supuestos indicios de responsabilidad en los cuatro consejeros del CNE.

participarán de la contienda, así como respecto de las candidaturas que finalmente participen en el proceso electoral¹¹.

La Misión constató que, a pocos días de la jornada electoral, la Fiscalía General del Estado solicitó, de oficio, información sobre alegatos de financiamiento ilícito de uno de los candidatos a la presidencia de la república que habían sido reportados en una revista extranjera.

La Misión considera que, durante un proceso electoral, son los órganos electorales los que deben asumir las competencias vinculadas con la elección (inscripción y cancelación de organizaciones políticas, registro de candidaturas, impugnaciones, financiamiento, entre otros). La Misión ve con preocupación el hecho de que otras entidades públicas o autoridades pretendan asumir funciones que puedan afectar las atribuciones de los organismos electorales y la propia elección, y generar, con ello, posibles interferencias en el proceso electoral, lo que está además proscrito por la propia normativa del país¹². Igualmente, la Misión considera que, para garantizar la adecuada realización del proceso electoral y el cumplimiento de sus etapas, las instituciones con competencias para dirimir asuntos electorales (o que pueden tener impacto en la elección) deben asumir sus funciones y pronunciarse de manera oportuna y clara.

En ese contexto, la Misión desea resaltar la importancia de que las autoridades electorales puedan realizar sus funciones y cumplir sus obligaciones sin presiones ni temor a represalias. La autonomía de los organismos electorales puede verse afectada ante decisiones de entes externos al sistema electoral que busquen hacer cumplir sus resoluciones “bajo sanción de destitución”, así como, en general, decisiones que puedan derivar en su destitución durante el proceso electoral.

Material electoral

De acuerdo con la información recibida, para este proceso electoral el CNE debía imprimir y distribuir más de 52 millones de papeletas. Para la impresión, se utilizó el servicio del Instituto Geográfico Militar, que trabajó en coordinación con el órgano electoral.

El 14 de enero, cuando ya habían sido impresas el 47% de las papeletas correspondientes a la elección presidencial, se detectó un error en el logotipo de una de las agrupaciones políticas, que obligó al CNE a detener la producción de documentos.

Tras detectar el error, el CNE procedió a corregir el diseño y, en sesión del pleno, resolvió que las nuevas papeletas tendrían un color diferente para garantizar su distinción de las defectuosas. Si bien el incidente registrado ocasionó un retraso en el cronograma de impresión, las papeletas presidenciales estuvieron listas y pudieron ser distribuidas a tiempo a los centros de votación, junto con las papeletas para asambleístas nacionales, provinciales y del exterior.

Numerosos representantes de organizaciones políticas manifestaron a la Misión su desconfianza por la falta de destrucción de las papeletas presidenciales defectuosas. La Misión conoció que, el 03 de febrero de 2021, un juez de Quito con competencia en temas de familia dictó medida cautelar que impedía destruir las papeletas y disponía que se mantengan bajo custodia policial. Ante esta situación, el sábado 6 de febrero, el CNE organizó una visita guiada al Instituto Geográfico Militar para que los representantes

¹¹ Se destaca, en este sentido, el criterio expresado por el propio TCE ([Causa Nro. 080-2020-TCE](#)), el cual exhortó al CNE a fijar en la regulación un tiempo máximo para la cancelación o extinción de organizaciones políticas de al menos noventa días antes de la convocatoria al proceso electoral, para que puedan preparar los procesos de democracia interna y participación.

¹² “Art. 16.- Ninguna autoridad extraña a la organización electoral podrá intervenir directa o indirectamente en el desarrollo de los procesos electorales ni en el funcionamiento de los órganos electorales. Las y los integrantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, que se encuentren asignados a la seguridad del proceso electoral, solo podrán actuar en el cumplimiento de las órdenes emanadas por los presidentes y presidentas del Consejo Nacional Electoral, de las Juntas Regionales, Distritales, Provinciales Electorales y de las juntas receptoras del voto, en el ámbito de esta ley”.

de organizaciones políticas, observadores nacionales e internacionales, así como medios de comunicación puedan constatar el debido resguardo de dichas papeletas.

Por otro lado, debido al retraso en la definición sobre las candidaturas habilitadas para el Parlamento Andino, la impresión de las papeletas para esta elección inició en la semana previa a los comicios. Este retraso ocasionó que las papeletas de esta dignidad tuvieran que ser distribuidas por fuera del kit electoral. La Misión conoció que, debido al corto tiempo disponible, el CNE no pudo enviar las papeletas para la elección del Parlamento Andino a un total de 585 JRV del Exterior. Adicionalmente, una tormenta en el noreste de los Estados Unidos ocasionó el retraso en la entrega del material, por lo que más de 150 JRV tampoco recibieron estas papeletas¹³.

Institucionalidad Electoral

La Misión observó tensión en las relaciones entre las y los Consejeros/as que integran el CNE. Esta misma situación fue reportada por la Misión de la OEA de 2019. Sumado a lo anterior, diversos actores entrevistados por la MOE/OEA expresaron que durante la etapa preelectoral se percibieron tensiones inter-institucionales entre el CNE y el TCE.

Adicionalmente, la Misión constató que, en ocasiones, las y los Consejeros del CNE emitieron pronunciamientos que resultaron contradictorios, confusos o que reflejaban falta de unidad institucional. La ausencia de una estrategia de comunicación institucional y la relación compleja de los integrantes del Pleno del CNE se tradujo en falta de certeza en algunos aspectos del proceso y, según ciertos actores, también causó desconfianza.

Teniendo en cuenta lo anterior, durante la etapa preelectoral, la MOE/OEA entregó a los consejeros del CNE una serie de recomendaciones con el objetivo de contribuir a mejorar algunos aspectos de comunicación de cara a la jornada electoral del 7 de febrero. Si bien algunas de las recomendaciones fueron tomadas en cuenta, la Misión constató que no todas fueron atendidas.

2.2. Jornada Electoral

El domingo 7 de febrero, los observadores y las observadoras de la OEA estuvieron presentes en JRV en las provincias de Azuay, Guayas, Manabí, Pichincha y Los Ríos. Se observó una jornada electoral pacífica, ordenada y sin incidentes mayores.

La Misión observó retrasos de más de una hora en la instalación de mesas de votación, ocasionados por la falta de materiales electorales y por la ausencia de quienes habían sido seleccionados como integrantes de las JRV. En ocasiones, hubo demoras para cubrir los lugares vacantes, pues no se había permitido el ingreso de electores al recinto de votación en el momento en que era necesario proceder a la selección de algún sustituto tomado de la fila.

Las situaciones antes descritas, así como las limitaciones en el número de personas a las que se le permitía estar al interior de los recintos de votación, generaron largas filas que se extendieron varias cuadras y aglomeraciones reportadas por las fuerzas policiales de hasta 3.000 personas en las provincias de Cotopaxi, Chimborazo, Guayas, Orellana y Tungurahua¹⁴. Asimismo, en todas las provincias en las que la Misión tuvo presencia, se observó confusión en los votantes, quienes no tenían información suficiente acerca de la ubicación de su JRV o cómo orientarse al interior de los recintos.

¹³ Consejo Nacional Electoral. Informe de la Elección de la Dignidad de Parlamentarios Andinos en el Exterior.

¹⁴ De acuerdo a información proporcionada a la Misión por autoridades de la fuerza pública.

La MOE/OEA tuvo conocimiento de la instalación del 100% de las mesas en el territorio nacional, así como de medidas tomadas en el curso de la jornada electoral para agilizar el proceso de votación, destacando el aumento en el aforo permitido dentro de los recintos de votación. Esta decisión del CNE permitió que las filas avanzaran con mayor velocidad y atender a todos los electores que estaban esperando emitir su voto. Cabe resaltar que hacia las 5 de la tarde, hora del cierre de los recintos, la Misión observó que se había atendido a todos los electores y la mayoría de las mesas no tenían ya ciudadanos en la fila.

Se observó que los miembros de las JRV contaban con todo el material de bioseguridad, incluyendo mascarillas suficientes para cambiarse durante el día. Asimismo, en los recintos observados, la ubicación de las mesas permitía mantener la distancia física requerida.

A lo largo de la jornada, integrantes de la Misión recibieron denuncias por parte de representantes de organizaciones políticas, quienes informaron que no se permitió el ingreso de sus delegados a los recintos de votación para atestiguar la instalación de las mesas.

En relación con el voto de los ecuatorianos residentes en el exterior, la Misión saluda los esfuerzos del CNE y del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana para superar los desafíos presentados por las restricciones impuestas en varios países por motivo de la pandemia, y así llevar a cabo la votación en la gran mayoría de países anfitriones¹⁵. Una de las novedades de este proceso electoral fue que se realizaron pruebas piloto de voto postal (Ottawa, Canadá), voto electrónico (Buenos Aires, Argentina) y telemático (Phoenix, Estados Unidos), las cuales – en su conjunto – captaron más de 800 votos.

Al cierre de la votación, las y los observadores de la MOE/OEA atestiguaron el escrutinio de los votos y el llenado de actas. Este proceso se realizó con lentitud, lo que se explica por la cantidad de dignidades que estaban compitiendo, así como por la adopción de normas de bioseguridad.

La Misión observó que aproximadamente a las 21 horas de la noche del domingo, cuando todavía no se contaba con el 100% de la muestra, el CNE dio a conocer resultados parciales del conteo rápido de la institución. Aproximadamente 30 minutos más tarde, el Consejero Vicepresidente presentó una actualización del conteo, que arrojaba un cambio en el orden de los candidatos más votados, específicamente entre quienes ocupaban el segundo y tercer lugar. Si bien la autoridad electoral aclaró que la diferencia entre el segundo y tercer lugar aún se mantenía dentro de margen de error, la Misión considera que, el hecho de que el CNE diera a conocer resultados sin tener la muestra completa y que estos arrojaran resultados distintos de un mismo ejercicio estadístico, generó falta de certeza y creó confusión. Asimismo, aumentó las expectativas de una de las fuerzas políticas de pasar a la segunda vuelta. Esta situación generó disconformidad por parte de los actores políticos, marcando el ambiente de la etapa postelectoral.

En paralelo al conteo rápido, el CNE inició la transmisión, tabulación y cómputo de las actas de escrutinio, así como la publicación de resultados a nivel provincial. La Misión dio seguimiento a estos procedimientos, los cuales funcionaron según los objetivos trazados, aunque con algunas demoras y fallas superables. Si bien el proceso se mantuvo constante a lo largo de toda la noche, la MOE/OEA observó que, en ocasiones, existieron cuellos de botella en la tabulación de actas en los Centros de Procesamiento Electorales. Alrededor de la medianoche, se había computado el 22,84% de las actas, porcentaje que subió a 63,24% en la mañana del lunes. En su Informe Preliminar la Misión consideró que existían oportunidades de mejora para brindar resultados de manera más ágil y oportuna.

La MOE/OEA observó que, aunque se presentaron dificultades menores con el sistema de transmisión y divulgación de resultados, este estuvo operativo en todo momento y proporcionó de información a la

¹⁵ La Misión conoció que el único país donde no se pudo celebrar la elección fue en Nicaragua.

ciudadanía respecto a los resultados de la elección a nivel provincial. La Misión reconoce las sustantivas mejoras del sistema informático del CNE, así como las medidas adoptadas para aumentar los canales de divulgación de información de resultados electorales.

Por otro lado, la Misión constató que, a pesar de que el artículo 127 del Código de la Democracia establece que las imágenes de las actas deben ser publicadas en línea para la consulta ciudadana, esto no sucedió sino hasta el viernes posterior a la elección.

La Misión desea destacar el comportamiento cívico y responsable de los ciudadanos y ciudadanas ecuatorianas, quienes participaron en esta elección a pesar de las circunstancias extraordinarias en las que se llevó a cabo y de los enormes desafíos logísticos derivados de la pandemia del Covid-19. Asimismo, un reconocimiento a quienes fungieron como funcionarios en la JRV y a los miembros de las fuerzas de seguridad, quienes cumplieron con su deber con seriedad y patriotismo.

La información oficial comunicada por el CNE la noche de la elección mostró con contundencia la necesidad de una segunda vuelta electoral, con un claro binomio en primer lugar, y un estrecho margen entre los binomios que ocupaban el segundo y tercer lugar.

2.3. Etapa Postelectoral

El lunes 8 de febrero, la MOE/OEA sostuvo un encuentro con el pleno del CNE para conocer información sobre los siguientes pasos de la etapa post electoral. En esa oportunidad, la Misión destacó la importancia de que los procedimientos en curso se llevaran a cabo con total transparencia y apego a derecho, así como que se proporcionara información de manera fluida y puntual a los candidatos. Adicionalmente, la Misión recomendó “sostener encuentros individuales con los aspirantes presidenciales con oportunidad de pasar a segunda vuelta y establecer un canal de comunicación directo, fundamental para desahogar inquietudes y brindar certeza, tanto a los participantes como a la ciudadanía”¹⁶.

Dichos encuentros tuvieron lugar el martes 9 de febrero y se llevaron a cabo en la sede del CNE con presencia de la Misión. Estos intercambios se dieron en un clima de cordialidad y permitieron a la autoridad electoral describir las acciones que estaban llevando a cabo en esta etapa, así como escuchar y resolver las dudas de los candidatos. La MOE/OEA celebró que se hayan realizado estos encuentros e informó¹⁷ que mantendría presencia en las sesiones públicas de escrutinio. La Misión observó de manera permanente -desde la noche de la elección hasta su culminación- los escrutinios en las juntas provinciales de Guayas, Los Ríos, Manabí, El Oro, Pichincha y la Junta Especial del Exterior, cuyos últimos paquetes se recibieron doce días después de la jornada electoral.

Sesiones públicas de escrutinio a nivel Provincial

En esta fase, la Misión resaltó la importancia de que los binomios en contienda tuvieran la certeza de que sus votos estaban siendo resguardados por las autoridades electorales, que todas las partes se condujeran con responsabilidad, y que dirimieran sus diferencias de manera institucional, a través de los mecanismos establecidos en la legislación ecuatoriana¹⁸.

¹⁶ Comunicado de Prensa. *Mensaje de la Jefa de la Misión de Observación Electoral en Ecuador* (8 de febrero, 2021). Disponible en: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-007/21

¹⁷ Comunicado de Prensa. *Misión de Observación Electoral de la OEA en Ecuador observó reuniones entre el CNE y candidatos presidenciales*. Disponible en: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-008/21

¹⁸ Comunicado de Prensa. *Misión de la OEA en Ecuador observa proceso post electoral y que los distintos actores cuenten con garantías necesarias*. Disponible en: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-010/21

Un total de 4.385 actas de la elección presidencial fueron declaradas “con novedades”¹⁹. Las Provincias con mayor porcentaje de actas con novedades fueron Esmeraldas (24,40%), Guayas (15,38%), Los Ríos (14,26%), Cotopaxi (13,18%), Manabí (12,08%) y Chimborazo (10,36%). En el resto de las provincias, este porcentaje fue menor al 10%.

En las provincias donde la MOE/OEA tuvo presencia durante la verificación de actas con novedades, las y los observadores constataron que, salvo algunos momentos breves, todas las mesas escrutadoras contaban con delegados de las tres organizaciones políticas con posibilidad de pasar a la segunda vuelta (CREO, Pachakutik y UNES). Se observó, asimismo, que las y los escrutadores y funcionarios de las Juntas Provinciales Electorales se mostraron abiertos a responder las inquietudes de las y los delegados políticos.

La Misión constató que, en la mayoría de las provincias observadas se trabajó en turnos y de forma permanente²⁰, salvo en dos casos puntuales. En El Oro, se interrumpió el escrutinio debido a un corte de energía eléctrica. En Guayas, se realizó una pausa a pedido del Movimiento Pachakutik, cuyos delegados presentaron reclamos respecto al procedimiento y solicitaron algunas medidas adicionales de transparencia²¹. Las observadoras de la OEA constataron que algunas de las solicitudes fueron atendidas y el escrutinio se retomó con normalidad.

En cuanto a las disposiciones de bioseguridad, la Misión constató que, si bien se implementó de manera rigurosa el uso del barbijo y la higienización de manos, no se cumplió con el distanciamiento de dos metros entre mesas escrutadoras. Adicionalmente, algunos de los espacios designados eran cerrados y no contaban con la ventilación sugerida para evitar la propagación de la COVID-19.

A pesar de que el CNE emitió el Manual Operativo de Recuento de Votos de las Juntas Provinciales Electorales para las Elecciones Generales 2021, la Misión observó falta de uniformidad en los procedimientos. En algunos casos, las Juntas Provinciales indicaron tener potestad de implementar procedimientos propios basados únicamente en el Código de la Democracia, mientras que, en otros, se debió recurrir a normativas adicionales para responder a situaciones que no estaban detalladas en el manual mencionado previamente. Por ejemplo, los casos en que un voto se considera nulo, el procedimiento a seguir en el supuesto de contar con mayor número de votos que de firmas en el padrón, entre otros.

Solicitud de Recuento de Votos

Días después del proceso electoral, tras haber solicitado al CNE copia de acta certificada o resúmenes de resultados de todas las JRV y el acta de recuento de votos, el candidato Yaku Pérez presentó una acción por incumplimiento en contra del CNE ante la Corte Constitucional. El candidato alegó que el CNE “omitió su obligación de publicitar, junto a los resultados electorales provisionales, las imágenes de las actas de instalación y escrutinio de todas las Juntas Receptoras del Voto” y por tanto, solicitó que la Corte ordenara “el recuento público de cada una de las Juntas Receptoras del Voto de las 25 Juntas Electorales Provinciales” y “la creación de una veeduría ciudadana respecto del sistema informático con el fin de que éste efectivamente refleje en sus resultados los datos obtenidos en el recuento”. El 12 de febrero de 2021,

¹⁹ Según lo establecido en el Art. 138 del Código de la Democracia, un acta con novedad es aquella que tiene inconsistencia numérica superior al 1% o aquella que no cuenta con las firmas del Secretario/a y Presidente/a de la Junta Receptora del Voto.

²⁰ En la Junta Especial del Exterior se realizaron pausas mientras se recibían los paquetes del exterior.

²¹ Solicitaron: 1) Poder cotejar las actas P1; 2) Que se verifique el número de firmas del padrón antes de iniciar el conteo de votos; 3) Que se utilice un sello de seguridad para garantizar que las actas de recuento no sean modificadas; 4) Que se publiquen todas las actas en la página web del CNE; y 5) Que se les otorgue una copia del acta de recuento.

la Corte Constitucional inadmitió a trámite la acción por incumplimiento presentada por el candidato, al no haber cumplido con el requisito de reclamar previamente ante la institución que alega estaría incumpliendo sus competencias²².

Sumado a lo anterior, la misma fuerza política presentó una denuncia ante la Fiscalía General del Estado sobre presuntas irregularidades del sistema informático del CNE y solicitó a esta institución que investigue su funcionamiento.

Por otro lado, el candidato también presentó una denuncia²³ ante el CNE, alegando irregularidades y solicitando el recuento voto a voto en siete provincias²⁴. En virtud de lo anterior, el viernes 12 de febrero se realizó, en la sede del CNE, un encuentro entre los candidatos Yaku Pérez y Guillermo Lasso. Como muestra de su compromiso con el proceso electoral ecuatoriano y apostando a la vía del diálogo para la resolución pacífica de conflictos electorales, la Misión asistió a este encuentro en calidad de observadora.

A pesar de que la reunión fue convocada para dialogar respecto a la solicitud de recuento, la MOE/OEA observó que durante parte de la cita, los candidatos realizaron pronunciamientos políticos y discutieron sobre sus posturas de campaña. No obstante, la MOE/OEA constató que la conversación posterior entre las partes fue productiva y que la reunión logró bajar la presión social que existía en torno al proceso electoral. Adicionalmente, este encuentro mostró la apertura de la autoridad electoral para escuchar las inquietudes de los candidatos, así como la de ellos por tener un intercambio constructivo.

Como resultado del encuentro, se anunció un acuerdo con seis medidas concretas:

1. La revisión del 100% de la votación de la provincia del Guayas, incluidas las actas con novedades.
2. La revisión del 50% de la votación en 16 provincias.
3. La elaboración de un instructivo para la operativización del acuerdo.
4. Una veeduría ciudadana al sistema informático, integrada también con delegados de las partes.
5. Una vez terminado el proceso de revisión, se haría la proclamación de resultados.
6. Todo el proceso sería transmitido en vivo por canales oficiales del CNE de forma continua.

La MOE/OEA saludó el compromiso democrático mostrado por todos los actores durante el encuentro. Felicitó al mismo tiempo a los candidatos por la iniciativa a dialogar y reconoció a la autoridad electoral por haber escuchado a las partes y haberlos recibido en el CNE para brindar, tanto a ellos como a la ciudadanía, las garantías necesarias de certeza y transparencia, indispensables en un momento histórico como este.

El domingo 14 de febrero, el candidato presidencial por el Movimiento CREO publicó una comunicación²⁵ en la que, si bien expresaba su intención de mantenerse en el acuerdo, también manifestaba algunas reservas sobre el mismo. Esta nota generó incertidumbre sobre la vigencia del acuerdo y dio lugar a un intercambio de acusaciones a través de las redes sociales con el candidato por el Movimiento Pachakutik.

A la incertidumbre generada por la nota de uno de los candidatos, se sumó un vacío de información generado por la falta de pronunciamientos del CNE. La situación se vio agudizada por la decisión del órgano electoral de suspender la sesión del pleno convocada para el lunes 15 de febrero, en la que se iban a definir los próximos pasos a seguir en el proceso electoral.

²² Caso No. 11-21-AN

²³ Documento No. CNE-SG-2021-1270-EXT, ingresado al CNE el 11 de febrero de 2021.

²⁴ Guayas, Manabí, Los Ríos, Esmeraldas, El Oro, Pichincha y Bolívar.

²⁵ Nota <https://twitter.com/LassoGuillermo/status/1361069793332367372?s=20>

En este contexto, la Misión manifestó su preocupación por la falta de definiciones respecto al proceso electoral y realizó un enérgico llamado al CNE para que:

1. Proporcione información puntual y constante acerca del estado y avance del proceso electoral.
2. Resuelva e informe sobre los pasos a seguir en los próximos días.
3. Brinde garantías de certeza y transparencia a todas las fuerzas políticas involucradas en el proceso electoral.
4. Resguarde el material electoral de forma permanente y segura.
5. Garantice el cumplimiento del calendario electoral de cara a la segunda vuelta del 11 de abril.

La sesión del pleno finalmente se llevó a cabo la noche del martes 16 de febrero. En esta reunión, se sometió a consideración el informe técnico que recomendaba dar paso al recuento parcial de los votos para la elección presidencial. Al no haberse obtenido una mayoría de votos conformes, no se logró adoptar una resolución a favor o en contra.²⁶

Solicitudes de Auditoría al Sistema Informático del CNE

La Misión tuvo conocimiento de que, el 20 de febrero, el Contralor General del Estado, Subrogante, solicitó al CNE “adoptar una resolución que posibilite el inicio de una auditoría informática por parte de la Contraloría General del Estado, antes de que se lleve a cabo la segunda vuelta electoral”²⁷. Este pedido fue rechazado por el órgano colegiado mientras no concluyera el proceso electoral (incluida la segunda vuelta)²⁸.

El 19 de marzo, un día antes de la proclamación oficial de resultados, la Fiscal General del Estado comunicó²⁹ a la Presidenta del Consejo Nacional Electoral sobre “una diligencia investigativa” con el propósito de realizar una pericia informática forense al Sistema Informático de Escrutinio y Resultados (SIER) utilizado para la elección del 7 de febrero de 2021. La Misión conoció que la información contenida en las bases de datos del sistema SIER fue entregada a la fiscalía. A la fecha de la presentación de este informe, los hallazgos respecto a esta pericia informática no se han hecho públicos.

Respecto a lo anterior, tanto los Consejeros del CNE como dos de los candidatos presidenciales que avanzarían a la segunda vuelta manifestaron su rechazo por acciones de este tipo, dado que constituyen una intromisión de otras instituciones del Estado en el proceso electoral. La Misión expresó su preocupación respecto al hecho de que instituciones ajenas a la Función electoral obstaculicen el correcto desarrollo del proceso electoral, tal como observó durante la etapa preelectoral.

Audiencia Nacional de Escrutinios

El día martes 16 de febrero se conocieron en la audiencia nacional de escrutinio las últimas actas de la dignidad presidencial emitidas por las Juntas Provinciales Electorales del territorio ecuatoriano. No obstante, debido a retrasos en la entrega de los paquetes del exterior, las actas con novedades no pudieron resolverse en la Junta Especial del Exterior sino hasta el sábado 20 de febrero.

El sábado 20 de febrero a las 11:00 hs, el Pleno del CNE reinstaló la Audiencia Nacional de Escrutinios. Tras conocer y aprobar los reportes de resultados preliminares de las dignidades de asambleístas

²⁶ Se emitieron dos votos a favor de aprobar el informe, uno en contra y una abstención. Un integrante del pleno no emitió voto.

²⁷ Oficio No. 06- CG-2020

²⁸ [Comunicado de 23 de febrero de 2021.](#)

²⁹ Mediante Oficio N° 015-012-2021-FGE-UFCN-F6

nacionales y parlamentarios andinos, se adoptó un informe técnico³⁰ que estableció la subsanación de 8 de las 72 actas de la elección presidencial que fueron parte del reclamo presentado el 13 de febrero por el candidato Pérez³¹. Adicionalmente, el informe relata que, luego de una verificación realizada en el sistema informático comparando la imagen de acta escaneada con los valores ingresados al sistema, se detectaron 10 actas que requerían subsanación, dado que fueron registradas como *actas en cero*³². Es decir, con la aprobación de este informe, el CNE procedió a subsanar un total de 18 actas.

La Misión conoció que, poco antes de la instalación de la Audiencia, el Movimiento Pachakutik presentó un reclamo adicional, en el que presentó 434 actas de la elección presidencial para revisión³³. De la revisión de las actas presentadas por el Movimiento se destaca que únicamente 26 de ellas requerían subsanación. El Pleno, a través de la aprobación del Informe Técnico N° 0023-DNAJ-CNE-2021 instruyó a las Juntas Provinciales de Guayas y Los Ríos realizar el recuento de estas actas, acto se transmitió en vivo por los canales digitales del CNE.

Pasada la medianoche, el Movimiento Pachakutik ingresó un nuevo reclamo, en el que se solicitó nuevamente la revisión de actas y el recuento total en Guayas y parcial en otras provincias. El Pleno del CNE rechazó este reclamo dado que el partido no presentó documentos probatorios que justifiquen la apertura de las urnas³⁴.

Proclamación de Resultados

El 21 de febrero a las 02:39 hs, 14 días después de la jornada electoral, el CNE emitió la resolución de declaración de resultados presidenciales. De los resultados se desprende que, en la segunda vuelta del 11 de abril competirían por la presidencia de la república los candidatos Andrés Arauz y Guillermo Lasso.

El 23 de febrero, el Movimiento Pachakutik presentó un recurso de objeción contra la resolución que proclamó los resultados. El movimiento ingresó un total de 27.767 copias de actas con supuestas inconsistencias. El 26 de febrero³⁵, el Pleno del CNE declaró improcedente el pedido de comparar el número de sufragantes entre las dignidades (20.534 actas), por estimar que no se configuraba ninguna de las causales que habilitan la verificación de sufragios³⁶. Por otra parte, la organización política solicitó la verificación de 7.233 actas, de las cuales se identificaron 1.453 actas repetidas. Las restantes (5.780) fueron producto de verificación (que se efectuó el 24 y 25 de febrero).

De la verificación de las 5.780 actas realizada por el CNE, se determinó que 5409 (93,58%) eran válidas, 340 ya habían sido identificadas como “actas con novedad” por el sistema informático³⁷, 10 actas tenían inconsistencias numéricas y a 21 actas le faltaba alguna de las firmas (presidencia o secretario/a, por lo que se dispuso su recuento en las Juntas Provinciales Electorales respectivas³⁸. Estos recuentos se produjeron el 27 de febrero.

³⁰ Transmitido mediante Memorando Nro. CNE-CNTPE-2021-0800-M

³¹ El informe expresa que, de las 72 actas presentadas, únicamente 8 tenían sustento para ser tratadas: 5 por mal corte (Cañar, Los Ríos, Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas y Morona Santiago) y 3 que fueron grabadas en cero (Imbabura).

³² El sistema no registró votos, pero las imágenes escaneadas sí registraban valores.

³³ El número total de actas presentadas fue de 445 pero 11 de ellas eran repetidas.

³⁴ De acuerdo al Informe No. 0024-DNAJ-CNE-2021

³⁵ [Comunicado de 26 de febrero de 2021](https://twitter.com/cnegobec/status/1365813062150877187?s=20). Resumen del tema: <https://twitter.com/cnegobec/status/1365813062150877187?s=20>.

³⁶ Código de la Democracia: artículo 138.

³⁷ Y habían sido recontadas durante las audiencias públicas de escrutinios de las Juntas Provinciales Electorales, por lo que no procedía un nuevo recuento.

³⁸ Juntas Provinciales Electorales de Azuay, Cañar, Carchi, Cotopaxi, Esmeraldas, Guayas, Los Ríos, Pichincha y Santa Domingo de los Tsáchilas.

El 1 de marzo, el CNE se reunió para conocer el resultado del recuento y lo hizo público el 2 de marzo³⁹:

Tabla 1. Votos antes y después del recuento

	Total de Votos antes del recuento	Total de Votos posterior al recuento
Unión por la Esperanza UNES	2.630.307 votos	3.033.791 votos
Alianza entre el movimiento Creando Oportunidades (CREO) y el Partido Social Cristiano (PSC)	1.600.920 votos	1.830.172 votos
Movimiento Pachakutik	1.653.136 votos	1.798.057 votos

El 1 de marzo de 2021, el Movimiento Pachakutik presentó un recurso subjetivo contencioso electoral ante el TCE cuestionando la decisión adoptada por el Pleno del CNE⁴⁰. Inicialmente, el TCE⁴¹ solicitó subsanar el recurso para cumplir los requisitos formales⁴², luego de lo cual admitió el recurso⁴³, requirió un informe a la Unidad de Tecnología e Informática del TCE como prueba⁴⁴, aceptó la excusa de un magistrado⁴⁵ y se convocó al juez suplente⁴⁶. El 14 de marzo de 2021, se negó el recurso presentado y se ratificó la resolución del CNE⁴⁷ ⁴⁸. Finalmente, el 16 de marzo de 2021, se da por resuelto el pedido de aclaración y ampliación presentado (al considerar que no existían puntos que se requiera aclarar o precisar⁴⁹)⁵⁰.

El 20 de marzo de 2021 el Consejo Nacional Electoral (CNE) realizó la proclamación de resultados definitivos y adjudicación de la elección presidencial⁵¹. El binomio integrado por Andrés Arauz y Carlos Rabascall de la Alianza Unión por la Esperanza obtuvo 3.033.791 votos (32,72% del total), mientras que el binomio que conformaron Guillermo Lasso y Alfredo Borrego de la Alianza CREO - Partido Social Cristiano alcanzó 1.830.172 votos (19,74% del total).

La proclamación y adjudicación de escaños para la dignidad de Asambleístas del Exterior fue realizada el 22 de abril de 2021⁵², la de representantes al Parlamento Andino el 26 de abril de 2021⁵³, y, por último, el 30 de abril se realizó la de Asambleístas Nacionales⁵⁴.

³⁹ [Comunicado de 2 de marzo de 2021](#).

⁴⁰ Causa Nro. 044-2021-TCE.

⁴¹ [Auto de sustanciación](#), 2 de marzo de 2021.

⁴² Código de la Democracia: artículo 245.2.

⁴³ [Auto de admisión](#), 8 de marzo de 2021.

⁴⁴ [Auto de sustanciación](#), 9 de marzo de 2021.

⁴⁵ [Notificación de 10 de marzo de 2021](#). Juez Ángel Torres Maldonado.

⁴⁶ [Auto de sustanciación](#), 11 de marzo de 2021.

⁴⁷ Resolución PLE-CNE-1-26-2-2021.

⁴⁸ [Sentencia de 14 de marzo de 2021](#).

⁴⁹ "En este contexto, se concluye que la sentencia adoptada dentro de la causa 044-2021-TCE es explícita, clara y concreta en el análisis de los hechos, en conexidad con la norma aplicable; además cuenta con razonamientos que constituyen un ejercicio valorativo y lógico en el que el Pleno apoyó su decisión cumpliendo así, con la garantía constitucional de la motivación; por tanto, no existen más puntos sobre los que se pudiera aclarar y completar" (FJ 15).

⁵⁰ [Aclaración y ampliación, 16 de marzo de 2021](#).

⁵¹ Mediante Resolución PLE-CNE-1-20-3-2021.

⁵² Mediante Resoluciones PLE-CNE-4-22-4-2021-ANE-AE-AMERICA LATINA, EL CARIBE Y AFRICA; PLE-CNE-3-22-4-2021-ANE-AE-EUROPA-ASIA Y OCEANIA; y PLE-CNE-2-22-4-2021-ANE-AE-ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ.

⁵³ Mediante Resolución PLE-CNE-5-22-4-2021-ANE-AE-PARLAMENTARIOS ANDINOS.

⁵⁴ Mediante Resolución PLE-CNE-130-4-2021-ANE-ASAMBLEISTAS NACIONALES.

Luego de dos renunciadas⁵⁵, la Asamblea Nacional para el período 2021-2025 quedó conformada por 54 mujeres y 83 hombres⁵⁶. En cuanto a representación política, según los datos publicados por el órgano legislativo, 49 Asambleístas corresponden al Movimiento Unión por la Esperanza, 27 al Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik, 18 al Partido Izquierda Democrática, 16 al Partido Social Cristiano, 12 al Movimiento CREO y 15 son independientes⁵⁷.

3. SEGUNDA VUELTA PRESIDENCIAL

Conforme lo dispone la Constitución de la República del Ecuador⁵⁸, en la elección presidencial gana en primera vuelta el binomio que alcanza la mayoría absoluta de votos, o bien aquel que consiga cuarenta por ciento de los votos válidos y una ventaja de diez puntos sobre el binomio que ocupa el segundo lugar. De no presentarse esas condiciones, se convoca a una segunda vuelta electoral en la que participaran los binomios más votados en la primera. El marco legal, además, establece que la segunda vuelta presidencial debe llevarse a cabo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la primera vuelta. Al cumplirse los supuestos señalados en el marco normativo ecuatoriano, se convocó a una segunda vuelta presidencial para el 11 de abril de 2021.

La MOE/OEA para la segunda vuelta de la elección presidencial se instaló en el país el 1 de abril de 2021. Estuvo compuesta por 77 integrantes⁵⁹, de 21 nacionalidades⁶⁰ e incluyó a especialistas en organización, tecnología electoral, seguridad informática y justicia electoral. Los miembros de la MOE/OEA realizaron un análisis de aspectos clave del proceso electoral, como la organización y la tecnología, la participación política de las mujeres, indígenas y afrodescendientes, la justicia electoral, el financiamiento político y la seguridad informática.

La Misión estuvo desplegada en 18 provincias del territorio ecuatoriano y cuatro ciudades en el exterior⁶¹. Durante la semana previa a los comicios, la jefatura de Misión, los expertos y observadores se reunieron con autoridades electorales y de gobierno, con ambos binomios presidenciales, así como con representantes de organizaciones políticas, de la sociedad civil, la academia y la comunidad internacional. Estos encuentros permitieron al equipo de la MOE/OEA conocer los aspectos técnicos relacionados con los preparativos de las elecciones.

Al igual que durante las elecciones generales, la MOE/OEA adoptó una modalidad mixta, donde el seguimiento de actividades fue realizado de manera presencial y virtual.

⁵⁵ El Asambleísta César Monge renunció al cargo para asumir como Ministro de Gobierno y el Asambleísta Marcelo Cabrera renunció al cargo para asumir como Ministro de Transporte y Obras Públicas.

⁵⁶ Datos al 31 de agosto de 2021.

⁵⁷ [Pleno - Asambleístas | Asamblea Nacional del Ecuador](#) – Consultado el 31 de agosto de 2021.

⁵⁸ Art. 143, Constitución de la República del Ecuador.

⁵⁹ 41 mujeres y 36 hombres.

⁶⁰ Argentina, Austria, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, España, Estados Unidos, Francia, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

⁶¹ En Ecuador, la Misión tuvo presencia en Azuay, Cañar, Carchi, Chimborazo, Cotopaxi, El Oro, Esmeraldas, Guayas, Imbabura, Loja, Los Ríos, Manabí, Morona Santiago, Pastaza, Pichincha, Santo Domingo de Tsáchilas, Sucumbíos y Tungurahua. En el exterior, la Misión desplegó observadores en las ciudades de Barcelona y Madrid (España), así como en los estados de Nueva York y Nueva Jersey (ambos en Estados Unidos de América).

3.1. Etapa preelectoral

La campaña electoral para la segunda vuelta inició el 16 de marzo. No obstante, la Misión observó que los resultados presidenciales fueron proclamados cuatro días después, una vez que quedaron resueltos los recursos⁶² que estaban pendientes ante el Tribunal Contencioso Electoral.

En esta etapa, la Misión observó un clima de alta tensión en los discursos políticos. Lo anterior tuvo lugar por los cuestionamientos y alegatos de fraude del candidato que obtuvo el tercer lugar en la elección presidencial. Al respecto, la MOE/OEA consideró que todos los contendientes gozaron de múltiples instancias de impugnación, lo que permitió emplear y agotar los recursos e inconformidades con apego a derecho y, con ello, dar a la ciudadanía y a los involucrados las garantías de certeza necesaria en cualquier proceso electoral.

– Campaña: desinformación y retórica agresiva

Derivado de las restricciones impuestas por la pandemia de la COVID-19, las campañas se intensificaron en las redes sociales, plataformas que otorgaron a las candidaturas un espacio importante para comunicarse con la ciudadanía de una manera ágil.

De acuerdo con información proporcionada por agencias de verificación de contenido, durante el período preelectoral se circuló información falsa, incluso en el contenido del discurso de quienes aspiraban a la presidencia de la república. Parte de la narrativa de las campañas se centró en el “pasado político de los dos candidatos, los apoyos y alianzas que establecieron y además buscó sembrar dudas respecto de si ellos, sus equipos o familiares habrían recibido la vacuna contra la COVID-19.”⁶³

La Misión además observó campañas de desinformación que buscaron desprestigiar la institucionalidad electoral, a sus funcionarios y al sistema de transmisión y divulgación de resultados. Al respecto, si bien se observaron esfuerzos incipientes para el combate a las noticias falsas por parte de la autoridad electoral a través de la campaña #YoMeInformo, la MOE/OEA considera que existen oportunidades de mejora en este ámbito.

Sumado a lo anterior, la MOE/OEA observó que el discurso de ambas candidaturas estuvo centrado en descalificar a su adversario o sus posturas ideológicas. Asimismo, fue informada sobre agresiones contra periodistas que realizaron cobertura de las campañas y propuestas de los candidatos, lo que generó un discurso estigmatizante contra la prensa y acrecentó la polarización política. En algunos casos, las agresiones estuvieron dirigidas a periodistas mujeres por su género.

La Misión lamenta la retórica agresiva que predominó durante el periodo de campaña para la segunda vuelta presidencial y condena cualquier ataque a la libertad de prensa y las agresiones en contra de los periodistas, incluidas agresiones fundamentadas en género. La MOE/OEA suscribe la Declaración conjunta sobre Libertad de Expresión y Elecciones en la era Digital en la que se reafirma el papel fundamental que desempeñan la libertad de expresión, el acceso a la información, los medios de comunicación independientes y una Internet libre para asegurar elecciones libres, justas y transparentes⁶⁴.

– Debate

La reciente reforma al Código de la Democracia estableció la realización de debates obligatorios entre los binomios presidenciales tres semanas antes de la elección general y, de ser el caso, de la segunda vuelta.

⁶² Reclamaciones, objeción, recurso subjetivo contencioso electoral.

⁶³ Ecuador Verifica. Informe del 9 de abril de 2021.

⁶⁴ <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1174&IID=2>.

Este cambio es significativo, dado que, desde hace 37 años, el electorado ecuatoriano no había tenido la oportunidad de ver a los candidatos presidenciales de segunda vuelta confrontar sus ideas en televisión, en vivo y en cadena nacional,⁶⁵ como lo hicieron la noche del 21 de marzo de 2021.

Numerosos actores entrevistados por la Misión aseguraron que, si bien existen oportunidades de mejora en la estructura y organización para futuros debates, este ejercicio fue esencial para conocer las propuestas programáticas de ambos binomios. La MOE/OEA saluda este cambio normativo, así como su exitosa implementación por parte del CNE, a través del cual contribuyó a un voto informado y razonado.

– Estado de Excepción

El 1 de abril, el Presidente de la República decretó el estado de excepción por calamidad pública en las provincias de Azuay, El Oro, Esmeraldas, Guayas, Loja, Manabí, Pichincha y Santo Domingo de los Tsáchilas, por la situación agravada de la COVID-19, sus consecuencias en la vida y salud de los ciudadanos y sus efectos en el sistema de salud pública, a fin de reducir los contagios.⁶⁶ Éste dispuso restricciones a los derechos de libertad de tránsito y el derecho de libertad de asociación y reunión en áreas geográficas y horarios determinados.⁶⁷

En vista de lo anterior, uno de los candidatos presidenciales manifestó a la Misión que el estado de excepción afectó su capacidad de hacer campaña, al limitar o restringir los actos públicos. La Misión es respetuosa de las medidas que los gobiernos establecen para el cuidado de la salud y la vida de la ciudadanía. Al mismo tiempo, toma nota de que el estado de excepción durante el periodo de campaña significó la cancelación y/o reprogramación de eventos de campaña para las candidaturas.

– Votación del Pueblo Originario Kichwa de Sarayacu

El domingo 4 de abril, el Pueblo Originario Kichwa de Sarayacu, localizado en la Provincia de Pastaza, resolvió en Asamblea Extraordinaria no participar de la elección del 11 de abril. Alegando supuestas irregularidades que habrían dejado fuera de la contienda al candidato presidencial del Movimiento Pachakutik, los dirigentes de la comunidad expresaron su desconfianza en el CNE y la declararon como institución no grata, asegurando que no permitirían el ingreso de funcionarios electorales a su territorio.

Ante esta situación, se iniciaron diálogos entre las autoridades electorales y de la comunidad Sarayacu. El 8 de abril, la Dirección Provincial y la Junta Provincial con el Consejo de Gobierno del Pueblo Kichwa originario de Pacayacu decidieron “acoger y consentir el cambio/traslado/reubicación de las Juntas Receptoras del Voto del Recinto Electoral ubicado en Sarayacu a la comunidad Pacayacu, a la Unidad Educativa Intercultural Bilingüe Pacayacu”⁶⁸.

De la revisión de las actas de escrutinio publicadas por el CNE se destaca que un total de 456 personas de Sarayacu ejercieron su derecho al sufragio, esto a pesar de que la reubicación del recinto significó que estas personas debieron movilizarse a un pueblo alejado para votar⁶⁹. La MOE/OEA saluda los esfuerzos de la autoridad electoral para garantizar el derecho al voto de aquellas personas que decidieron ejercer el sufragio a pesar de la decisión de los líderes de su comunidad.

⁶⁵ El Comercio, 16 de marzo de 2021, disponible en <https://www.elcomercio.com/actualidad/elecciones-debate-obligatorio-cambio-balotaje.html>

⁶⁶ Decreto Ejecutivo No. 1282 del 1º de abril de 2021.

⁶⁷ Fue confirmado parcialmente por la Corte Constitucional del Ecuador, caso número 1-21-EE 6 de abril de 2021.

⁶⁸ Resolución Nro. 039-JPEPZ-CNE-09-04-2021.

⁶⁹ Según se explicó a observadores ubicados en Pastaza, el traslado entre una y otra comunidad debe hacerse por canoa. La duración aproximada es de 40 minutos si ésta cuenta con motor, y de 90 minutos si es de remo.

– Preparativos y plan de mejoras en la organización electoral

La Misión constató que, pasada la jornada del 7 de febrero, las distintas dependencias del CNE realizaron una evaluación de la elección y establecieron un plan de mejoras de cara a la segunda vuelta electoral. Entre los cambios observados se destacan las acciones para agilizar el flujo del proceso de votación, incluyendo el ingreso de delegados de las organizaciones políticas desde el momento de la instalación de las mesas de votación. Se observaron, además, numerosas acciones que apuntaron a la reducción de las actas con novedades⁷⁰: la elaboración de cartillas paso a paso, la verificación de las actas borrador por parte de los coordinadores de mesa y el refuerzo de las capacitaciones.

La MOE/OEA reconoce al CNE por abrir un espacio para que las papeletas de votación fueran revisadas por los representantes de las dos organizaciones políticas en contienda. Finalmente, la Misión saluda la decisión de publicar las actas de escrutinio en tiempo real, tal y como lo establece el artículo 127 del Código de la Democracia.

– Simulacro y pruebas informáticas

Durante el Simulacro Nacional de la Jornada de Votación del 1 de abril se realizó una prueba técnica que alcanzó la transmisión, verificación, digitación y cómputo del 98,30% de las actas. Durante la jornada, la Misión constató la presencia de delegados de las dos organizaciones políticas en contienda. La MOE/OEA observó que el alcance de este ejercicio fue limitado en algunos aspectos.

Los técnicos de la Misión constataron que para esta prueba no se activó la plataforma “Azure”, herramienta que sirve como repositorio de actas que las organizaciones políticas pueden descargar para realizar su trabajo de control electoral. Adicionalmente, la aplicación móvil y plataformas previstas para la consulta de actas en internet tampoco estuvieron disponibles, debido a que continuaban en la etapa de desarrollo. No se ensayaron escenarios que permitieran analizar el comportamiento de los sistemas y su ecosistema tecnológico bajo condiciones extremas como fallas en dispositivos, interrupción de electricidad en los servidores, interrupción en la comunicación hacia el servidor, entre otros. La Misión observó que tampoco se alcanzó a probar la estrategia para resolver los desafíos⁷¹ que exhibió la plataforma de publicación de resultados durante las elecciones generales. Según manifestaron representantes de las organizaciones políticas a la Misión, estas omisiones les generaron dudas respecto a que los sistemas informáticos del CNE estuviesen listos para la jornada del 11 de abril.

El 8 de abril, durante el evento de sellado y enceramiento del Sistema Informático de Escrutinio y Resultados (SIER)⁷², los técnicos de la MOE/OEA observaron que los delegados de Alianza UNES reiteraron al CNE su solicitud de conocer su clave de acceso a la Plataforma Azure, y de acceder a las más de 38 mil actas procesadas en el simulacro del 1 de abril, toda vez que durante el mismo no se concedió el acceso al repositorio de actas. Si bien el CNE no pudo cumplir cabalmente esta petición dado que estas actas habían sido borradas,⁷³ la MOE/OEA constató los esfuerzos del CNE por entregar a la organización política el mayor número posible de archivos generados durante pruebas técnicas previas.

⁷⁰ Según lo establecido en el Art. 138 del Código de la Democracia, un acta con novedad es aquella que tiene inconsistencia numérica superior al 1% o aquella que no cuenta con las firmas del Secretario/a y Presidente/a de la Junta Receptora del Voto.

⁷¹ La MOE/OEA observó que en la primera ronda se detectaron incompatibilidad con la operatividad e interacción entre dos anillos o plataformas agente de la distribución de contenido y seguridad en la nube de publicación de resultados.

⁷² Adicionalmente, se realizó la activación del sistema de escrutinio y se verificó la puesta en “0” de las bases de datos de resultados.

⁷³ La autoridad electoral había resuelto borrar la información generada durante el simulacro para dar lugar a la ejecución de pruebas unitarias de módulos y procesos inconclusos del SIER.

3.2. Jornada Electoral

El día de la elección, los integrantes de la MOE/OEA visitaron 354 recintos electorales y observaron 1562 Juntas Receptoras del Voto (JRV). Al momento de la apertura, constataron que el 67% de las mesas observadas fueron instaladas con sus miembros titulares. En alrededor del 5% de las JRV observadas se requirió que electores de la fila ocuparan este rol. A pesar de algunos retrasos menores, la Misión tuvo conocimiento de la instalación del 100% de las Juntas Receptoras del Voto. En esta etapa, el 75% de las mesas observadas contaban con delegados de las organizaciones políticas en contienda, quienes en su mayoría eran mujeres.

La Misión tuvo conocimiento de que, en algunas provincias, el acceso de delegados de organizaciones políticas a los recintos se autorizó únicamente con la llegada de los miembros de JRV y en algunos casos, los paquetes ya estaban abiertos cuando ingresaron al recinto. Asimismo, en la mayoría de recintos observados en Guayas, la Misión constató que a los delegados de organizaciones políticas no se les permitió entrar a la JRV y se les instruyó observar los procedimientos desde fuera de las aulas.

A lo largo de la jornada, especialmente en la mañana, se registró una gran afluencia de votantes, incluidos adultos mayores, lo que generó filas en la entrada de los recintos. Ya al interior, la Misión observó que los votantes tuvieron dificultad en encontrar sus JRV, así como que había confusión respecto a la división por orden alfabético de apellidos y por género en algunas mesas de votación.

En las JRV observadas, la Misión constató que la gran mayoría contaba con todos los materiales electorales esenciales, así como con los elementos de bioseguridad. Asimismo, la MOE/OEA observó que, en términos generales, los espacios de votación eran adecuados, que contaban con presencia de la fuerza pública, y que, si bien en algunos casos los biombos de votación se encontraban muy cercanos uno del otro, se garantizó el derecho al secreto del voto. El 77% de los recintos visitados contó con una mesa de atención preferente para adultos mayores y personas con discapacidad, no obstante, se observó que, en algunos casos, estas personas debieron subir escaleras, para lo que se requirió la asistencia de las y los coordinadores o de los miembros de la fuerza pública.

Integrantes de la Misión visitaron la Mesa de Seguridad Electoral en ECU911. En esta mesa interinstitucional participaban representantes con capacidad de toma de decisiones de la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas, el Consejo Nacional Electoral y otras instituciones del Estado. Desde este punto, la Misión recibió información sobre un incidente que tuvo lugar aproximadamente a las 15:30 horas, en la provincia de Pastaza, en el que 70 personas armadas con lanzas tomaron el recinto electoral ubicado en la “Unidad Educativa Comunitaria Intercultural Bilingüe Kurintza” y quemaron las urnas. El personal del CNE, Fuerzas Armadas y Policía Nacional que se encontraba custodiando el recinto fue evacuado en un helicóptero de las Fuerzas Armadas y quedó a salvo.

A lo largo de la jornada, los integrantes de la Misión recibieron denuncias de distinta índole por parte de la ciudadanía y de delegados de organizaciones políticas. Una de ellas fue presentada por una mujer en estado de embarazo que fue designada como Presidenta de JRV y a quién no se le permitió excusarse para las elecciones del 7 de febrero ni para el 11 de abril.

Al momento del cierre, la Misión observó que la gran mayoría de las JRV contaban con representantes de las dos organizaciones políticas en contienda, y que estos recibieron una copia del acta de escrutinio. Según los datos recabados por la Misión, más del 10% de delegados de partidos políticos y el 5% de quienes ejercieron la presidencia de la JRV se identificaban como indígenas o afroecuatorianos. Asimismo, la participación de mujeres como representantes de organizaciones políticas fue mayoritaria a lo largo de la jornada. La Misión saluda la alta participación de mujeres y de miembros de pueblos indígenas y afroecuatorianos en la elección.

La Misión constató que, en la mayoría de las mesas observadas, el escrutinio y llenado de actas se realizó sin problemas procedimentales ni intenciones de alterar la votación emitida por la ciudadanía. Sin embargo, en algunas mesas de distintas provincias, el escrutinio se realizó sin mostrar las papeletas a los delegados, quienes siguieron el proceso desde las ventanas del aula pues no se les permitió el acceso. Si bien la capacitación para esta segunda vuelta fue mayor, lo que facilitó los procedimientos en las JRV, la MOE/OEA observó casos aislados en los que algunos de los miembros no tenían un método claro de trabajo.

Alrededor de las 17:15 horas inició el procesamiento y cómputo de actas de escrutinio. Este proceso fue rápido y, alrededor de las 20:30 horas ya se conocieron los resultados de la elección al 90.83%. La Misión constató que, a partir de las 18:30 horas, la plataforma de publicación de resultados presentó dificultades por la cantidad de consultas recibidas, lo cual generó intermitencias menores. No obstante, la estrategia adoptada por el CNE de diversificar la presentación de resultados a través de otros canales⁷⁴ de difusión como la CNE APP, la cual estuvo operativa en todo momento, permitió la visualización de resultados de manera eficiente y fluida.

Los datos recabados y procesados por la MOE/OEA coincidieron con los resultados del cómputo oficial dados a conocer por el CNE la noche de la elección, que mostraban una ventaja a favor del candidato Guillermo Lasso de la Alianza CREO-PSC.

Alrededor de las 22:00 horas, y con más del 93% de votos computados, el señor Andrés Arauz, candidato de la Alianza UNES, declaró públicamente que los resultados no le favorecieron y felicitó a los candidatos Guillermo Lasso y Alfredo Borrero por su triunfo. Por su parte, el candidato Lasso se pronunció haciendo un llamado a la unidad de las y los ecuatorianos. La Misión reconoce los mensajes constructivos de ambos candidatos, esenciales en una democracia.

La Misión destaca el comportamiento cívico y responsable de los ciudadanos y ciudadanas ecuatorianas, quienes expresaron su voluntad de manera pacífica y participaron masivamente en la segunda vuelta electoral. Asimismo, extiende su reconocimiento a quienes fungieron como funcionarios en la JRV y a los miembros de las fuerzas de seguridad, quienes cumplieron con su deber con convicción y compromiso.

3.3. Etapa Postelectoral

El 18 de abril, el CNE proclamó resultados⁷⁵, tras haber concluido el escrutinio y verificar que no existían reclamaciones pendientes, y determinó como ganador de la Presidencia de la República a Guillermo Lasso con 4.656.426 votos frente a los 4.236.515 votos de su contendor⁷⁶.

Contra dicha decisión, la Alianza Unión por la Esperanza (UNES) presentó recurso de objeción, que, el 22 de abril, fue desestimado por el CNE⁷⁷, al considerar que las actas presentadas no se encontraban dentro de las causales del Código de la Democracia que habilitan el recuento. Esta resolución fue recurrida, vía recurso subjetivo contencioso electoral, ante el TCE, en cuatro casos⁷⁸: tres presentados por el Movimiento Fuerza Compromiso Social y uno por la Alianza Unión por la Esperanza (UNES).

⁷⁴ Adicionalmente, se habilitó la consulta a través de un enlace o URL en la Intranet del CNE, en el que se realizó una transmisión directa de la publicación de los resultados utilizando un canal del YouTube y Facebook.

⁷⁵ Resolución PLE-CNE-1-18-4-2021.

⁷⁶ <http://portal.cne.gob.ec/es/institucion/sala-de-prensa/noticias/5612-cne-anuncio-los-resultados-oficiales-de-la-segunda-vuelta-de-las-elecciones-2021>

⁷⁷ <http://portal.cne.gob.ec/es/institucion/sala-de-prensa/noticias/5620-cne-ratifica-resultados-numericos-del-balotaje-y-niega-recurso-de-objecion-de-unes>. Resolución PLE-CNE-1-22-4-2021.

⁷⁸ Causa 210-2021-TCE, 211-2021-TCE, 212-2021-TCE y 213-2021-TCE.

El 12 de mayo de 2021, luego de quedar resueltos todos los casos pendientes en el TCE, el CNE Electoral proclamó⁷⁹ el resultado definitivo de la Presidencia y Vicepresidencia de la República, y adjudicó la dignidad de presidente y vicepresidente de la República al binomio conformado por Guillermo Lasso y Alfredo Enrique Borrero Vega, auspiciados por la Alianza CREO 21-PSC 6.

4. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

La Misión de Observación Electoral de la OEA felicita al Consejo Nacional Electoral (CNE) por la organización de un proceso electoral con un alto grado de complejidad en medio de un contexto de emergencia sanitaria, lo que implicó grandes desafíos de diversa índole, y valora su apertura para considerar e implementar gran parte de las recomendaciones emitidas por MOEs/OEA en años anteriores así como aquellas plasmadas en su informe preliminar de la primera vuelta.

En el marco de su experiencia de observación electoral, la OEA reconoce que el Ecuador ha tenido avances importantes en la calidad de sus procesos electorales. La Misión saluda las reformas al Código de la Democracia, implementadas por primera vez en las Elecciones Generales de 2021 y destaca los esfuerzos del Consejo Nacional Electoral por mejorar la administración de comicios. En ese contexto, la MOE invita al CNE a continuar apostando en medidas para el fortalecimiento de sus capacidades institucionales.

Teniendo en cuenta las observaciones directas 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 continuar contribuyendo a la mejora del sistema electoral ecuatoriano de cara a futuras elecciones.

ORGANIZACIÓN ELECTORAL

– Registro Electoral

La reciente reforma del Código de la Democracia estableció que “las y los ciudadanos que no hayan ejercido su derecho al voto en las cuatro últimas elecciones; y, que, durante ese período, no hayan realizado ningún trámite ante las dependencias del Consejo Nacional Electoral pasarán a formar parte del Registro Electoral pasivo”. La Misión saluda este cambio normativo, mismo que va en línea con la recomendación realizada por la MOE/OEA en 2017⁸⁰. La Misión constató que el CNE tomó acciones con el objetivo de dar cumplimiento a esta disposición normativa y conformó un Registro Electoral Pasivo de 607.417 ciudadanos⁸¹.

De la misma manera, el marco normativo establece que el CNE, “con el fin de garantizar el derecho al voto, difundirá de manera permanente el registro electoral pasivo”⁸². Al respecto, el CNE informó a la MOE de que el registro electoral pasivo estuvo disponible para consulta pública desde el 1 de junio al 17 de agosto de 2020, y que esto fue comunicado mediante medios masivos para incentivar la consulta y de ser el caso, rectificar el registro. Un total de 178 personas solicitaron la corrección para ser habilitadas para sufragar⁸³.

⁷⁹ Mediante Resolución PLE-CNE-1-12-5-2021.

⁸⁰ Informe al Consejo Permanente, Misión de Observación Electoral de la OEA (2017). Disponible en: <http://www.oas.org/EOMDatabase/GetFileA.aspx?id=392-1017-28-0>

⁸¹ Según datos proporcionados por el CNE en el documento “Ayuda Memoria Registro Electoral Pasivo – Elecciones Generales 2021”.

⁸² Disposición General Novena del Código de la Democracia.

⁸³ Según datos proporcionados por el CNE en: “Ayuda Memoria Registro Electoral Pasivo – Elecciones Generales 2021”.

La Misión destaca los esfuerzos del CNE por contar con un padrón actualizado, que refleje de manera más fiel al electorado ecuatoriano. No obstante, la MOE/OEA recibió quejas respecto a la escasa difusión de la lista de personas que pasaron a formar parte del Registro Electoral Pasivo.

Por lo anterior, la Misión recomienda:

- Implementar mecanismos periódicos de fiscalización y actualización del Registro Electoral, en coordinación con el Registro Civil.
- Establecer un programa de verificación en campo para evaluar la calidad del Registro Electoral.
- Desarrollar una robusta campaña ciudadana para informar sobre la existencia del Registro Electoral Pasivo y otorgar la oportunidad a quienes se hayan visto excluidos por error puedan ser rehabilitados en el padrón electoral y de esa manera mantener vigentes sus derechos político-electorales.

– **Material Electoral**

En el marco de las elecciones generales, se detectó un error en el logotipo de una organización política en las papeletas correspondientes a la elección presidencial cuando 47% de estas ya habían sido impresas y muchas ya habían sido despachadas para distribución. La Misión constató la ausencia de protocolos especializados para separar y custodiar este tipo de material sensible con defectos.

Parte del origen de este error se debió a que la Base de Datos de Candidatos Inscritos y Calificados, que debe ser llenado por los propios candidatos, no incorporó un espacio para cargar el logotipo de las candidaturas. Ante esta limitante, la información descargada de la base de datos debía ser completada manualmente con archivos físicos que contenían los logotipos de las candidaturas.

En su Informe Preliminar del 21 de febrero de 2021, la Misión recomendó que, para la segunda vuelta, las organizaciones políticas en contienda realizaran una revisión de las papeletas previo a su impresión. La Misión constató que esta revisión tuvo lugar. La Misión saluda la decisión del CNE de implementar esta recomendación.

Por otro lado, la Misión observó que para las elecciones generales se elaboraron dos urnas de colores y tamaños diferentes para depositar las papeletas de votación: una de color blanco para la dignidad de Presidenta/Presidente y Vicepresidenta/Vicepresidente, y otra de color marrón para recibir las papeletas de Asambleístas Provinciales, Asambleístas Nacionales y Asambleístas Parlamento Andino. Durante la jornada del 7 de febrero, la Misión constató que la urna de color marrón resultó pequeña para la cantidad de papeletas que debían depositarse en ella.

La MOE/OEA considera que existen oportunidades de mejora de comunicación y establecimiento de procedimientos o manuales operativos entre las distintas dependencias del CNE que tienen que ver con la elaboración del material electoral.

Por ello, la MOE/OEA recomienda:

- Incorporar a la *Base de Datos de Candidatos Inscritos y Calificados* un campo para que las organizaciones políticas puedan cargar el logotipo de sus candidaturas, a manera de contar con una sola fuente de información que alimente el contenido a utilizarse en las papeletas de votación.
- Incorporar la revisión de papeletas por parte de las organizaciones políticas como un procedimiento requerido previo a la autorización de su impresión.

- Precisar los responsables de validación de documentos sensibles y generar procesos que permitan rastrear las autorizaciones en cada etapa.
 - Establecer protocolos de entrega-recepción de la *Base de Datos de Candidatos Inscritos y Calificados* entre las distintas áreas del CNE que participan de la elaboración de las papeletas.
 - Generar protocolos para la separación de documentos y materiales con errores, garantizando con transparencia su resguardo y debida destrucción.
 - Previo al inicio de la producción de las urnas, se evalúen las dimensiones necesarias que permitan el debido resguardo de las papeletas durante la jornada electoral.
- **Convocatoria y Participación de Miembros de Juntas Receptoras del Voto**

Criterios de Selección e Incentivos

El artículo 43 del Código de la Democracia establece que “Cada junta estará compuesta por igual número de vocales principales y suplentes designados por las juntas provinciales electorales aleatoriamente, de entre los ciudadanos y ciudadanas que tengan su domicilio en la zona electoral a la pertenece a la Junta Receptora del Voto; el desempeño de este cargo es obligatorio, salvo los casos previstos por el reglamento que para el efecto dicte el Consejo Nacional Electoral”.

El Reglamento para la Selección, Conformación, Funcionamiento y Reconocimiento de Incentivos a los Miembros de las Juntas Receptoras del Voto⁸⁴ detalla las causales de impedimento para servir como MJRV. Entre ellas, se establece que no podrán conformar una JRV: a) Los dignatarios de elección popular en ejercicio de sus funciones; e) Las y los candidatas a dignidades de elección popular; l) Personas con discapacidades que acrediten su condición con el respectivo carné emitido por la autoridad competente.

Las y los MJRV recibieron US\$ 10 en concepto de “compensación económica” por el ejercicio de sus funciones, monto que representa la mitad del incentivo que recibieron en previas elecciones recientes. Esta reducción se debió a un ajuste presupuestal solicitado por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Por otro lado, la Misión conoció que las Delegaciones Provinciales del CNE suscriben convenios de cooperación interinstitucionales con distintas universidades con el objeto de “fortalecer los procesos de participación democrática y ciudadana de los estudiantes que se encuentren cursando el nivel de Educación superior, con la finalidad de que participen como MJRV [...] y así puedan acceder al reconocimiento de horas válidas como horas de vinculación con la sociedad, requeridos en todo institución de Educación superior previo a la obtención de títulos profesionales.”⁸⁵

La Misión considera que la norma vigente permitiría que dirigentes de organizaciones políticas puedan conformar una JRV. Asimismo, que la exclusión automática de personas con discapacidades en la selección de MJRV resulta contrario a los preceptos establecidos en la Ley Orgánica de Discapacidades de la República del Ecuador, la cual busca “Garantizar y promover la participación e inclusión plenas y efectivas de las personas con discapacidad en los ámbitos públicos y privados”⁸⁶.

La Misión considera positivos los esfuerzos del CNE por otorgar incentivos económicos, así como otros adicionales de carácter educativo o profesionales. Estos esfuerzos cobran aún más relevancia en un contexto en que alrededor del 80% de los MJRV fueron estudiantes universitarios. No obstante, el

⁸⁴ Resolución Nº PLE-CNE-2-3-9-2020 – Art. 6

⁸⁵ Convenio de Cooperación Interinstitucional suscrito entre Instituciones Educativas y el Consejo Nacional Electoral.

⁸⁶ Art. 3, numeral 6 de la Ley Orgánica de Discapacidades. Disponible en: https://www.consejodiscapacidades.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/02/ley_organica_discapacidades.pdf

establecimiento de acuerdos con universidades cuyos líderes tenían afinidades políticas públicamente conocidas, generó desconfianza por parte de las organizaciones políticas, en especial en Manabí.

Al respecto, la Misión recomienda:

- Designar el presupuesto necesario, según consideraciones del CNE, para garantizar una debida compensación monetaria a los MJRV.
- Evaluar medidas que faciliten la plena inclusión y participación de las personas con discapacidad que estén aptas y deseen participar en las distintas etapas del ciclo electoral.
- Considerar que las y los ciudadanos que sean dirigentes o tengan cargos activos en organizaciones políticas no sean elegibles para cumplir el rol de miembro de junta receptora del voto ni de coordinador de mesa.
- Reforzar la comunicación ciudadana respecto de los procedimientos que realiza el CNE para elegir a los miembros de las juntas receptoras del voto.
- Publicar todos los convenios interinstitucionales suscritos con universidades o instituciones educativas que busquen incentivar la participación de sus estudiantes como miembros de juntas receptoras del voto.

Monitoreo de Asistencia de MJRV

En cuanto a la asistencia de los MJRV, la MOE/OEA observó altos niveles de inasistencia tanto en las elecciones generales (24,75%) como en la segunda vuelta presidencial (29,08%). Ello a pesar de las medidas adoptadas por el CNE como el envío de un recordatorio por correo electrónico unidireccional para reiterar a los Miembros de las JRV sobre la importancia de su participación. Asimismo, la Misión conoció que el CNE tuvo contacto con las y los rectores de diversas universidades, con el objetivo de solicitar su cooperación para incentivar a los estudiantes de dichas instituciones a asistir el día de la elección.

No obstante, la Misión constató que el Consejo Nacional Electoral no cuenta con un registro detallado y oportuno de las inasistencias de Miembros de JRV el día de la jornada electoral. Sumado a lo anterior, el CNE no cuenta con información respecto al número de suplentes y personas de la fila que tuvieron que ocupar el rol de MJRV ante la ausencia de las y los titulares. Lo anterior impide desarrollar una estrategia focalizada para la resolución de ese problema.

Por lo anterior, la MOE/OEA recomienda:

- Reforzar el sistema de convocatoria para las JRV, con ayuda de medios tecnológicos; correos electrónicos, llamadas telefónicas, mensajes de texto recordatorios y otros, que permitan de forma eficaz lograr la transmisión y recepción de la información respecto a la obligatoriedad de la designación.
- Establecer puntos de comunicación bidireccionales con las y los ciudadanos designados como miembros de juntas receptoras del voto. Ello permitiría tener confirmaciones o declinaciones antes de la jornada electoral, pudiendo anticipar en qué mesas existirían problemas por inasistencia.
- Mejorar el sistema de monitoreo del día de la elección, con el objetivo de recabar datos respecto al número de titulares, suplentes y personas ciudadanas de la fila que ejercieron como MJRV.

– **Capacitación**

El alto volumen de “actas con novedad”⁸⁷ (13,69%) registrado en las elecciones generales reflejó la necesidad de emprender un plan de mejora a los esquemas de capacitación a Miembros de las JRV. De cara a la segunda vuelta, la Misión constató los esfuerzos realizados por el CNE, entre los que se destacan los refuerzos a las capacitaciones (virtual y presencial), así como la elaboración de listas de revisión (*checklists*) y guías “paso a paso” para el escrutinio.

Reflejo de lo anterior, es que en la segunda vuelta la cantidad de actas con observaciones para la elección presidencial se redujo dramáticamente de 5.466 (13,69%) a 1.623 (4%)⁸⁸.

A pesar de lo anterior, la Misión constató que, en varias JRV observadas, los miembros de mesa no mostraban las papeletas al momento del conteo de los votos. Es importante recalcar que este procedimiento se encontraba establecido de manera explícita en la guía para miembros de JRV⁸⁹ elaborado para la elección general, pero para la segunda vuelta este paso fue omitido en el material de capacitación. Derivado de lo anterior, la Misión recibió quejas por parte de las y los delegados políticos, quienes solicitaban se les mostraran los votos para ejercer su rol de control.

En base a lo anterior, la Misión recomienda:

- Distribuir a los Miembros de las JRV todos los materiales de capacitación en forma impresa antes de la jornada electoral. Ello, a efecto de dar mayor oportunidad para su estudio oportuno, y mejorar los procedimientos de escrutinio y llenado de actas, a fin de reducir el número de actas con incidencias.
- Establecer instancias de revisión del material de capacitación para asegurar que todas las instrucciones para las distintas etapas de la jornada (instalación de la mesa, proceso de votación y escrutinio) estén expresamente incluidas.

– **Voto en el Exterior**

Para este proceso electoral, estaban habilitadas 410.239 personas para votar desde el exterior, de las cuales en las elecciones del 7 de febrero participaron 119.804 (29,2% de participación). En la segunda vuelta presidencial, participaron 133.988 personas (32,6% de participación).

Asimismo, la Misión analizó diversos portales de los consulados en las fechas previas a las jornadas electorales y encontró gran disparidad en la información que se compartía con las y los ecuatorianos residentes en el exterior. Teniendo en cuenta lo anterior, organizaciones de migrantes consideraron que los bajos niveles de participación desde el exterior obedecen a una débil convocatoria a quienes viven fuera del país y a la falta de campañas informativas de promoción por parte del CNE.⁹⁰

La Misión saluda los esfuerzos realizados por el CNE y del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana para superar los desafíos presentados por las restricciones impuestas en varios países debido a la pandemia, y así llevar a cabo la votación en la gran mayoría de países anfitriones⁹¹. No obstante,

⁸⁷ Según lo establecido en el Art. 138 del Código de la Democracia, un acta con novedad es aquella que tiene inconsistencia numérica superior al 1% o aquella que no cuenta con las firmas del Secretario/a y Presidente/a de la Junta Receptora del Voto.

⁸⁸ Según datos proporcionados por la Coordinación Nacional Técnica de Procesos Electorales del CNE.

⁸⁹ “2. La Secretaria o el Secretario lee en voz alta cada voto y pasa a la Presidenta o al Presidente, para que compruebe la exactitud del voto y *los exhibe*; mientras el escrutador registra voto a voto en el borrador de escrutinio”. (Guía para Miembros de Juntas Receptoras del Voto 2021, página 21).

⁹⁰ Comunicación de la organización Rumiñahui del 12 de abril de 2021.

⁹¹ No se pudo llevar a cabo la votación en Managua, Nicaragua (7 de febrero y 11 de abril) cuyo padrón contaba con 93 electores y en Santiago de Chile (11 de abril), cuyo padrón era de 5.975 personas.

considera que existen oportunidades de mejora con respecto a la difusión de la información respecto a los locales y horarios de votación a través de las oficinas consulares.

En lo que respecta a la distribución de paquetes al exterior, la Misión constató que, en la primera vuelta, la demora en la impresión de papeletas para la elección al Parlamento Andino ocasionó que algunas no alcanzaran a llegar a sus destinos en el exterior. Adicionalmente, la Misión observó que las condiciones climáticas en algunas ciudades ocasionaron retrasos en el arribo de paquetes por lo que, en los casos de cajas que contenían actas con novedad, conllevó en la demora de la proclamación de resultados de las elecciones del 7 de febrero.

La Misión constató que la clasificación y búsqueda de los paquetes electorales en la Junta Especial del Exterior era una tarea manual que demandaba cierto tiempo dado que no se contaba con clasificadores claros de circunscripción, zona electoral y JRV. Asimismo, no se contaba con el equipamiento informático para registrar la salida de paquetes electorales a recuento y su posterior regreso a la zona de resguardo que se instaló como bodega.

Finalmente, la Misión reconoce la implementación de planes piloto innovadores para el voto en el exterior: electrónico, postal y telemático. Estas modalidades captaron 994 votos durante las elecciones generales y 1.040 votos en la segunda vuelta presidencial. No obstante, advierte que en el voto telemático existió una importante brecha entre el universo de gente empadronada (567) y aquellas personas de las que tienen registrados correos electrónicos para posibilitar el sufragio (360).

Al respecto, la Misión recomienda:

- Publicar, a través de las páginas y redes sociales de los consulados información que explique con claridad en qué consulados se podrá votar.
 - Evaluar la conveniencia de abrir un portal específico para resolver dudas relativas al voto foráneo.
 - Diseñar un plan de contingencia que permita prever situaciones de emergencias meteorológicas, de transporte, de seguridad sanitarias o aduanera y que pudieran generar retraso o demora en el despliegue y repliegue de material electoral.
- **Centro de Mando y Mesa Nacional de Seguridad Electoral**

Como en años anteriores, para esta elección estuvo operativa la Mesa Nacional de Seguridad Electoral en ECU911, organismo temporal, presidido por el Consejo Nacional Electoral, conformado por las instituciones del Estado⁹² que participaron articuladamente de manera directa o indirecta, cuyo objetivo fue el de garantizar la seguridad de las elecciones generales 2021.

La novedad en este proceso fue el establecimiento de un Centro de Mando, espacio que permitió la coordinación entre diferentes instituciones y entidades del Estado en caso de presentarse incidentes que requirieran la toma inmediata de decisiones. En este puesto de mando tuvieron presencia las máximas autoridades o sus delegados con poder de decisión del Consejo Nacional Electoral, la Policía Nacional, las fuerzas Armadas y el Sistema Integrado de Seguridad ECU-911. Las decisiones tomadas en este ámbito eran comunicadas a quien ejerció la Presidencia de la Mesa de Seguridad Electoral para su comunicación y cumplimiento a nivel nacional.

⁹² Policía Nacional, Fuerzas Armadas, Ministerio de Gobierno, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Agencia Metropolitana de Tránsito, COE Nacional, Cuerpo de Bomberos, Ministerio de Energía y Recursos Renovables.

La Misión constató que estos espacios resultaron efectivos y permitieron la toma de decisiones de manera oportuna ante incidentes aislados que requirieron la intervención de la fuerza pública. La Misión saluda la existencia de instancias de coordinación inter-institucional, que, tal como lo destacó la MOE/OEA en 2019, es una buena práctica que puede ser considerada en otros países de la región.

Respecto a lo anterior, la Misión recomienda:

- Institucionalizar el Centro de Mando, para que este sea conformado nuevamente en futuras elecciones.

– **Participación y Voto Nulo**

A pesar de la crisis sanitaria que se vivía en el país, la ciudadanía participó de manera importante en ambas jornadas electorales: 80,99% ejerció el sufragio en las elecciones generales y 82,7% en la segunda vuelta.⁹³ Del análisis de los resultados de las elecciones generales se desprende que hubo un porcentaje importante de votos nulos: 9,55% para la Presidencia y Vicepresidencia, 14,1% para Asambleístas Nacionales, y 16,38% para el Parlamento Andino.

La segunda vuelta tuvo una papeleta más sencilla. No obstante, la cantidad de votos nulos se incrementó considerablemente, pasando a 16,2% a nivel nacional. En Azuay, Bolívar, Cañar, Cotopaxi, Chimborazo, Imbabura, Morona Santiago, Sucumbíos y Tungurahua la proporción de votos nulos superó el 20%. Asociado a este fenómeno puede estar el llamado al voto nulo que formuló el excandidato presidencial por el movimiento Pachakutik.

La Misión recomienda:

- Realizar un análisis sobre el voto nulo registrado en las elecciones generales. Un estudio muestral podría, por ejemplo, arrojar hallazgos útiles para reducir las nulidades por error.

– **Sesiones Públicas de Escrutinio a nivel Provincial**

A pesar de que el CNE emitió el Manual Operativo de Recuento de Votos de las Juntas Provinciales Electorales (JPE) para las Elecciones Generales 2021, la Misión observó falta de uniformidad en los procedimientos. En algunos casos, las Juntas Provinciales indicaron tener potestad de implementar procedimientos propios basados únicamente en el Código de la Democracia, mientras que, en otros, se debió recurrir a normativas adicionales para responder a situaciones que no estaban detalladas en el manual mencionado previamente. Por ejemplo, los casos en que un voto se consideraría nulo, el procedimiento a seguir en el supuesto de contar con mayor número de votos que de firmas en el padrón, entre otros. Asimismo, se constató que las JPE tenían la potestad de modificar sus horarios de trabajo. En algunos casos, los cambios de último momento afectaron la capacidad de control electoral de las organizaciones políticas, quienes tenían que convocar a sus representantes con poco tiempo de preaviso para responder a las modificaciones de los turnos que habían sido preestablecidos por la Junta.

Por lo anterior, la Misión recomienda:

- Emitir un reglamento claro y completo que sea de cumplimiento obligatorio en todas las Juntas Provinciales Electorales, con el objetivo de dar uniformidad a los procedimientos de escrutinio y revisión de las actas con inconsistencias. En dicho reglamento se sugiere:

⁹³ Datos de participación en segunda vuelta son preliminares, obtenidos de la página de resultados del CNE el 13-abr-2021.

- Determinar los casos en que el acta P1 debe ser cotejada antes de iniciar el recuento voto a voto.
 - Definir claramente los criterios para la anulación de un voto.
 - Establecer que en todos los casos de recuento voto a voto debe verificarse las firmas del listado de votantes de la JRV.
 - Definir cómo deben proceder los escrutadores en caso de que exista un mayor número de papeletas que de firmas en el padrón.
- Comunicar con claridad los horarios en que se realizarán los escrutinios y el número de mesas que serán instaladas, para asegurar que las organizaciones políticas tengan suficientes delegados.
 - **Presupuesto de la función electoral**

Debido al contexto económico y sanitario del país, y ante medidas de austeridad, para la organización de estos comicios se aprobó un monto de \$87.439.214 USD⁹⁴, 23% menos que lo originalmente solicitado por el CNE.⁹⁵ Autoridades, funcionarios y funcionarias del órgano electoral manifestaron a la MOE/OEA que la falta de recursos financieros había afectado la operatividad de sus áreas. Asimismo, se comunicó a la MOE/OEA que los fondos habían sido entregados con demora.

Los integrantes del Pleno del TCE también informaron a la Misión sobre el déficit presupuestal con el que debieron afrontar el proceso electoral de 2021. El 3 de marzo de 2021, el TCE hizo público, vía redes sociales y en su portal institucional, que afrontaba la elección con un déficit de 79.86% en su presupuesto.⁹⁶

La Misión ve con preocupación que las autoridades de gobierno limiten la capacidad de la función electoral para administrar la elección y para atender las demandas que acarrea todo proceso electoral al restringir el acceso oportuno a los recursos económicos.

Por lo anterior, la Misión reitera la siguiente recomendación:

- Otorgar a los órganos que componen la función electoral los recursos suficientes y de manera oportuna para cumplir con sus responsabilidades durante todo el ciclo electoral.
- **Observación Electoral Nacional e Internacional**

La MOE/OEA conoció que, para la segunda vuelta, el CNE acreditó a 16 instituciones que realizaron observación electoral nacional⁹⁷. La Misión tuvo la oportunidad de observar la capacidad técnica con que distintos observadores nacionales llevaron a cabo su trabajo y saluda su participación activa de control y análisis ciudadano.

⁹⁴ Ministerio de Finanzas. Oficio Nro. MEF-VGF-2020-1207-O.

⁹⁵ El 27 de agosto de 2020 el pleno del CNE solicitó (Resolución PLE-CNE-1-27-2020) \$ 114.317.185 USD.

⁹⁶ https://twitter.com/TCE_Ecuador/status/1367139584421855237?s=20 (3 de marzo de 2021).

⁹⁷ Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades, Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, Corporación Participación Ciudadana, Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana, Consejo Nacional para la Igualdad de Género, Fundación Haciendo Ecuador, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Universidad UTE, Universidad Estatal del Sur de Manabí, Universidad Internacional SEK, Foro Permanente de Mujeres Ecuatorianas, Observatorio Ciudadano de Control Electoral, Asociación Americana de Juristas Rama Ecuador, Asociación de Empleados y Trabajadores de la Universidad Laica Eloy Alfaro, Coordinación Andina de los Derechos Humanos y la Asociación de Usuarios Digitales del Ecuador.

Por otro lado, la autoridad electoral autorizó la participación de 19 organizaciones y/o grupos de observación electoral internacional⁹⁸. La Misión reconoce que la observación y el acompañamiento de autoridades electorales y organizaciones internacionales de la sociedad civil añade garantías y transparencia a los procesos electorales. No obstante, ve con preocupación la tendencia regional de acreditar como observadores internacionales a grupos que responden a intereses y posturas partidarias, cuando su trabajo no es imparcial y no se apega a los estándares internacionales para la observación electoral⁹⁹.

Finalmente, la Misión destaca la realización de un taller conjunto para analizar la viabilidad de implementación de las recomendaciones recibidas tanto por los grupos de observación nacional como internacional. Esta práctica es positiva y refleja la apertura del CNE por mejorar sus procesos. Con el objetivo de dar continuidad a esta práctica, la Misión recomienda:

- Institucionalizar las actividades de análisis de implementación de recomendaciones de observación nacional e internacional posterior a cada proceso electoral.
- Evaluar la inclusión de representantes de organizaciones políticas, con el objetivo de incorporar sus impresiones y propuestas de mejora de cara a futuros procesos electorales.

TECNOLOGÍA ELECTORAL Y SEGURIDAD INFORMÁTICA

Implementación de mejoras informáticas

Con el espíritu de contribuir en la mejora de los aspectos tecnológicos del proceso, la Misión entregó recomendaciones a la autoridad electoral de manera periódica, desde enero de 2021. En línea con las recomendaciones formuladas por la MOE/OEA, el CNE puso en marcha una serie de mejoras a los aspectos de tecnología y seguridad informática de cara a la segunda vuelta, así como a través de un proyecto de cooperación técnico-electoral para la implementación de mejoras para futuros procesos electorales.

Entre las medidas implementadas para la segunda vuelta, se destaca un nuevo módulo para la presentación de imágenes de las actas de escrutinio en tiempo real. Asimismo, se realizaron cambios en la arquitectura de seguridad y distribución de contenido del Sistema Integral de Escrutinio y Resultados (SIER) con el objetivo de mejorar el flujo en la publicación y así evitar las intermitencias que ocurrieron el 7 de febrero. Por otra parte, se hicieron ajustes a la leyenda en la página web de publicación de resultados electorales para mejorar la comprensión de los datos exhibidos. La Misión saluda estas mejoras y reconoce al CNE por considerar estas recomendaciones.

No obstante, la MOE/OEA observó insuficiente documentación sobre las pruebas y gestión de cambios del sistema SIER. Asimismo, no se logró evidenciar la existencia de un protocolo de manejo de incidentes para el día de la elección. Se sugiere:

- Implementar un mecanismo sistematizado de documentación de proyectos a gran escala, que permita llevar una bitácora de los eventos que se desarrollan durante toda la vida útil de los proyectos. En el caso del software, se recomienda implementar un sistema de versionado.

⁹⁸ Organización de los Estados Americanos, Unión Europea, Unión Interamericana de Organismos Electorales, Transparencia Electoral, Conferencia Permanente de Partidos de América Latina y el Caribe, Internacional Progresista, Acuerdo de Lima, Parlamento del MERCOSUR, Consejo de Expertos Electorales de Latinoamérica, Parlamento Andino, Izquierda Europea, Podemos, Grupo de Puebla, Parti de Gauche, Grupo Idea, Code Pink, Mais, Morena.

⁹⁹ [Declaration PrinciplesElectionObservation.pdf \(oas.org\)](#)

- Desarrollar un plan para el manejo de incidentes que pudieran surgir durante el cómputo de resultados. En ese contexto, es importante que la autoridad electoral defina con anticipación las soluciones que se adoptarían ante determinadas eventualidades, así como las personas responsables de tomar las decisiones.
- ***Simulacros y pruebas técnicas***

La Misión observó que, para las elecciones generales se realizaron dos simulacros¹⁰⁰ y múltiples pruebas técnicas del Sistema Electoral de Transmisión y Publicación de Actas y Resultados (SETPAR) (incluyendo pruebas de estrés y carga). Al respecto, la MOE/OEA reconoce los esfuerzos del CNE por incorporar pruebas técnicas al calendario electoral, así como por identificar las áreas de mejora de manera oportuna. Lo anterior permitió a los técnicos afinar, progresivamente, sus sistemas informáticos.

No obstante, la Misión constató que, de cara a la segunda vuelta, se realizaron pruebas técnicas de menor alcance. En específico, no se probó la aplicación móvil, el nuevo módulo de consulta de actas, la página web destinada a la presentación de resultados y la consulta de actas y archivos planos de resultados. Sumado a lo anterior, durante el ejercicio del 1 de abril no se probaron los cambios en la arquitectura de seguridad y distribución de contenido del sistema SIER que tenía como objetivo mejorar el flujo en la publicación de resultados para evitar las intermitencias que ocurrieron en las elecciones generales.

En uno de los simulacros, la MOE/OEA observó que se presentaron problemas con el proceso de escaneo de actas en un número elevado de CDAs a nivel nacional. Después de haber analizado la situación, el CNE determinó que existió una falla de compatibilidad en la versión del *software* instalado en los kits de transmisión.

Adicionalmente, la MOE/OEA observó que algunas pruebas no contaron con la participación de representantes de las fuerzas políticas y que existió falta de comunicación entre el CNE y las organizaciones políticas para definir - de forma oficial - el acceso que tendrán a la información producida durante las pruebas y la noche de la elección. Por ejemplo, las organizaciones políticas no tuvieron acceso oportuno al repositorio de actas ni a los archivos utilizados durante la prueba del 1 de abril. Asimismo, algunos representantes de organizaciones políticas manifestaron desconocimiento sobre las funcionalidades del repositorio habilitado para descargar los datos electorales.

En base a lo anterior, la Misión recomienda:

- Disponer del 100% del ecosistema de los sistemas indispensables en los simulacros para verificar su funcionamiento en las condiciones más cercanas a las que se registrarán el día de la elección. Lo anterior además permitirá verificar el cumplimiento de las especificaciones y funcionalidades previstas antes de pasar a la etapa de producción.
- Planear e implementar tests de *software* y *hardware* oportunos, a fin de alertar y poder aprobar o rechazar su incorporación con suficiente antelación a la jornada electoral.
- Disponer que todo software pase por una etapa de control de calidad antes de pasar a producción. Lo anterior con el objetivo de verificar que éste cumpla con las especificaciones y funcionalidades previstas.
- Verificar que todas las organizaciones políticas tengan acceso y estén capacitados para utilizar el repositorio creado por el CNE que permite la descarga de las imágenes de las actas y archivos

¹⁰⁰ Llevados a cabo el 17 y el 24 de enero de 2021.

planos de resultados.

- Definir de manera oportuna y comunicar con claridad los niveles de acceso a la información y las herramientas que tendrán disponibles los representantes técnicos de los partidos que estén presentes en los simulacros, y en los centros de cómputo y procesamiento de resultados la noche de la elección.
- Mejorar la comunicación con las organizaciones políticas e incentivar su participación en la fiscalización y control del proceso electoral, fomentando que estén presentes en eventos como la puesta en "0" y congelamiento del *software* de procesamiento de resultados.

– **Seguridad Informática**

Los especialistas de la MOE/OEA realizaron un análisis detallado de aspectos relacionados a la seguridad informática de la infraestructura administrativa y electoral del CNE. En este ámbito, la Misión transmitió de manera oportuna una serie de recomendaciones respecto de riesgos inminentes conforme a la actividad en Internet y vulnerabilidades conocidas públicamente, incluyendo la necesidad de tomar acciones ante sistemas obsoletos, no actualizados o sin medidas de seguridad apropiadas. Se alertó acerca de vulnerabilidades en sistemas Windows, las que no pudieron ser mitigadas por el CNE, dado que los equipos ya se encontraban desplegados. Se formularon consideraciones para evitar convergencia con otros sitios que comparten algunos recursos de Microsoft Azure, manifestando estrategias de ciberseguridad para minimizar estos riesgos.

La Misión observó que las computadoras portátiles utilizadas por los operadores responsables del procesamiento de las actas en los CPEs no contaban con las políticas de seguridad adecuadas de aseguramiento o fortificación. Ello incrementa el riesgo de ejecución de aplicaciones ajenas a las oficiales con el objetivo de vulnerar al sistema.

Por último, y atento a la necesidad de incrementar el trabajo remoto a raíz de la pandemia de COVID-19, la MOE/OEA proporcionó recomendaciones de ciberseguridad para un trabajo remoto seguro por parte de los funcionarios del CNE que debieran optar por dicha opción.

Por todo lo anterior, la Misión recomienda:

- Fortalecer el cifrado incorporando protocolos robustos, quitando suites de cifrado inseguras y eliminando el soporte de protocolos obsoletos en servidores.
- Actualizar la solución utilizada para el servicio de correo electrónico institucional.
- Alinear los procedimientos a los estándares internacionalmente reconocidos y fomentar las buenas prácticas, así como las nuevas estrategias en materia de ciberseguridad.
- Fortalecer el área de seguridad informática y tecnología electoral del CNE con personal de planta permanente. Lo anterior con el objeto de crear, mantener y desarrollar un recurso humano con habilidades necesarias para garantizar el cumplimiento de los objetivos institucionales.
- Instituir un proceso de capacitación al personal del CNE sobre nuevas tecnologías, técnicas, tácticas y metodologías de protección de los activos tecnológicos del organismo.
- Elaborar guías y protocolos de principios y buenas prácticas relacionadas con la seguridad en el desarrollo, contratación e implementación de aplicaciones informáticas utilizadas por el CNE.

- Establecer medidas de seguridad informática adicionales, incluyendo la autenticación¹⁰¹ multifactor (MFA) para quienes deban conectarse remotamente a las redes de la CNE. El acceso remoto debe realizarse mediante una red privada virtual (RPV102) cifrada, con software actualizado y libre de vulnerabilidades.

– **Equipamiento: Software y Hardware**

La Misión tuvo conocimiento de que muchos de los equipos informáticos que se emplearon en esta elección y conforman la plataforma tecnológica del Sistema Integral de Escrutinios y Resultados han llegado al límite del tiempo de vida esperado. En el caso de los servidores, los servicios han sido discontinuados por sus proveedores, por lo que ya se encuentran obsoletos. Adicionalmente, el CNE informó a la MOE/OEA que no cuenta con un *data center* alterno propio, por lo que, en periodo electoral deben rentar el servicio, pero, en periodo no electoral, ante un eventual incidente informático, tanto la matriz del órgano electoral como todas sus delegaciones provinciales quedarían sin servicios tecnológicos. La Misión considera que esta situación pone en riesgo la continuidad de las operaciones del CNE, por lo que se requieren acciones inmediatas para remediar esta realidad.

Por todo lo anterior, la Misión recomienda:

- Implementar, de manera inmediata, un plan de modernización de la infraestructura tecnológica del CNE.
- Que el órgano electoral evalúe rigurosamente y de forma continua el componente de mantenimiento de su infraestructura tecnológica y no sólo el costo inicial. Para garantizar la sustentabilidad de los sistemas, es necesario ponderar el costo que implica la instrumentación y su mantenimiento.

– **Voto Telemático y Voto Electrónico: Pilotos para Voto en el Exterior**

Una de las novedades de este proceso electoral es la implementación de proyectos piloto de voto electrónico, voto telemático y voto postal. La Misión analizó las modalidades de voto telemático y electrónico, mismos que cuentan con componentes tecnológicos.

La Misión constató que el CNE delegó la seguridad y el *testing* a los proveedores, y no tuvo mayor participación en las pruebas de la herramienta. Adicionalmente, se constató que el software utilizado para el piloto del voto telemático cumpliría su ciclo de vida en 2021, lo cual limitaría la continuidad y expansión de esta modalidad de votación con el sistema que fue contemplado para las elecciones generales del 2021. Por otro lado, la Misión fue informada que no existe un plan de contingencia en caso de que las urnas de voto electrónico tengan fallas insuperables. En este aspecto, la Misión recomienda:

- Realizar un análisis detallado del ciclo de desarrollo, características, funcionalidades y seguridad que impactan la confiabilidad, disponibilidad e integridad en la construcción de la solución tecnológica, sobre todo en los casos en que se utilizan equipos de terceros.
- Considerar y desarrollar un plan de pruebas de aceptación del sistema (software y hardware) que cumplan con estándares internacionales.

¹⁰¹ La autenticación es un proceso que se utiliza para validar la identidad de un usuario.

¹⁰² Las redes privadas virtuales son comúnmente conocidas por su nombre en inglés (Virtual Private Network, VPN). Se trata de una tecnología de red de dispositivos, que permite una extensión segura de la red de área local (LAN) sobre una red pública o no controlada como Internet.

- Establecer un plan de contingencia que permita el voto en papel cuando la modalidad del voto electrónico presente fallas insuperables.
- **Centros de Procesamiento Electoral**

En la víspera de las elecciones generales, los representantes de las organizaciones políticas manifestaron confusión en cuanto a los horarios en que trabajarían los 25 Centros de Procesamiento Electoral (CPE). Con el objetivo de garantizar la presencia de representantes de organizaciones políticas en todas las etapas del proceso electoral, se recomienda:

- Establecer directrices operativas (el día de la elección y en adelante) para tener jornadas de trabajo uniformes en todo el territorio nacional. Idealmente, que éstos deben ser ampliamente comunicados.
- Promover que los CPEs trabajen de manera continua e ininterrumpida con relevos del personal necesarios hasta finalizar el 100% del procesamiento de las actas de todas las dignidades.

PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

En línea con las recomendaciones planteadas por anteriores Misiones de la OEA, la reciente reforma al Código de la Democracia estableció diversas medidas para fomentar la participación política de la mujer ecuatoriana en la política. Entre ellas, se destacan:

- a) La implementación progresiva de la paridad horizontal. Para estos comicios, las organizaciones políticas debieron colocar candidatas mujeres al frente de al menos el 15% de las listas pluripersonales presentadas a nivel nacional. Este porcentaje se elevará a un 30% para las listas pluripersonales y unipersonales de las elecciones seccionales de 2023 y, finalmente, llegará al 50% en las elecciones generales de 2025.¹⁰³ En estos mismos comicios entrará en vigencia la obligación de presentar binomios paritarios para la elección presidencial. La Misión celebra los cambios en la legislación y la decisión del Ecuador de continuar fortaleciendo los principios de equidad en la representación.
- b) Establecimiento de listas cerradas y bloqueadas¹⁰⁴.
- c) Financiamiento etiquetado. Se incorporó la obligación de que las organizaciones políticas destinen el 20% del financiamiento a “la formación política de grupos de atención prioritaria, incluidas mujeres y jóvenes, con el propósito de promover la plena paridad de género, la erradicación de la violencia contra las mujeres y el fortalecimiento del liderazgo de mujeres y jóvenes en sus distintos ámbitos de acción”¹⁰⁵.
- d) Tipificación y Sanciones de la Violencia Política de Género. Las modificaciones a los artículos 61, 70, 279, 280 y 282 del Código de la Democracia, establece una tipificación de la violencia política de género, calificándola como una conducta muy grave. Se define además al Tribunal Contencioso Electoral como el órgano responsable de atender y sancionar estas conductas.

La Misión conoció los numerosos esfuerzos liderados por el Consejo Nacional Electoral para socializar las reformas propuestas y promover su aprobación en el órgano legislativo. El CNE promovió un debate

¹⁰³ Código de la Democracia. Artículo 99 y disposición transitoria tercera

¹⁰⁴ Código de la Democracia Artículo 120.

¹⁰⁵ Código de la Democracia. Artículo 331.

amplio e incluyente respecto a las reformas, sus alcances y la necesidad de éstas a través de materiales audiovisuales que fueron transmitidos vía redes sociales, así como diálogos y debates con representantes de distintas funciones del estado, lideresas (incluyendo indígenas), asambleístas, autoridades electas, representantes de la sociedad civil, entre otros. Adicionalmente, posterior a la aprobación de las reformas al Código de la Democracia, la Misión observó los materiales audiovisuales preparados por el CNE para informar a la ciudadanía sobre los cambios concretos que se aplicarían para las elecciones de 2021, incluyendo aquellas medidas para promover la participación política de la mujer y sancionar la violencia política de género.

La MOE/OEA celebra los numerosos avances normativos que buscan una mayor participación y representación de las mujeres en la esfera política ecuatoriana. Los mecanismos implementados contribuirán a fortalecer la efectividad de los mecanismos de paridad y alternancia vigentes en la legislación ecuatoriana.

Según la información de candidaturas desagregada por sexo proporcionada por el CNE, el 29% de las listas estuvieron encabezadas por mujeres. Si bien estos datos reflejan el cumplimiento de la norma (15% en 2021) e incluso un porcentaje superior al establecido por la norma, al profundizar el análisis se evidencia que persisten estrategias partidistas sesgadas. Tal y como se reportó en el Informe Preliminar de abril de 2021, algunos actores informaron a la MOE que las organizaciones políticas favorecen el encabezamiento de listas por candidaturas masculinas en aquellas provincias identificadas como prioritarias, e inscriben a mujeres únicamente en las provincias con menor importancia política o menores posibilidades de triunfo.

En lo que respecta al financiamiento con perspectiva de género, la Misión reconoce como un avance la nueva disposición de destinar el 20% del Fondo Partidario Permanente, no obstante, advierte que el mecanismo de control existente -verificaciones de cumplimiento anuales- podría no ser oportuno.

Adicionalmente, la Misión constató que, si bien el CNE ha llevado a cabo esfuerzos por publicar información con perspectiva de género, esto se realiza principalmente posterior a los procesos electorales. La ausencia de datos públicos impide el control y análisis por parte de organizaciones de sociedad civil y las propias organizaciones políticas sobre el cumplimiento de la normativa. Lo anterior también tiene relación con la que el CNE no cuenta con una unidad responsable de diseñar e implementar políticas de género transversales.

Al respecto, la Misión recomienda:

- Valorar la conveniencia de usar bloques de competitividad, a efecto de que las mujeres encabecen listas tanto en provincias ganadoras como en aquellas con menores posibilidades para cada organización política. Es decir, que las organizaciones políticas deban postular listas en las provincias en donde tienen mayor, mediana y menor probabilidades de triunfo.
- Designar una unidad al interior del CNE con la responsabilidad de diseñar e implementar una política de género, y que ésta asuma las tareas de observar el cumplimiento de las organizaciones políticas (tanto de la aplicación de la paridad y el encabezamiento de listas, como del uso de los fondos etiquetados); elaborar y coordinar estrategias de promoción del voto y capacitación a mujeres candidatas.
- Producir y publicar, con antelación a la jornada electoral, información sistematizada sobre la participación de las mujeres en las listas de candidaturas, discriminando por organización y nivel de elección.

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

En el marco de la reforma 2020, el Ecuador incorporó entre las infracciones electorales la violencia política de género¹⁰⁶ definida como “aquella agresión cometida por una persona o grupo de personas, directa o indirectamente, contra de las mujeres candidatas, militantes, electas, designadas o que ejerzan cargos públicos, defensoras de derechos humanos, feministas, lideresas políticas o sociales, o en contra de su familia”, que tiene como finalidad “acortar, suspender, impedir o restringir su accionar o el ejercicio de las funciones propias 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 responsabilidades”.

Se regula un listado de acciones, conductas u omisiones que, basados en el género, incurran en diversas conductas entre las que destacan: amenazas e intimidación para anular sus derechos políticos, restricción de su derecho al voto, acciones denigratorias, acciones de daño a su material electoral que impidan participar en condiciones de equidad, divulgar imágenes o información que se basen en estereotipos o en relaciones de dominación, obstaculizar o impedir su acceso a la justicia para proteger sus derechos políticos, evitar que asistan a actividades que impliquen la toma de decisiones, restringir el uso de la palabra, imponer estereotipos de género en la realización de actividades o tareas, entre otros. Adicionalmente, se otorgó al Tribunal Contencioso Electoral (TCE) la potestad de sancionar estas acciones mediante multas y la destitución o suspensión de derechos de participación¹⁰⁷.

Según la información provista por el TCE, durante esta elección se presentaron cuatro denuncias por supuestas infracciones por violencia política de género¹⁰⁸. Sin embargo, los casos fueron archivados y en ninguno de ellos se impuso una sanción contra los presuntos responsables. En dos de ellos, no se subsanó y aclaró la denuncia en el plazo establecido¹⁰⁹, en uno se señaló que no se acreditó la infracción (ni se fundamentó durante la audiencia)¹¹⁰ y en el último se estimó en primera instancia que no se configuraba la infracción y la apelación fue rechazada¹¹¹.

La Misión celebra este importante avance normativo, que recoge las recomendaciones formuladas por la OEA en anteriores elecciones. No obstante, la MOE/OEA constató que los cuatro casos que llegaron al TCE por violencia política fueron rechazados y no generaron sanción alguna.

Por otro lado, cabe notar que hasta la fecha no existe un protocolo para la atención de los casos de violencia política de género ni reglamentación en la materia. Adicionalmente, distintas personas entrevistadas por la MOE/OEA señalaron que es necesario dar mayor difusión al nuevo articulado legal y a los canales de denuncia disponibles.

Por lo anterior, la Misión recomienda:

- Fortalecer la capacitación en materia de violencia política de género para que las organizaciones políticas, candidatas y la ciudadanía conozcan las faltas, el procedimiento y las sanciones, con el objetivo de que la nueva normativa sancionadora pueda tener verdadera eficacia.

¹⁰⁶ Código de la Democracia: artículo 280.

¹⁰⁷ Artículos 279 y 280 del Código de la Democracia

¹⁰⁸ Causas 156-2020-TCE, 163-2020-TCE, 026-2021-TCE y 048-2021-TCE.

¹⁰⁹ Causas 163-2020-TCE y 048-2021-TCE.

¹¹⁰ Causa 156-2020-TCE.

¹¹¹ Causa 026-2021-TCE.

- Elaborar 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.
 - Establecer una campaña de comunicación para difundir los canales mediante los cuales se puede interponer denuncias por violencia política de género.
 - Definir las medidas de protección que se brindará a las denunciadas, en caso de ser necesario. Se sugiere, además, garantizar que éstas cuenten con acompañamiento institucional durante todo el proceso.
- **Justificación de MJRV por embarazo o lactancia**

Durante la jornada del 11 de abril, la Misión recibió una denuncia de una persona en estado de embarazo que había sido seleccionada como MJRV, quien expresó que, al consultar si era elegible para excusarse, las y los coordinadores de recinto le informaron que ella debía ejercer su rol o sería multada. Según la denunciante, ante el temor de la multa, ella ejerció como MJRV tanto para la jornada del 7 de febrero como la del 11 de abril.

La Misión constató que la normativa no incluye expresamente a mujeres en estado de embarazo o lactancia. Adicionalmente, observó que las y los funcionarios electorales del recinto no estuvieron capacitados para orientar a esta persona respecto a su derecho de excusarse y el trámite que debía realizar para evitar la multa. Por lo anterior, la Misión recomienda:

- Incorporar a la normativa, de manera expresa, el derecho de las personas embarazadas y en etapa de lactancia a excusarse de ejercer como miembros de juntas receptoras del voto.
- Reforzar la capacitación con perspectiva de género a las y los funcionarios electorales designados en los recintos de votación.
- Incluir mensajes con perspectiva de género en las campañas de comunicación del CNE, informando expresamente que estas personas pueden excusarse de ejercer el rol de MJRV.

PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE PUEBLOS INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES

La Ley Suprema ecuatoriana es referente en las Américas, al establecer la idea de una democracia intercultural y comunitaria. La Misión valora que la última reforma al Código de la Democracia haya recogido esos conceptos.

Si bien la normativa electoral ahora incorpora la promoción de la inclusión y participación política de personas pertenecientes a pueblos y nacionalidades indígenas, así como de los afroecuatorianos y montubios, subsisten aspectos a fortalecer para el pleno ejercicio de sus derechos político – electorales. La competencia por cargos públicos se da en un contexto normativo de igualdad formal y sin consideraciones especiales o diferentes a las del resto de ciudadanas y ciudadanos. En ese contexto, la MOE/OEA conoció que persisten las barreras para conformar circunscripciones territoriales autónomas para pueblos y nacionalidades indígenas, tal como lo dispone la Constitución del país.

La participación efectiva de los pueblos indígenas en las esferas políticas es un aspecto positivo y les dan visibilidad y voz en los espacios de toma de decisiones. Esta elección general fue la segunda ocasión en que una persona que se auto-identifica como indígena aspiró a la Presidencia de la República. La Misión toma nota de los importantes resultados electorales alcanzados por esa candidatura y el significado que tiene esta votación para la proyección de liderazgos indígenas a nivel nacional. Además, en las elecciones de Asambleístas Provinciales, el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik, agrupación política

expresamente indígena, obtuvo el apoyo de porcentajes importantes del electorado, incluyendo Morona Santiago (52,42%), Cañar (36,68%), Cotopaxi (36,76%), Bolívar (33,43%) y Azuay (33,08%).

A pesar de estos avances, distintos actores con quienes se entrevistó la Misión informaron que en la esfera política persisten formas de discriminación racial dirigida a autoridades y candidaturas de origen indígena y/o afrodescendiente.

En lo que respecta a la inclusión de pueblos indígenas en la función electoral, la Misión saluda la participación de dos mujeres de nacionalidad Shuar y del pueblo Kichwa en el Consejo Nacional Electoral.

El Código de la Democracia establece entre las funciones del CNE la de “promover el ejercicio de la democracia comunitaria en las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo montubio y pueblo afroecuatoriano”. Si bien estas normas fueron aprobadas por la Asamblea Nacional en diciembre del 2019 y entraron en vigor en marzo de 2020, la Misión constató que aún no se designan estas responsabilidades a una unidad o departamento al interior del CNE que pueda concretizar los mandatos legales y promover la participación política de los pueblos indígenas y afrodescendientes¹¹².

Adicionalmente, la Misión constató que no es posible analizar la participación de personas indígenas, afroecuatorianas o montubias como votantes, en las candidaturas, en los órganos temporales, o como delegados de organizaciones políticas, toda vez que el padrón electoral o los distintos formularios de participación (por ejemplo para el registro de candidaturas) no incorporan variables de autoidentificación.

La Misión fue informada de que, a pesar de los esfuerzos del CNE por acercar el sufragio a la ciudadanía, en las provincias amazónicas, los centros de votación siguen estando alejados de las comunidades indígenas.

De cara a la segunda vuelta, la Misión tuvo acceso a cuñas radiales elaboradas por el CNE en lenguas Kichwa y Shuar, con el objetivo de informar sobre el protocolo de bioseguridad, promover la asistencia de los miembros de JRV, así como incentivar la participación electoral de estas comunidades. Adicionalmente, la MOE/OEA recibió material audiovisual que algunas Delegaciones Provinciales como la de Sucumbíos y Morona Santiago elaboraron en Kichwa, Shuar y Cofán. La MOE saluda el esfuerzo del CNE y de sus delegaciones en elaborar material inclusivo.

Finalmente, la Misión observó que la representación indígena en los cargos de elección popular sigue siendo baja en comparación con su peso poblacional. En el contexto de las campañas electorales, no existen medidas que promuevan que candidatos indígenas o afrodescendientes cuenten con espacios en medios escritos, radiales y televisivos.

Por lo anterior, la Misión recomienda:

- Designar la responsabilidad de promover la participación política de pueblos indígenas y afrodescendientes a alguna unidad al interior del CNE o crear una que se ocupe de esta temática de manera transversal y a lo largo del ciclo electoral.
- Llevar a cabo un diálogo con participación de las organizaciones de los pueblos indígenas y afrodescendientes para enfocar las tareas prioritarias que debe realizar el CNE.
- Incorporar variables de afrodescendencia o pertenencia a pueblos y nacionalidades indígenas al registro electoral y los distintos documentos de registro que maneja el CNE. Lo anterior con el

¹¹² Artículo 25 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador.

propósito de posibilitar el diseño de políticas públicas que faciliten su participación, en línea con lo recomendado por la OEA en 2019.

- Estudiar la eventual adopción de medidas afirmativas o de representación especial que aseguren la inclusión de los pueblos indígenas y afroecuatorianos en los órganos de representación popular.
- Establecer que los partidos deban designar recursos para la capacitación y formación política de liderazgos indígenas, a efecto de dar mayor visibilidad.
- Impulsar agendas de discusión en cuanto a la conveniencia y retos para la conformación de circunscripciones territoriales autónomas.
- Realizar un estudio sobre la ubicación de los locales de votación y su distancia respecto a las comunidades indígenas rurales, a efecto de minimizar tiempos de traslado y de esta manera facilitar el ejercicio del derecho al sufragio.
- Fomentar actividades de formación y sensibilización dirigido a los medios de comunicación, para prevenir lenguajes estereotipados y discriminatorios. Asimismo, promover la apertura de espacios en los medios de comunicación para la discusión de los temas relevantes para las agendas indígenas o afrodescendientes.
- Generar estadísticas geográficamente referenciadas, que den cuenta de la participación política de indígenas, montubios y afroecuatorianos.
- Incorporar una perspectiva intercultural, así como la interpretación en lenguas indígenas a la estrategia de comunicación y las campañas informativas que se realicen desde la etapa preelectoral. Asimismo, se podría valorar el uso de métodos comunitarios de comunicación para conocer la ubicación de los centros de votación, tal como el uso de perifoneo.

Financiamiento Político-Electoral

La República del Ecuador cuenta con un sistema de financiamiento mixto en el cual confluyen fuentes de origen público y privado. El financiamiento público se canaliza a través de dos vías: el Fondo Partidario Permanente, diseñado para apoyar el funcionamiento institucional de los partidos políticos; y del Fondo de Promoción Electoral, mediante el cual se financia de manera indirecta la difusión de la propaganda electoral de las organizaciones políticas.

La reforma al Código de la Democracia, promulgada en febrero de 2020 incorporó cambios a algunos aspectos del financiamiento político-electoral, como en los procesos de auditoría y control de los gastos de campañas. La reforma aprobada contempla la creación de un Sistema Contable del Financiamiento a la Política de uso obligatorio por todas las organizaciones políticas. Asimismo, la norma actual reconoce los medios nativos digitales¹¹³ para la promoción electoral, establece la obligación de reportar los gastos cada quince días durante la campaña¹¹⁴, y de devolver el 50% de los gastos de campaña para las organizaciones políticas que no superen el 4% de votos, en línea con observaciones y recomendaciones de anteriores Misiones de la OEA en Ecuador. Otro aspecto relevante de esta reforma es el desarrollo del marco sancionatorio por el incumplimiento con el reporte de los ingresos y gastos electorales¹¹⁵. Finalmente, como se mencionó anteriormente, se introdujo la obligación de destinar 20% del Fondo Partidario Permanente para el fomento de liderazgos femeninos y de jóvenes.

¹¹³ Los medios nativos digitales son aquellos medios de comunicación nacidos directamente en Internet, como los portales de noticias web.

¹¹⁴ Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de 2009. Artículo 211.1

¹¹⁵ Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de 2009. Artículos 233- 236 y 275- 279, 281.

La Misión saluda las reformas que buscan mejorar la equidad y la transparencia del sistema de financiamiento político electoral ecuatoriano.

– **Normativa respecto a Publicidad Estatal y Uso de Recursos Públicos**

El Código de la Democracia establece tres excepciones en las que el Estado puede emitir publicidad durante el periodo electoral: 1) cuando se requiera en el contexto de obras públicas, 2) en situaciones de emergencia, o 3) por temas de importancia nacional como “campañas de prevención, vacunación, salud pública, inicio o suspensión de períodos de clases, seguridad ciudadana, u otras de naturaleza similar”. En adición a lo anterior, el Reglamento de Promoción Electoral establece otras actividades adicionales como temas de importancia nacional. En línea con lo expresado por la MOE/OEA 2017, la Misión considera que la tercera excepción establecida en el Código de la Democracia y el reglamento citado, en la práctica, dejan un espacio amplio de interpretación y no logran limitar adecuadamente el uso de publicidad de instituciones del Estado durante la campaña.

Sumado a lo anterior, la Misión constató que en el marco regulatorio del financiamiento político electoral existen discrepancias en lo que respecta al momento en que entran en vigor las prohibiciones de uso de recursos públicos. Por un lado, la Constitución de la República prohíbe el uso de recursos públicos durante la campaña electoral, mientras que el Código de la Democracia (Art. 207) y el Reglamento de Promoción Electoral (Art. 48) estipulan dicha prohibición desde la convocatoria a elecciones, es decir, durante un periodo más largo. Lo anterior cobra relevancia dado que algunas alertas de posibles infracciones por publicidad del estado fueron desechadas por haberse realizado antes del periodo de campaña electoral, aun cuando ya se había convocado la elección.

En vista de lo anterior, la Misión recomienda:

- Armonizar el marco normativo que regula el financiamiento político electoral.
- Evaluar el alcance de las excepciones establecidas para limitar el uso de publicidad del estado durante la campaña electoral.

– **Publicidad Electoral**

La Misión observó que la difusión de publicidad electoral en redes sociales- plataformas cada vez más utilizadas para este fin - no está contemplada dentro del esquema vigente de financiamiento público indirecto. Existen, además, otros gastos de campaña- tales como asesorías, elaboración de spots y transporte- que no se encuentran cubiertos por este fondo y para los cuales los partidos dependen del financiamiento privado. Al respecto, representantes de organizaciones políticas y de la sociedad civil manifestaron a la Misión que no todas las campañas reportaron estos gastos en sus informes quincenales.

Cabe señalar, por otra parte, que al igual que en procesos anteriores, los spots publicitarios de los partidos fueron sometidos a un proceso de revisión de contenidos por parte del CNE, como parte del proceso para autorizar su difusión. Distintos actores con los que se reunió la Misión señalaron que no hay claridad sobre los criterios que se aplican y, en algunos casos, pautas con contenidos similares son aprobadas a nivel local y no a nivel nacional o viceversa. La MOE/OEA reitera, tal como lo señaló en 2019, que la revisión previa del contenido de los spots publicitarios de los partidos trasciende el control mínimo de legalidad y podría constituir censura previa, incidiendo sobre la libertad de expresión y la conservación del discurso político.

El CNE realiza un monitoreo de publicidad en medios a lo largo de la campaña, apoyándose en un equipo propio y en una empresa externa. La Misión conoció que la contratación de esta última sufrió una

significativa demora y este monitoreo inició el 28 de enero, es decir, a casi un mes de comenzada la campaña y a menos de 10 días de la jornada electoral.

En vista de lo anterior, la Misión recomienda:

- Iniciar los procesos de contratación del servicio de monitoreo de medios con la antelación suficiente para contar con el mismo desde el comienzo de la campaña.
 - Valorar una reforma al 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.
 - Contrastar la información reportada por las organizaciones políticas con las contrataciones de anuncios publicitarios en redes sociales a fin de validar las cuentas presentadas por los sujetos políticos. Adicionalmente, sería conveniente evaluar el formato de reporte de gastos, a modo de incorporar este rubro de manera más clara.
 - Considerar la inclusión en la normativa de gastos tales como difusión de publicidad en redes sociales, elaboración de spots y contratación de servicios de consultoría en el modelo de financiamiento público.
- **Rendición de Cuentas y Control Gubernamental**

La Misión valora positivamente los cambios normativos que establecen reportes quincenales en periodo electoral, en tanto contribuyen a fortalecer la transparencia del financiamiento de las campañas. Se advierte, sin embargo, que- de cara a futuros procesos electorales- es necesario trabajar en la aplicación efectiva de algunas de las nuevas disposiciones.

La información suministrada por la Dirección de Fiscalización del Gasto Electoral indica que ha habido un descenso en el porcentaje de reportes quincenales consolidados. De acuerdo con el Informe Consolidado remitido el 9 de abril de 2021 por la Dirección Nacional de Fiscalización y Control del Gasto Electoral, 76% de las organizaciones políticas cumplieron en la primera quincena, 70% cumplieron en la segunda, 60% cumplieron en la tercera y 46% lo hicieron en la cuarta.

Es importante recalcar que, a pesar de haberse cumplido el tiempo límite para la entrega de estos informes, el CNE continúa recibiendo aquellos que se entregan de manera tardía. Al 30 de julio, el 79,52% de las organizaciones políticas que participaron de las elecciones del 7 de febrero habían presentado sus reportes correspondientes a la primera quincena, el 77,11% presentó reportes de la segunda quincena, el 71,08% de la tercera quincena y el 61,45% de la cuarta quincena. Varias organizaciones políticas manifestaron a la Misión que no tuvieron suficiente claridad sobre los cambios establecidos para el control de los ingresos y gastos de campaña.

Por otro lado, algunos de los informes de ingresos y gastos estaban totalmente en blanco, en cero, eran ilegibles o contenían información incompleta. La Misión observó que el CNE no cuenta con las herramientas necesarias para fiscalizar los ingresos y gastos de las organizaciones políticas durante la campaña. Adicionalmente, conoció que, el trabajo del área de fiscalización se limitó a hacer el registro de entrega de los reportes, pero el contenido de estos informes periódicos no fue revisado por ninguna dependencia del CNE, como lo manifestó la Dirección de Fiscalización.

Asimismo, es importante destacar que, sumado al débil escrutinio, la ley otorga un plazo de dos años para la presentación de reportes, de acuerdo con la legislación vigente. En línea con las MOEs/OEA de 2017, 2018, y 2019 la Misión reitera que esto reduce seriamente la eficacia del control existente.

Para atender esa situación, la Misión sugiere:

- Fortalecer los procesos de capacitación y acompañamiento a las organizaciones políticas en los procesos de reporte de ingresos y gastos, así como en los procesos de cumplimiento del manejo de los recursos. Esto incluye la apertura de cuentas bancarias y la solicitud de certificaciones de contribuyentes.
- Fortalecer las capacidades humanas y financieras del CNE para la fiscalización del financiamiento público y privado, con el fin de robustecer la detección y sanción de infracciones.
- Realizar un análisis de la información reportada de forma periódica. Esto incluye mayor articulación con las distintas entidades involucradas.
- Tomar las medidas necesarias para hacer cumplir la rendición de cuentas periódica establecida en la normativa vigente.
- Determinar de acuerdo con los criterios de Ley, las medidas a tomar frente a las organizaciones políticas que no han cumplido.
- Iniciar, de manera urgente, el desarrollo del Sistema Contable de Financiamiento de la Política - contemplada en el Código de la Democracia- con el objetivo de que, para futuros procesos electorales se agilice el reporte periódico, la consolidación de los informes finales que se deben enviar al CNE y la legibilidad, revisión, análisis y consulta pública de esta información.
- Que los partidos políticos realicen mayores esfuerzos por presentar sus informes financieros de manera completa, correcta y legible.
- Extender la obligación de publicación en las páginas web de las organizaciones políticas a los informes de rendición de cuentas de ingresos y gastos de campañas. Ello, en sintonía con las disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la información que les obligan a publicar los informes anuales de los fondos asignados para el funcionamiento institucional.

Justicia electoral

– Cronograma electoral

Tal y como lo describió en su [Informe Preliminar](#) del 21 de febrero, la MOE/OEA constató que existió incertidumbre respecto de las organizaciones políticas habilitadas para participar de las elecciones generales, así como las candidaturas calificadas y aptas tanto para la elección presidencial como para el Parlamento Andino. Esta situación se generó a propósito de la cancelación del registro de algunas organizaciones políticas (luego de un procedimiento iniciado por el CNE, tras un informe de la Contraloría General del Estado) y los diversos medios impugnatorios presentados.

Debido a lo anterior, la definición de las candidaturas se produjo en una fecha muy cercana al día de la elección, lo que puso incluso en cuestión la posible postergación de la elección del Parlamento Andino.

La Misión constató que el Código de la Democracia regula las fechas de asunción del binomio presidencial (24 de mayo) y los representantes de la Asamblea Nacional (14 de mayo), pero no un plazo máximo para finalizar el escrutinio, resolver los recursos y medios impugnatorios o proclamar resultados finales.¹¹⁶ La MOE/OEA considera que esta omisión es grave, toda vez que estas etapas deben agotarse antes de la posesión de los cargos.

¹¹⁶ Código de la Democracia: artículo 91.

Ejemplo de lo anterior es que, según el cronograma electoral aprobado, la campaña electoral para la segunda vuelta debía comenzar el 16 de marzo de 2021. Sin embargo, para dicha fecha, aún no se encontraban proclamados de manera definitiva los resultados de la primera vuelta del 7 de febrero.

Por lo anterior, la Misión recomienda:

- Contar con un cronograma electoral que permita tener certeza, con suficiente antelación a la elección respecto a las organizaciones políticas contendientes, así como el momento preciso en que se definirán las candidaturas participantes en el proceso electoral.
 - Evaluar la conveniencia de incluir en la norma plazos máximos para la proclamación de resultados, a fin de brindar certeza a las organizaciones políticas y a la ciudadanía sobre los resultados electorales y las autoridades finalmente elegidas (con la antelación requerida frente a la fecha de posesión de los cargos).
- **Autonomía de la función electoral**

Tras la proclamación de resultados de la primera vuelta, tanto la Contraloría General del Estado como la Fiscalía General del Estado solicitaron realizar auditorías al sistema de resultados de la elección, previamente a que se realice la segunda vuelta. El Pleno del CNE consideró que cualquier actividad de control debía realizarse una vez concluido todo el proceso. Sin embargo, en el caso de la Fiscalía General del Estado, dado que se trataba de una resolución judicial, el CNE debió acatar la orden.

Además, sigue en trámite ante el TCE una denuncia por presunta infracción electoral de la Presidenta y tres consejeros del CNE (en la que se declaró su destitución en primera instancia)¹¹⁷. La causa fue apelada y sobre esta han caído excusas y recusaciones. La última actuación ha sido el 12 de marzo en que se remite el expediente al Pleno del TCE, que estaría conformado para resolver la causa por jueces titulares, suplentes y conjuces¹¹⁸. No obstante, según la información recibida por la Misión, no se llegó a una resolución del Pleno del TCE que determine la congestión de causas, uno de los supuestos que habilita a la convocatoria de conjuces, al igual que la solución de recusaciones¹¹⁹.

La MOE/OEA considera que, para la adecuada realización de la elección, los organismos electorales deben asumir las competencias vinculadas con el proceso electoral, sin interferencia alguna, tal y como lo estipula el artículo 16 del Código de la Democracia¹²⁰. Para preservar el principio de autonomía que protege a la función electoral,¹²¹ se debe garantizar el ejercicio de sus funciones. En ese sentido, la Misión

¹¹⁷ [Causa Nro. 153-2020-TCE \(sentencia de 6 de enero de 2021\)](#).

¹¹⁸ El antecedente de esta denuncia deriva de una auditoría a los sistemas informáticos de inscripción de candidaturas realizada por la Contraloría General del Estado en 2019, tras la cual recomendó al Pleno del CNE “realizar acciones tendientes a considerar y vigilar la situación legal de cuatro movimientos políticos” incluyendo a Movimiento Justicia Social.

¹¹⁹ Artículo 64 del Código de la Democracia.

Código de la Democracia. Art. 64.- “El Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, de manera excepcional, podrá designar y convocar conjuces y conjuces ocasionales cuando hubiere congestión de causas. Los conjuces ocasionales no podrán conocer las causas que estén siendo tramitadas por las juezas o jueces principales del Tribunal Contencioso Electoral.

Las conjuces y conjuces ocasionales deberán reunir los mismos requisitos exigidos para los miembros del Tribunal Contencioso Electoral y serán designados por el Pleno.

El Tribunal Contencioso Electoral reglamentará, bajo criterios de idoneidad, independencia, meritocracia y paridad de género, el proceso que le permita contar con una base de elegibles que actuarán como conjuces, para cuyo efecto solicitará a las facultades en ciencias jurídicas que postulen candidatas y candidatos”.

Del mismo banco de elegibles, mediante sorteo, el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral podrá designar a aquellas o aquellos que conozcan y resuelvan los incidentes de excusa y recusación”.

¹²⁰ “Ninguna autoridad extraña a la organización electoral podrá intervenir directa o indirectamente en el Desarrollo de los procesos electorales ni en el funcionamiento de los órganos electorales”.

¹²¹ Constitución: artículo 217; Código de la Democracia: artículo 18.

reitera su preocupación frente a que otras entidades públicas o autoridades pretendan asumir funciones que puedan afectar las atribuciones de los organismos electorales.

Finalmente, como se mencionó anteriormente, es importante destacar que tanto el TCE como el CNE informaron a la Misión que tuvieron que llevar adelante el proceso electoral con un déficit presupuestario importante que, en ocasiones, afectó en el desempeño de sus labores.

Al respecto, la MOE/OEA recomienda:

- Garantizar que, durante un proceso electoral, sean los órganos electorales los que asuman las competencias vinculadas con la elección (inscripción y cancelación de organizaciones políticas, registro de candidaturas, impugnaciones, financiamiento, entre otros) y que otras entidades públicas o autoridades eviten asumir funciones que puedan afectar las atribuciones de los organismos electorales y generar posibles interferencias en el proceso electoral.
- Otorgar a las autoridades electorales los recursos presupuestales suficientes y de manera oportuna para llevar a cabo sus funciones.
- **Aceptación de candidaturas**

La Misión tomó conocimiento de que el requisito de acudir de manera presencial para la aceptación de candidaturas generó controversias. Según el Reglamento para la Democracia Interna de las Organizaciones Políticas debería ser “expresa, indelegable, personalísima, y en el plazo de 10 días de efectuada la elección interna” ante el CNE o las instancias competentes según el ámbito de la autoridad.

Sobre el reglamento en abstracto, el TCE tuvo oportunidad de pronunciarse. En primera instancia, se declaró inaplicable esta disposición de la modificación reglamentaria por considerarla lesiva de derechos. Sin embargo, el 19 de octubre de 2020, el Pleno del TCE convalidó la posibilidad de que se exija la presencia física para la aceptación de candidaturas¹²².

La Misión conoció dos causas específicas sobre el tema, en las que también se emitieron pronunciamientos del TCE. En ellas se determinó que la aceptación virtual era suficiente siempre y cuando se hubiera expresado la voluntad de aceptación ante los delegados del CNE en las elecciones internas¹²³ y que esta aceptación sí era requerida como exigencia para inscribir candidaturas¹²⁴.

Esta regla está prevista desde el reglamento sobre la materia aprobado en el año 2012; sin embargo, especialmente en un contexto de pandemia, la Misión considera importante:

- Brindar alternativas que permitan la identificación indubitable del candidato/a y al mismo tiempo que eviten la necesaria presencia física de personas que podría generar concentración y aglomeración, además de dificultades mayores en el caso de las personas en riesgo por la enfermedad causada por el coronavirus.

5. AGRADECIMIENTOS

La Misión agradece a las autoridades, así como a las y los funcionarios del Consejo Nacional Electoral, el Tribunal Contencioso Electoral, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Policía Nacional, las y los representantes de organizaciones políticas, de la sociedad civil y de la academia por su apertura y por las facilidades otorgadas para que las y los observadores de la OEA pudieran recolectar la información

¹²² [Causa No. 049-2020-TCE](#).

¹²³ [Causa No. 121-2020-TCE](#).

¹²⁴ [Causa No. 158-2020-TCE](#).

necesaria para llevar a cabo su trabajo. Asimismo, reitera su agradecimiento al pueblo ecuatoriano por su cálida acogida.

Finalmente, la MOE agradece las contribuciones de los gobiernos de Bolivia, Brasil, Canadá, Corea, Estados Unidos, España, Francia, Guatemala, Italia, México, Países Bajos, Perú, y República Dominicana, que permitieron el despliegue de especialistas y observadores de la OEA para las elecciones generales y la segunda vuelta presidencial en Ecuador.

II. ANEXOS

1. INFORMES POR TEMAS

A. ORGANIZACIÓN ELECTORAL

I. Marco jurídico

El marco regulatorio ecuatoriano del ámbito electoral se dispone en diversos documentos, entre ellos:

- La Constitución de la República del Ecuador.
- La Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.
- Reglamentos y resoluciones expedidos por el Consejo Nacional Electoral.

II. Autoridades electorales

La Función Electoral en la República del Ecuador está integrada por el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal Contencioso Electoral (TCE). Estos órganos tienen autonomía administrativa, financiera y organizativa, personalidad jurídica propia y se financian con recursos del Presupuesto General del Estado.

Ambos órganos se rigen por principios de autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad, probidad, certeza, eficacia, eficiencia, calidad, coordinación, planificación, evaluación y servicio a la colectividad. En el caso del CNE, también rige el principio de la desconcentración.

Los miembros del CNE y del TCE son designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, previa selección, mediante concurso público de oposición y méritos realizado por las respectivas Comisiones Ciudadanas de Selección, con postulación e impugnación de la ciudadanía, y dando cumplimiento a la garantía constitucional de equidad y paridad entre hombres y mujeres.

Consejo Nacional Electoral (CNE)

El CNE tiene su sede principal en Quito y jurisdicción en el territorio nacional. Además de organizar, dirigir, vigilar y garantizar los procesos electorales, la Constitución y el Código de la democracia le ordenan realizar otras funciones, entre las que se encuentran:

- Organizar los procesos de referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato;
- Controlar la propaganda y el gasto electoral, conocer y resolver en sede administrativa sobre las cuentas que presenten las organizaciones políticas y los responsables económicos y remitir los expedientes a la justicia electoral, si fuere del caso;
- Garantizar la transparencia y legalidad de los procesos electorales internos de las organizaciones políticas;
- Disponer el conteo manual de votos en los casos previstos en esta Ley;
- Mantener el registro permanente de las organizaciones políticas, de sus directivas y verificar los procesos de inscripción, de acuerdo a lo previsto en la ley de la materia;
- Vigilar que las organizaciones políticas cumplan con la ley, la normativa secundaria y sus estatutos;

- Ejecutar, administrar y controlar el financiamiento estatal de las campañas electorales y el fondo para las organizaciones políticas;
- Organizar, depurar y elaborar el registro electoral del país y del exterior con la información que remitirán, de manera obligatoria y periódica, la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación y otras instituciones del sector público, a solicitud del Consejo Nacional Electoral;
- Promover la formación cívica y democrática de las ciudadanas y los ciudadanos bajo principios y enfoques de interculturalidad, intergeneracionalidad, equidad, paridad de género, movilidad humana y pluralismo; fomentando la participación de las mujeres y jóvenes como candidatos.

El Pleno del CNE es el órgano máximo de dirección encargado de cumplir y hacer cumplir las leyes y reglamentos en materia electoral. Se integra por cinco consejeras o consejeros principales. Sus mandatos tienen una duración de 6 años debiendo renovarse una mitad cada 3 años. De entre sus integrantes se elige a una persona para ejercer la Presidencia y la Vicepresidencia, respectivamente¹²⁵.

Autoridades del Consejo Nacional Electoral (al 20 de abril de 2021)¹²⁶



El CNE cuenta con 24 delegaciones en cada una de las provincias del Ecuador, las cuales son de carácter permanente. Durante los procesos electorales se designan organismos electorales desconcentrados de carácter temporal denominados Juntas Provinciales Electorales que tienen jurisdicción provincial y especial en el exterior cuyo funcionamiento y duración son reglamentados por el CNE e integradas por cinco vocales principales con voz y voto.

Organismos Temporales

- 1. Organismos Electorales Desconcentrados:** tienen jurisdicción regional, distrital, provincial y especial en el exterior; son de carácter temporal. Su funcionamiento y duración son reglamentados por el Consejo Nacional Electoral¹²⁷.

¹²⁵ Art. 24 del Código de la Democracia

¹²⁶ El consejero Luis Fernando Verdesoto presentó su renuncia el 20 de abril de 2021. Mediante resolución No. CPCCS-PLE-SG-036-E-2021-516 del 23 de abril de 2021, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social aceptó la renuncia del consejero Verdesoto y posesionó como consejera principal a Mérida Nájera Moreira, quien hasta ese momento ocupaba la primera vocalía suplente, de acuerdo con los resultados del concurso de oposición y méritos llevado a cabo en 2018.

¹²⁷ Código de la Democracia. Artículo 35.

- 2. Junta Provincial Electoral:** es un organismo electoral de carácter temporal designado por el Consejo Nacional Electoral, integrado por cinco vocales principales y cinco vocales suplentes. Se designan 24 Juntas Electorales de carácter temporal y de jurisdicción provincial. En el caso de los votos en el exterior se designa una junta integrada por cinco vocales principales con voz y voto. Se encarga, entre otras actividades, de realizar el Escrutinio de los procesos electorales de la respectiva jurisdicción¹²⁸.

Tribunal Contencioso Electoral

Es el órgano de la Función Electoral encargado de administrar justicia en materia electoral y dirimir conflictos internos de las organizaciones políticas. Se conforma con cinco miembros principales que 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.

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 sanciona 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.

Autoridades del Tribunal Contencioso Electoral



III. Características específicas de la Organización Electoral

Las elecciones generales se llevaron a cabo el 7 de febrero, para renovar 143 cargos de elección popular. Toda vez que ninguno de los candidatos presidenciales alcanzó los supuestos para triunfar en primera ronda, se convocó a una segunda vuelta, la cual tuvo lugar el 11 de abril.¹²⁹

¹²⁸ Código de la Democracia. Artículos 36 y 37.

¹²⁹ Según lo dispone el artículo 143 de la Constitución de la República del Ecuador, si “en la primera votación ningún binomio hubiera logrado mayoría absoluta, se realizará una segunda vuelta electoral dentro de los siguientes cuarenta y cinco días, y en ella participarán los dos binomios más votados en la primera vuelta. No será necesaria la segunda votación si el binomio que consiguió el primer lugar obtiene al menos el cuarenta por ciento de los votos válidos y una diferencia mayor de diez puntos porcentuales sobre la votación lograda por el binomio ubicado en el segundo lugar.”

Tabla 1.- Cargos de elección popular en disputa - elecciones generales del 7 de febrero¹³⁰

Cargo
Presidencia y Vicepresidencia
5 Representantes al Parlamento Andino
137 Representantes a la Asamblea Nacional <ul style="list-style-type: none">• 15 asambleístas nacionales• 116 asambleístas provinciales• 6 asambleístas de la circunscripción del exterior

Fuente: Consejo Nacional Electoral

Personas elegibles para votar

Las y los ecuatorianos expresan su voluntad por medio del voto popular, el cual debe ser universal, igual, periódico, directo, secreto y escrutado públicamente.

El voto es obligatorio para las personas mayores de 18 años, incluyendo aquellas privadas de libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada. El Código de la Democracia establece sanciones para las personas de este grupo que no acudan a votar y no presenten una justificación válida¹³¹. La multa es de US\$ 40, equivalente al 10% del Salario Básico Unificado (SBU)¹³².

El voto es facultativo para las personas entre 16 y 18 años, las mayores de 65 años, así como 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. El voto también es facultativo para las personas extranjeras que tengan al menos 16 años de edad, hayan residido legalmente en el país al menos 5 años y se encuentren inscritas en el Registro Electoral.

Las y los ecuatorianos elegibles para participar en las Elecciones Generales 2021 debían estar inscritos en el Registro electoral y presentar uno de los documentos habilitados para poder sufragar: la cédula de ciudadanía, el pasaporte o documento de identificación consular¹³³.

Registro electoral y padrón

Para la realización de los diferentes tipos de elección en el Ecuador se cuenta con el Registro y los Padrones electorales. En el Código de la Democracia se establece como función del CNE, organizar y elaborar el registro electoral en territorio nacional y en el exterior, en coordinación con las entidades públicas pertinentes¹³⁴.

- El registro electoral es el listado de personas mayores de dieciséis años, habilitadas para votar en cada elección; este se complementa con la inscripción que voluntariamente realicen las y los extranjeros residentes en el país, para ejercer su derecho al sufragio. El CNE también es el responsable de organizar y elaborar el registro electoral de los ecuatorianos domiciliados en el exterior, en coordinación con los organismos pertinentes.

¹³⁰ http://cne.gob.ec/images/d/2020/Reglamentos_Secetaria/RESOLUCI%C3%93N_PLE-CNE-1-17-9-2020_OP-1.pdf

¹³¹ Art. 292 del Código de la Democracia.

¹³² Conforme lo dispone el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-249 del 30 de noviembre de 2020, el Salario Básico Unificado para el año 2021 es de \$400 USD.

¹³³ Art. 12 del Código de la Democracia.

¹³⁴ Art. 78 del Código de la Democracia.

- Los padrones electorales constituyen el segmento del registro electoral utilizado para cada junta receptora del voto ordenados alfabéticamente de acuerdo a los apellidos y nombres.

El cierre del registro electoral para las elecciones del 2021 se realizó el 8 de agosto del 2020, de acuerdo a lo establecido con el calendario electoral. Estuvo compuesto por 13.099.150 personas, de las cuales el 50,6% eran mujeres y 3,13% del total se encontraban registradas en el exterior. Cabe destacar que el Registro electoral cuenta con un 92% de información biométrica, lo cual representa un crecimiento importante con respecto a las Elecciones Generales de 2017, proceso en que se contaba con un 74% de datos biométricos.

Tabla 2. Datos del registro electoral desagregados por provincia y por sexo

Provincia	Número Electores	Electores Hombres	Electores Mujeres
Azuay	618.406	290.674	327.732
Bolívar	172.133	84.928	87.205
Cañar	196.101	91.022	105.079
Carchi	145.009	72.517	72.492
Cotopaxi	373.351	181.485	191.866
Chimborazo	410.178	196.454	213.724
El Oro	535.318	270.532	264.786
Esmeraldas	409.261	206.788	202.473
Guayas	3.118.339	1.538.685	1.579.654
Imbabura	373.442	182.431	191.011
Loja	392.920	194.535	198.385
Los Ríos	668.227	339.917	328.310
Manabí	1.239.519	627.686	611.833
Morona Santiago	131.225	66.076	65.149
Napo	90.066	45.701	44.365
Pastaza	75.435	38.111	37.324
Pichincha	2.278.540	1.106.228	1.172.312
Tungurahua	451.263	219.020	232.243
Zamora Chinchipe	84.794	44.086	40.708
Galápagos	21.288	11.262	10.026
Sucumbíos	146.603	78.393	68.210
Orellana	122.480	65.675	56.805
Sto Dgo Tsáchilas	377.727	189.712	188.015
Santa Elena	257.286	129.301	127.985
Total Nacional	12.688.911	6.271.219	6.417.692
Europa Asia y Oceanía	253.035	110.417	142.618
EE.UU Canadá	126.849	69.800	57.049
América Latina el Caribe y África	30.355	14.684	15.671
Total Exterior	410.239	194.901	215.338
Total general	13.099.150	6.466.120	6.633.030

Fuente: Informe técnico de cierre del registro electoral

Cabe resaltar que, dado el contexto de emergencia sanitaria, el CNE tuvo que adaptar algunos procedimientos que en el pasado se realizaban exclusivamente de manera presencial, dado el riesgo y temor a los contagios. En ese contexto, una novedad del proceso fue que el CNE, para facilitar los trámites de cambio de domicilio, habilitó una plataforma virtual para este propósito, a través de la cual, según

datos proporcionados por el CNE, se recibieron más de 58 mil solicitudes tanto en territorio nacional como del exterior.

Registro Electoral Pasivo

La reciente reforma del Código de la Democracia estableció que “las y los ciudadanos que no hayan ejercido su derecho al voto en las cuatro últimas elecciones; y, que durante ese período, no hayan realizado ningún trámite ante las dependencias del Consejo Nacional Electoral pasarán a formar parte del Registro Electoral pasivo”. La Misión saluda este cambio normativo, mismo que va en línea con la recomendación realizada por la MOE/OEA en 2017¹³⁵.

La Misión constató que el CNE tomó acciones con el objetivo de dar cumplimiento a esta disposición normativa y conformó un Registro Electoral Pasivo de 607.417 ciudadanos¹³⁶. Para la conformación del Registro Electoral Pasivo, el CNE tuvo en cuenta cuatro criterios: 1) no sufragantes en las cuatro últimas elecciones; 2) exclusión del registro electoral pasivo de personas en condición de voto facultativo; 3) exclusión del registro electoral pasivo de los ciudadanos que hayan realizado trámites en recaudaciones; y, 4) exclusión del registro electoral pasivo de personas que hayan iniciado trámites de cambios de domicilio¹³⁷.

Tabla 3.- Datos del Registro electoral pasivo

No sufragantes en las cuatro últimas elecciones	Exclusión de personas en condición de voto facultativo	Exclusión ciudadanos que han realizado trámites en recaudaciones	Exclusión trámites en cambios de domicilio	Ciudadanos en Registro electoral pasivo
1.272.596	594.475	60.843	9.861	607.417

Fuente: Informe técnico de la Generación del Registro Electoral Pasivo.

De la misma manera, el marco normativo establece que el CNE, “con el fin de garantizar el derecho al voto, difundirá de manera permanente el registro electoral pasivo”¹³⁸. Al respecto, el CNE informó a la MOE/OEA que el registro electoral pasivo estuvo disponible para consulta pública desde el 1 de junio al 17 de agosto de 2020, y que esto fue comunicado mediante medios masivos para incentivar la consulta y de ser el caso, rectificar el registro. Un total de 178 personas solicitaron la corrección para ser habilitadas para sufragar¹³⁹.

La Misión destaca los esfuerzos del CNE por contar con un padrón actualizado, que refleje de manera más fiel al electorado ecuatoriano. No obstante, recibió quejas respecto a la escasa difusión de la lista de personas que pasaron a formar parte del Registro Electoral Pasivo.

La MOE/OEA recibió información respecto a las labores del CNE para la depuración del registro electoral y determinar su cierre, de los que se destaca lo siguiente:

¹³⁵ Informe al Consejo Permanente, Misión de Observación Electoral de la OEA (2017). Disponible en: <http://www.oas.org/EOMDatabase/GetFileA.aspx?id=392-1017-28-0>

¹³⁶ Según datos proporcionados por el CNE en el documento “Ayuda Memoria Registro Electoral Pasivo – Elecciones Generales 2021”.

¹³⁷ De acuerdo al Reglamento para la Organización y Elaboración del Registro Electoral Pasivo.

¹³⁸ Disposición General Novena del Código de la Democracia.

¹³⁹ Según datos proporcionados por el CNE en: “Ayuda Memoria Registro Electoral Pasivo – Elecciones Generales 2021”.

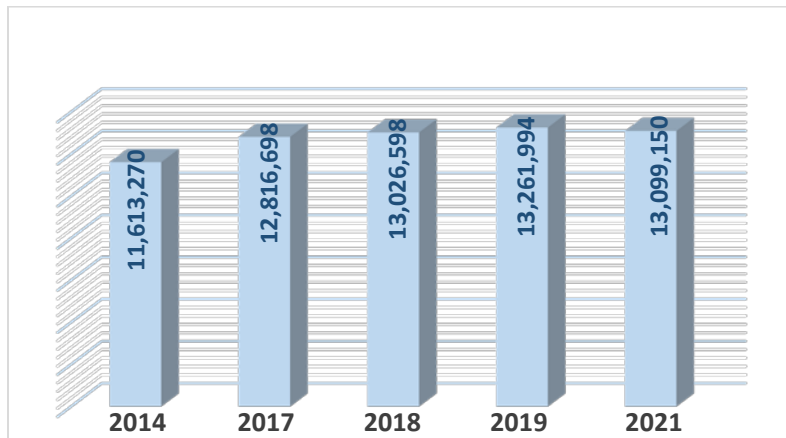
Tabla 4: Depuración del Padrón Electoral

Actividad	
Cambios de domicilio procesados desde el 6 de noviembre de 2018 ¹⁴⁰ .	109.060
Habilitados al Registro electoral desde el Registro Electoral Pasivo	178
Reclamos administrativos de cambios de domicilio	168
Reclamos administrativos de inscripción de extranjeros	9
Número de extranjeros que constan en Registro electoral	22.429
Actualizaciones de género	1.110
Ingresos al Registro electoral	8.349
Bajas al Registro electoral	18.222
Ciudadanía en Registro electoral pasivo	607.417
Registro electoral por grupos de edad:	
Electores 16-17 años (voto facultativo)	633.044
Electores 18-65 años	10.852.974
Electores de 65 años en adelante (voto facultativo)	1.613.132
Registro electoral 2021	13.099.150

Fuente: Informe técnico de cierre del Registro Electoral.

La depuración del padrón significó una reducción de personas elegibles para ejercer el sufragio con respecto al proceso electoral celebrado en 2019 y un crecimiento del 2,2% en comparación con las Elecciones Generales de 2017, el cual estuvo compuesto por 12.816.698 personas.

Gráfico 1: Registro electoral por Proceso Electoral



Fuente: Consejo Nacional Electoral

IV. Elecciones Generales en pandemia – Acciones de la autoridad electoral

La pandemia por COVID-19 obligó al CNE a redefinir los procesos y procedimientos en la organización de las Elecciones Generales 2021 para reducir el riesgo de contagio en los servidores públicos, trabajadores, delegados de organizaciones políticas y ciudadanía en general. El CNE informó a la Misión que, para atender los desafíos impuestos por la crisis sanitaria, se diseñaron dos protocolos:

¹⁴⁰ De acuerdo con el Informe Técnico Nacional de Validación y Verificación en Cambios de Domicilio electoral en 18 Provincias ninguna parroquia presentó cambios superiores al 10% respecto de sus electores. En 6 Provincias de Azuay, Cotopaxi, El Oro, Guayas, Loja y Manabí presentaron cambios superiores al 10% que corresponden a la creación de nuevas zonas electorales, no fue necesario validación y verificación en campo de domicilio electoral.

- Protocolo para evitar la propagación de la COVID-19 durante la campaña electoral¹⁴¹.
- Protocolo general para la prevención de la propagación de la COVID-19 en el proceso electoral¹⁴².

Entre las medidas adoptadas por el CNE y las estipuladas en los protocolos mencionados se destacan:

- Se agregaron 611 nuevos recintos (17% más que en 2019), para reducir el número de electores convocados a cada uno de ellos y permitir un mayor distanciamiento entre las juntas receptoras de voto (JRV).
- Se decidió permitir que personas con afecciones a la salud con justificativo médico se excusaran de asistir a votar.
- Se puso en operación una plataforma de capacitación virtual que permitió a las personas seleccionadas como miembros de las JRV adquirir los conocimientos necesarios para su actividad sin la necesidad de acudir presencialmente. Datos entregados a la Misión indican que, durante la primera vuelta, 63% de las personas capacitadas optaron por la capacitación virtual¹⁴³.
- Se realizó de manera virtual el acompañamiento, veeduría, validación y desarrollo de los procesos de democracia interna para la selección de candidaturas. El CNE acompañó un total de 66 procesos de democracia interna que fueron llevados a cabo de manera telemática.
- Se desarrolló un sitio en línea que permitió a las organizaciones políticas realizar la inscripción de candidaturas de modo totalmente virtual. Según los datos proporcionados por el CNE, a través de esta plataforma se atendieron 743 formularios de inscripción de candidaturas.
- Se estableció la modalidad virtual para la celebración de los consejos consultivos.
- Se establecieron medidas para el desarrollo de eventos políticos durante la campaña electoral.
- Se proporcionó a los miembros de las JRV material de protección personal, incluyendo: mascarillas, un visor, alcohol en gel y toallas desinfectantes.
- Se acordó permitir el sufragio a personas con cédulas de identificación vencidas, para evitar trámites innecesarios en periodo de pandemia.
- Se generaron medidas para facilitar la reposición de la cédula de identidad.
- Se utilizaron materiales plastificados en la fabricación de los biombos, a efecto de posibilitar su adecuada desinfección.
- Se acordaron medidas de distanciamiento entre personas en los momentos de emisión del voto y escrutinio.
- Se generó la figura del “asistente de bioseguridad” que supervisa en el recinto el cumplimiento de las medidas sanitarias.
- Se prohibió el comercio ambulante que regularmente se ubicaba afuera de los recintos de votación.

¹⁴¹ Aprobado mediante Resolución Nro. PLE-CNE-5-17-12-2020, de 17 de diciembre de 2020.

¹⁴² Aprobado mediante Resolución Nro. PLE-CNE-1-13-1-2021 el 13 de enero de 2021. El protocolo fue actualizado y aprobado mediante Resolución Nro. PLE-CNE-2-27-1-2021, de 27 de enero de 2021. Para la Segunda Vuelta Presidencial, se aprobó una nueva versión del protocolo mediante Resolución Nro. PLE-CNE-2-9-4-2021.

¹⁴³ Cifras proporcionadas por el CNE, actualizadas al 5 de febrero de 2021.

- Se exhortó, durante la primera vuelta, a electores a sufragar en horario diferenciado para evitar aglomeraciones en lugar de votación asignado. Esta medida fue eliminada para la segunda vuelta.
- Se determinó que únicamente las y los electores de un recinto puedan acceder al mismo.
- Se promovió que la ciudadanía utilice su propio esferográfico.
- Se estableció y señaló el flujo a seguir al interior de los recintos.
- Se incorporaron procedimientos como la desinfección de paquetes electorales a su llegada a las bodegas de las delegaciones provinciales, así como los paquetes que llegaban del exterior.

V. Recursos presupuestales para las Elecciones Generales

Para la organización de estos comicios, el 27 de agosto de 2020, el pleno del CNE aprobó¹⁴⁴ inicialmente un presupuesto por US\$ 114.317.185. Sin embargo, debido al contexto económico y sanitario del país, y ante medidas de austeridad, el Consejo redujo su presupuesto a US\$ 91.060.644¹⁴⁵. Finalmente, el monto aprobado por el Ministerio de Economía y Finanzas fue de US\$ 87.439.214¹⁴⁶. Los ajustes realizados representaron un recorte de aproximadamente el 23% de los recursos inicialmente programados y una diferencia de más del 30% respecto de lo aprobado para las elecciones de 2017¹⁴⁷.

En las distintas reuniones de la Misión con autoridades, funcionarios y funcionarias del órgano electoral, estos manifestaron que la falta de recursos financieros había afectado la operatividad de sus áreas. Asimismo, se comunicó a la MOE/OEA que los fondos no sólo habían sido escasos, sino que también habían sido entregados con demora, lo cual en ocasiones provocó retrasos en la organización de ciertas etapas del proceso electoral.

VI. Recintos electorales

Para estos comicios, dado el contexto sanitario, las Delegaciones Provinciales Electorales debieron identificar infraestructuras que funcionen como recintos electorales y que, a su vez, pudieran contribuir a la reducción de riesgos de salud para la ciudadanía, el personal del CNE y de las organizaciones políticas. Se identificó un total de 4.275 recintos electorales que contaron con disponibilidad de servicios, condiciones físicas en su infraestructura, accesibilidad, espacio para la ubicación de las JRV, georreferenciación, y condiciones de seguridad.

Esta cifra de recintos refleja 611 más que en las elecciones de 2019 (ver Tabla 4), determinación tomada por el CNE con el objetivo de facilitar un mayor distanciamiento entre cada junta y los miembros que la integran, atendiendo las medidas de bioseguridad adoptadas.

Tabla 5.- Comparativo de Recintos Electorales 2019 vs. 2021

PROVINCIA	2021	2019	Diferencia
Azuay	270	221	49
Bolívar	93	83	10
Cañar	121	105	16
Carchi	78	72	6
Cotopaxi	165	111	54

¹⁴⁴ Mediante la Resolución PLE-CNE-1-27-2020

¹⁴⁵ Mediante Resolución PLE-CNE-2-11-1-2020

¹⁴⁶ Ministerio de Finanzas. Oficio Nro. MEF-VGF-2020-1207-O

¹⁴⁷ El Presupuesto aprobado en 2017 fue de US\$ 131.569.931

Chimborazo	159	133	26
El Oro	243	201	42
Esmeraldas	239	191	48
Guayas	534	465	69
Imbabura	138	105	33
Loja	216	197	19
Los Ríos	168	142	26
Manabí	343	270	73
Morona Santiago	188	175	13
Napo	96	76	20
Pastaza	87	84	3
Pichincha	414	388	26
Tungurahua	164	156	8
Zamora Chinchipe	120	108	12
Galápagos	22	13	9
Sucumbíos	110	96	14
Orellana	92	89	3
Sto. Dgo. Tsáchilas	134	120	14
Santa Elena	82	64	18
Totales	4.275	3.665	611

Fuente: Informe nacional técnico de levantamiento del catastro de recintos electorales

Para la segunda vuelta se continuaron utilizando 4.275 recintos electorales¹⁴⁸ a nivel nacional. En el exterior se habilitaron 100 recintos electorales.

La misión constató que a pesar de los imprevistos que surgieron por la temporada invernal y las inundaciones, el CNE realizó un notable esfuerzo, recorriendo el territorio afectado e identificando los recintos de votación que fueron perjudicados por el factor climático¹⁴⁹. Hasta la primera semana de abril se habían identificado más de 60 recintos electorales afectados, de los cuales se tuvieron que remplazar nueve para la jornada electoral del 11 de abril. Las zonas afectadas fueron El Oro, Esmeraldas, Morona Santiago, Cotopaxi, Los Ríos, Azuay y Manabí.

Tabla 6.- Recintos electorales reemplazados

Provincia	Canton	Parroquia	Recinto	Recinto Afectado	Recinto nuevo
Cotopaxi	Pujili	Guangaje	6428	Centro de salud	Parroquia guagaje
El Oro	Santa rosa	Santa rosa	6179	Colegio de bachillerato santa rosa	E.E.B. provincia de Imbabura
Esmeraldas	Esmeraldas	Simon Plata Torres	1915	E.G.B. Nuestra señora de loreto.	C.E. juvenil San Juan Diego
Los Rios	Babahoyo	Caracol	6328	U.E. caracol - bloque central	Polideportivo Caracol
Manabí	Chone	Chone	6435	U.E. Eloy Alfaro	Uni. Laica Eloy Alfaro
	Sucre	Charapoto	6532	E.E.B. Santa Marianita de Jesús	Centro de Catequesis

¹⁴⁸ Fuente: Informe nacional técnico de levantamiento del catastro de recintos electorales

¹⁴⁹ <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/recintos-electorales-afectados-lluvias-balotaje.html>

Morona Santiago	Sucua	Sucua	2658	Casa comunal San Pablo	Cecib Luis Najar
	San Juan Bosco	San Jacinto de Wakambeis	2640	Junta Paroquial Wakambeis	San jacinto de Wakambeis
Azuay	Paute	Chican/Guillermo Ortega	1005	U.E. Manuel J Calle	U.E. agronomico salesiano

Fuente: Consejo Nacional Electoral, Coordinación Nacional Técnica de Procesos Electorales

VII. Juntas Receptoras del Voto

Las juntas receptoras del voto (JRV) son organismos de gestión electoral que se encargan de recibir los sufragios, efectuar los escrutinios de las dignidades en los comicios y realizar el embalaje y envío de materiales. El artículo 43 del Código de la Democracia establece que “Cada junta estará compuesta por igual número de vocales principales y suplentes designados por las juntas provinciales electorales aleatoriamente, de entre los ciudadanos y ciudadanas que tengan su domicilio en la zona electoral a la pertenece a la Junta Receptora del Voto; el desempeño de este cargo es obligatorio, salvo los casos previstos por el reglamento que para el efecto dicte el Consejo Nacional Electoral”.

Para las Elecciones Generales 2021 del 7 de febrero se instalaron un total de 39,915 Juntas Receptoras del Voto, de las cuales 38.979 estaban en territorio nacional y 936 fueron designadas a en ciudades del exterior. Del universo total, 19,736 fueron masculinas (49,4%) y 20,179 femeninas (50,6%)¹⁵⁰. En lo que respecta a la segunda vuelta, la norma señala; “*De requerirse una segunda vuelta electoral deberán actuar los mismos vocales que actuaron en la primera votación*”¹⁵¹.

Criterio de selección

Para este proceso electoral, el CNE convocó a 271.638 personas para integrar las Juntas Receptoras del Voto. Para la selección de los integrantes de la JRV, el CNE privilegia a las personas matriculadas en instituciones de educación superior, quienes representaron el 78,02 % de los MJRV. Adicionalmente, 4,28% de los MJRV fueron ciudadanos residentes en zonas rurales, 7,98% servidores públicos con título profesional, 2,90% empleados privados con título profesional, 3,53% empleados privados bachilleres, 2,76% servidores públicos bachilleres y 0,32% otros ciudadanos y ciudadanas del registro electoral.

Gráfico 2.- Miembros de JRV por criterio de selección



Fuente: Dirección Nacional de Capacitación Electoral

¹⁵⁰ En Ecuador, las Juntas Receptoras del Voto están separadas por sexo (mujeres y hombres).

¹⁵¹ Resolución N° PLE-CNE-2-3-9-2020, Art.18, de la integración de las juntas receptoras del voto, Reglamento para la Selección, Conformación, Funcionamiento y Reconocimiento de Incentivos a los Miembros de las Juntas Receptoras del Voto.

El Reglamento para la Selección, Conformación, Funcionamiento y Reconocimiento de Incentivos a los Miembros de las Juntas Receptoras del Voto¹⁵² detalla las causales de impedimento para servir como MJRV. Entre ellas, se establece que no podrán conformar una JRV: a) Los dignatarios de elección popular en ejercicio de sus funciones; e) Las y los candidatos a dignidades de elección popular; l) Personas con discapacidades que acrediten su condición con el respectivo carné emitido por la autoridad competente. La norma no prohíbe de manera expresa la participación de dirigentes de organizaciones políticas para conformar una JRV.

Por otro lado, la Misión considera que la exclusión automática de personas con discapacidades en la selección de MJRV resulta contrario a los preceptos establecidos en la Ley Orgánica de Discapacidades de la República del Ecuador, la cual busca “Garantizar y promover la participación e inclusión plenas y efectivas de las personas con discapacidad en los ámbitos públicos y privados”,¹⁵³ así como de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la cual ha sido ratificada por el Ecuador.

Incentivos

El Reglamento para la Selección, Conformación, Funcionamiento y Reconocimiento de Incentivos a los Miembros de las Juntas Receptoras del Voto establece incentivos para las y los Miembros de Junta Receptora del Voto (MJRV), entre los que se destacan: “a) Un día adicional de vacaciones a los funcionarios o empleados de las instituciones públicas y privadas, para lo cual el Consejo Nacional Electoral gestionará lo pertinente con el Ministerio de Trabajo. b) El Consejo Nacional Electoral gestionará con las instituciones del Sistema de Educación Superior un reconocimiento académico para los estudiantes por su participación cívica y democrática en el proceso electoral. c) Para los recintos electorales de difícil acceso (acceso aéreo y fluvial) y los centros de privación de la libertad, se establecerá la compensación económica para cada proceso electoral, misma que se entregará en el sitio el día de la elección.”.¹⁵⁴ El 02 de marzo del 2021 el CNE firmó un acuerdo con el Ministerio de Trabajo¹⁵⁵ en el que se establecieron las directrices para la aplicación de la norma antes citada.

Finalmente, las y los MJRV recibieron US\$ 10 en concepto de “compensación económica” por el ejercicio de sus funciones. Es importante mencionar que este monto se redujo a la mitad con respecto de las más recientes elecciones en Ecuador. Esta reducción se debió a un ajuste por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, institución que inicialmente eliminó por completo este rubro del presupuesto para las elecciones. No obstante, el CNE manifestó al Ministerio la necesidad de mantener alguna compensación monetaria, con el objetivo de incentivar la participación de los MJRV y ultimadamente garantizar la instalación y conformación de las JRV. De esta manera, el monto aprobado fue de US\$ 10.

La Misión conoció que las Delegaciones Provinciales del CNE suscriben convenios de cooperación interinstitucionales con distintas universidades con el objeto de “fortalecer los procesos de participación democrática y ciudadana de los estudiantes que se encuentren cursando el nivel de Educación superior, con la finalidad de que participen como MJRV [...] y así puedan acceder al reconocimiento de horas válidas como horas de vinculación con la sociedad, requeridos en toda institución de Educación superior previo a la obtención de títulos profesionales.”¹⁵⁶

¹⁵² Resolución N° PLE-CNE-2-3-9-2020 – Art. 6

¹⁵³ Art. 3, numeral 6 de la Ley Orgánica de Discapacidades. Disponible en: https://www.consejodiscapacidades.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/02/ley_organica_discapacidades.pdf

¹⁵⁴ Art.30, Capítulo IV, Reglamento para la Selección, Conformación, Funcionamiento y Reconocimiento de Incentivos a los Miembros de las Juntas Receptoras del Voto, Resolución N° PLE-CNE-2-3-9-2020

¹⁵⁵ Registro Oficial N.382, Acuerdo No. MDT-2021-010, Ministerio del Trabajo; Directrices para la aplicación de la literal a) del art. 30 de la Resolución Nro. PLE-CNE-2-3-9-2020

¹⁵⁶ Convenio de Cooperación Interinstitucional suscrito entre Instituciones Educativas y el Consejo Nacional Electoral.

La Misión considera positivos los esfuerzos del CNE por otorgar incentivos económicos, así como otros adicionales de carácter educativo o profesionales. Estos esfuerzos cobran aún más relevancia en un contexto en que alrededor del 80% de los MJRV fueron estudiantes universitarios. No obstante, el establecimiento de acuerdos con universidades cuyos líderes tenían afinidades políticas públicamente conocidas, generó desconfianza por parte de las organizaciones políticas, en especial en Manabí.

Sanciones

La sanción para quienes sean seleccionados como Miembro de Junta Receptora del Voto (MJRV) y no se presenten el día de los comicios es de US\$ 60 (o 15% del SBU).

Además, con la reciente reforma al Código de la Democracia, se incluyeron nuevas sanciones y multas:

1. En caso de incumplimiento de participar, de manera obligatoria, en las actividades de capacitación programadas por el Consejo Nacional Electoral y sus delegaciones electorales, el Consejo Nacional Electoral impondrá una multa de de US\$40 (10% del SBU)¹⁵⁷.
2. Los miembros de las juntas receptoras del voto que abandonen sin justificación el cumplimiento de sus funciones hasta la terminación del escrutinio y la suscripción de los documentos electorales pertinentes, el Tribunal del Contencioso Electoral impondrá una sanción con multas desde U\$ 4.400 a U\$ 8.000 (entre 11 a 20 SBU), destitución y/o suspensión de derechos de participación desde seis meses hasta dos años¹⁵⁸.

Las multas son acumulativas, por lo que si una persona ha sido designada miembro de una JRV y -sin justificación- no acudió a las capacitaciones, no asiste el día de la elección y no vota, entonces su multa puede ascender a U\$ 140 (35% del SBU).

Justificaciones

El Código de la Democracia¹⁵⁹ establece las siguientes excepciones para aquellas personas que hayan sido convocadas como MJRV y deban excusarse (no serán multados):

- Quienes no pueden votar por mandato legal;
- Quienes no pudieren votar por motivo de salud o por impedimento físico comprobados con el certificado de un facultativo médico del Sistema Nacional de Salud Público o Privado;
- Quienes hayan sufrido calamidad doméstica grave ocurrida en el día de las elecciones o hasta ocho días antes;
- Quienes, en el día de las elecciones, se ausenten o lleguen al país, así como aquellos que se encuentren fuera del territorio nacional; y,
- Quienes, por tener voto facultativo, no están a obligados a votar, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 62 numeral 2 de la Constitución de la República.

Durante la jornada del 11 de abril, la Misión recibió una denuncia de una persona en estado de embarazo que había sido seleccionada como MJRV, quien expresó que, al consultar si era elegible para excusarse, las y los coordinadores de recinto le informaron que ella debía ejercer su rol o sería multada. Según la

¹⁵⁷ Ley Orgánica Electoral y de la Organizaciones Políticas. Art. 49, numeral 12.

¹⁵⁸ Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas. Artículo 278, numeral 4.

¹⁵⁹ Artículo 292.

denunciante, ante el temor de la multa, ella ejerció como MJRV tanto para la jornada del 7 de febrero como la del 11 de abril.

Ante la consulta, el CNE informó a la Misión que las mujeres embarazadas estarían incluidas en la causal de justificación relacionada a “motivos de salud o por impedimento físico”, y que las personas en esta condición que hayan sido seleccionadas como MJRV y no se hayan presentado el día de la elección, deben presentar su solicitud de justificación ante la secretaría de las Delegaciones Provinciales Electorales.

La Misión constató que la normativa no incluye expresamente a mujeres en estado de embarazo o lactancia, que no es lo mismo que tener un problema de salud o tener un impedimento físico. Adicionalmente, observó que las y los funcionarios electorales del recinto no estuvieron capacitados para orientar a esta persona respecto a su derecho de excusarse y el trámite que debía realizar para evitar la multa.

Capacitación

Las personas que son designadas como miembros de JRV deben participar, de manera obligatoria, en las actividades de capacitación. En caso de incumplimiento, se impone una multa, tal como se mencionó en el apartado anterior.

La Misión observó que la metodología de entrenamiento –presencial y virtual- se basó en la solución de problemas prácticos y la simulación en base a ejercicios del escrutinio. Debido al contexto de emergencia sanitaria en el que se desarrolló la elección, el CNE desarrolló una plataforma de Capacitación Virtual MOODLE en adición a las capacitaciones presenciales tradicionales. La Misión constató, en este sentido, el enorme esfuerzo desplegado por el CNE para permitir el entrenamiento de todas las personas involucradas en el proceso electoral mediante la creación de cursos específicos destinados a MJRV, miembros de las fuerzas de seguridad, coordinadores de mesa y recintos, funcionarios de voto en casa, entre otros.

La Misión fue informada de que el 92,7% de las 271.638 personas seleccionadas como MJRV fueron notificadas y que 260.919 fueron capacitadas (96%). De las personas capacitadas, el 66,1% optó por la modalidad presencial. La Misión destaca la gestión de capacitación en relación con procesos electorales pasados, la cual se evidencia con el crecimiento del porcentaje de capacitación en comparación con procesos electorales recientes.

Tabla 7.- Comparativo de ciudadanía seleccionada, notificada y capacitada

Indicadores	Proceso electoral							
	2009	2011	2013	2014	2017	2018	2019	2021
MJRV Capacitados / Seleccionados	47,94%	35,81%	75,34%	67,71%	85,94%	84,87%	84,58%	96,07%

Fuente: Dirección Nacional de Capacitación Electoral

A pesar de lo anterior, la Misión observó que, en la elección del 7 de febrero, el 14,10% de las actas se registraron inconsistencias numéricas o faltas de firmas, por lo cual fueron catalogadas como *Actas con Novedad*.

De cara a la segunda vuelta, la misión recomendó reforzar las instrucciones para el llenado de actas, haciendo énfasis en la necesidad de que éstas sean firmadas para asegurar su validez. Al respecto, la Misión observó una serie de mejoras correctivas, como, por ejemplo, la elaboración de un conjunto de cartillas instructivas “Paso a Paso”, enfocadas específicamente a la etapa del escrutinio. Sumado a esto,

se incluyó una lista de verificación o *checklist* que sirvió de ayudamemoria para quienes ejercieron el rol de coordinadores electorales.

El método utilizado para complementar las capacitaciones de la segunda vuelta, según el informe del CNE, fue la identificación de los puntos críticos en áreas geográficas en las que existió mayor concentración de “actas con novedad” en la primera vuelta.

Adicionalmente, el CNE informó a la Misión de que, para la jornada electoral del 11 de abril, 208 personas capacitadoras fueron designadas en las zonas identificadas como puntos críticos para brindar apoyo técnico a las y los MJRV y a funcionarios/as electorales.

La Misión considera que estas medidas tuvieron un impacto positivo en el desarrollo de la segunda vuelta electoral, las cuales se reflejaron tanto en la agilidad del proceso de escrutinio como en la reducción del porcentaje de “Actas con novedad” al 4,06%.

Tabla 8. Actas con Novedad

Provincia	No. Actas	Elecciones Generales		Segunda Vuelta Presidencial	
		Binomio Presidencial	Total Dignidades	Binomio Presidencial	
		Porcentaje %	Porcentaje %	Actas con Novedad	Porcentaje %
Azuay	1954	7,47%	14,64%	43	2,20%
Bolívar	577	7,97%	10,23%	23	3,99%
Cañar	627	7,97%	9,13%	30	4,78%
Carchi	480	6,67%	7,34%	3	0,63%
Chimborazo	1264	10,36%	13,01%	34	2,69%
Cotopaxi	1138	13,18%	15,62%	39	3,43%
El Oro	1664	9,13%	11,06%	97	5,83%
Esmeraldas	1340	24,40%	27,44%	77	5,75%
Galápagos	71	7,04%	6,69%	1	1,41%
Guayas	9100	15,38%	18,01%	505	5,55%
Imbabura	1146	7,68%	10,10%	25	2,18%
Loja	1278	5,09%	7,86%	32	2,50%
Los Ríos	1992	14,26%	18,89%	131	6,58%
Manabí	3750	12,08%	16,41%	165	4,40%
Morona Stgo.	604	8,77%	9,40%	22	3,64%
Napo	331	6,04%	6,04%	8	2,42%
Orellana	450	7,56%	7,78%	12	2,67%
Pastaza	326	3,99%	6,52%	6	1,84%
Pichincha	6744	9,21%	12,87%	214	3,17%
Santa Elena	797	3,14%	4,58%	10	1,25%
Sto Dgo Tsachilas	1178	8,40%	10,44%	43	3,65%
Sucumbíos	519	6,94%	8,00%	16	3,08%
Tungurahua	1364	3,74%	6,89%	44	3,23%
Zamora Chinchiipe	355	6,76%	6,83%	4	1,13%
TOTAL	39049	11,02%	14,10%	1584	4,06%

Fuente: Consejo Nacional Electoral

- Monitoreo de asistencia de MJRVs

Tanto en las elecciones del 7 de febrero como en las del 11 de abril hubo un número importante de MJRV que no asistieron a ejercer sus funciones. De las 271.642 personas convocadas en territorio nacional (cuya participación es obligatoria), 67.235 (24,75%) no asistieron a la jornada del 7 de febrero y 78.996 (29,08%) a la del 11 de abril.

La Misión reconoce los esfuerzos realizados por el CNE, como envíos de correos electrónicos (unidireccionales) y diálogos con las y los rectores de diversas universidades con el objetivo de solicitar su cooperación para incentivar a estudiantes de sus instituciones a asistir el día de la elección. No obstante, la Misión constató que el CNE no cuenta con un registro detallado y oportuno de las inasistencias de Miembros de JRV el día de la jornada electoral, lo cual impide desarrollar estrategias más focalizadas para la resolución de ese problema.

VIII. Materiales electorales

Papeletas de votación

- Elecciones Generales del 7 de febrero

De acuerdo con la información recibida, para las elecciones del 7 de febrero, el CNE debió imprimir y distribuir más de 52 millones de papeletas. Para la impresión, se utilizó el servicio del Instituto Geográfico Militar, que trabajó en coordinación con el órgano electoral.

El 14 de enero, cuando ya habían sido impresas el 47% de las papeletas correspondientes a la elección presidencial, se detectó un error en el logotipo de una de las agrupaciones políticas, que obligó al CNE a detener la producción de documentos. Cabe señalar que, de las más de 6 millones de papeletas impresas, alrededor de 1.8 millones ya habían sido despachadas para su distribución. Parte del origen de este error se debió a que la Base de Datos de Candidatos Inscritos y Calificados, que debe ser llenado por los propios candidatos, no incorpora un espacio para cargar el logotipo de la candidatura. Ante esta limitante, la información descargada de la base de datos debía ser completada con archivos físicos que contenían los logotipos de las candidaturas.

Tras detectar el error, el CNE procedió a corregir el diseño y, en sesión del pleno, resolvió que las nuevas papeletas tendrían un color diferente para garantizar su distinción de las defectuosas. A pesar de lo anterior, numerosos representantes de organizaciones políticas manifestaron a la Misión su desconfianza por la falta de destrucción de las papeletas presidenciales defectuosas. La Misión constató la ausencia de protocolos especializados para separar y custodiar este tipo de material sensible con defectos.

El 03 de febrero de 2021, la Misión conoció que un juez de Quito con competencia en temas de familia dictó medida cautelar que impedía destruir las papeletas y disponía que se mantuvieran bajo custodia policial. Ante esta situación, el sábado 6 de febrero, el Consejo Nacional Electoral organizó una visita guiada al Instituto Geográfico Militar para que los representantes de organizaciones políticas, observadores nacionales e internacionales, así como medios de comunicación puedan constatar el debido resguardo de dichas papeletas. La Misión participó de esta actividad y la reconoce como un acto de apertura del CNE ante las demandas de las organizaciones políticas.

Ante la consulta sobre el estado de las papeletas con error, el CNE informó a la Misión que estas fueron trasladadas desde el Instituto Geográfico Militar hacia unas bodegas localizadas en el Coliseo de Carcelén los días 4 y 5 de junio de 2021. Las papeletas permanecerán almacenadas hasta que las autoridades de control emitan las resoluciones correspondientes.

Por otro lado, también se presentaron retrasos para la impresión de las papeletas para el Parlamento Andino, dada la existencia de causas pendientes en el Tribunal Contencioso Electoral que no permitía la definición de las candidaturas para esta dignidad. La impresión de este material inició la semana previa a los comicios.

De cara a la segunda vuelta, la Misión recomendó mejoras en los procesos de elaboración de los materiales electorales, entre los que se destaca la necesidad de precisar las personas responsables de la validación de documentos sensibles, la posibilidad de que las organizaciones políticas verifiquen el contenido de las papeletas antes de iniciar la etapa de producción, así como la generación de protocolos para la separación de documentos y materiales no conformes, con el objetivo de garantizar su resguardo y debida destrucción.

- Segunda vuelta del 11 de abril

Para la segunda vuelta, se imprimió un total de 13.106.890 papeletas. Al igual que las elecciones del 7 de febrero, la impresión de todo el material electoral estuvo a cargo del Instituto Geográfico Militar (IGM). Las papeletas para la segunda vuelta eran más sencillas, al contar únicamente con dos binomios.

En esta oportunidad, y por recomendación de la Misión de la OEA, el CNE llevó a cabo una reunión con representantes de ambas organizaciones políticas en contienda, en la que se les presentó el diseño de las papeletas y se les solicitó validar el contenido de las mismas previo al inicio de la etapa de producción. La Misión saluda la decisión del CNE de implementar esta recomendación y reconoce su voluntad por mejorar sus procesos. No obstante, la MOE/OEA constató que persisten oportunidades de mejora de comunicación y establecimiento de procedimientos o manuales operativos entre las distintas dependencias del CNE que tienen que ver con la elaboración del material electoral.

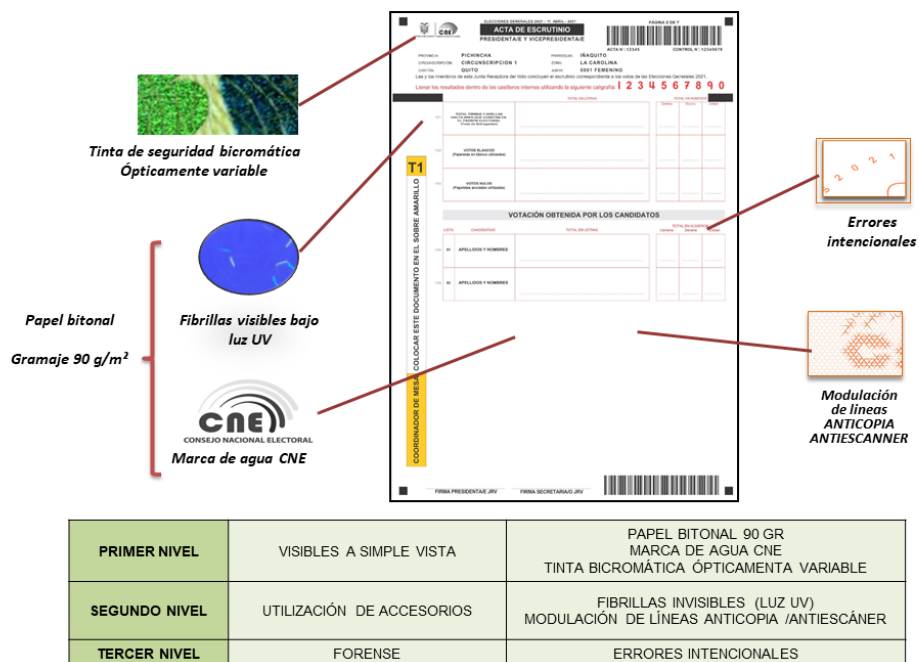
Actas de Escrutinio

Las actas de escrutinio utilizadas para las elecciones del 7 de febrero contaron con numerosas medidas de seguridad, entre las que se destaca el uso de tinta de seguridad bicromática y ópticamente variable, papel bitonal con gramaje de 90 g/m², fibrillas visibles bajo luz ultravioleta y marca de agua con logotipo del CNE.

De cara a la segunda vuelta, la Misión conoció que el CNE determinó la inclusión de dos nuevas medidas de seguridad a las Actas de Escrutinio. Además de las medidas implementadas para las elecciones del 7 de febrero, se agregó el uso de micro textos y modulación de líneas anticopia / anti escáner¹⁶⁰.

¹⁶⁰ Diagrama proporcionado por el CNE en los que se consignan las nuevas medidas de seguridad.

Imagen 1 - Medidas de Seguridad – Actas de Escrutinio



Fuente: Dirección Nacional de Procesos Electorales, CNE

Bombos y urnas

Por otro lado, la Misión observó que se elaboraron dos urnas de colores y tamaños diferentes para depositar las papeletas de votación: una de color blanco para la dignidad de Presidenta/Presidente y Vicepresidenta/Vicepresidente, y otra de color marrón para recibir las papeletas de Asambleístas Provinciales, Asambleístas Nacionales y Asambleístas Parlamento Andino. Durante la jornada, la Misión constató que la urna de color marrón resultó pequeña para la cantidad de papeletas que debían depositarse en ella.

En lo que respecta al bombo que se utiliza para dar privacidad al elector en el momento de emitir el sufragio, la Misión conoció que este fue realizado con un material distinto al de años anteriores (plástico vs. cartón), con el propósito de permitir su desinfección posterior a su uso. Lo anterior con el objetivo de reducir el riesgo de contagio de la COVID-19.

Integración del material electoral

La Misión conoció que la integración del material electoral es realizada por una empresa externa al CNE. En esta ocasión, el servicio fue contratado a la empresa Montgar C.A.

Especialistas de la Misión visitaron la bodega donde se integraba el material electoral previo a la jornada. La Misión constató que las instalaciones contaban con el apropiado resguardo de las fuerzas de seguridad y que las personas que trabajaban en la integración del material cumplían con medidas de protección sanitaria, manteniendo el distanciamiento sugerido y portando guantes, tapabocas y viseras.

La separación y embalaje de la documentación electoral sensible (Papeletas, Actas y padrón electoral) se realizó sin mayores contratiempos. La Misión observó que los paquetes electorales estaban

adecuadamente identificados y plastificados. Se observó el uso de precintos de seguridad azul y de embalajes plásticos resistentes a la intemperie y al agua.

Distribución

Si bien el incidente registrado con las papeletas presidenciales durante la primera vuelta ocasionó un retraso en el cronograma de impresión, éstas pudieron ser distribuidas a tiempo a los centros de votación, junto con las papeletas para asambleístas nacionales, provinciales y del exterior.

No obstante, el retraso de las papeletas para el Parlamento Andino obligó al CNE a tomar medidas extraordinarias. En ese contexto, las papeletas de esta dignidad fueron distribuidas por fuera del kit electoral. La Misión conoció que, debido al corto tiempo disponible, el CNE no pudo enviar las papeletas para la elección del Parlamento Andino a un total de 585 JRV del Exterior. Adicionalmente, una tormenta en el noreste de los Estados Unidos ocasionó el retraso en la entrega del material, por lo que más de 150 JRV tampoco recibieron estas papeletas¹⁶¹.

Durante su visita al Instituto Geográfico Militar y luego la bodega de la integradora en Quito, la Misión constató que los paquetes contaban con un código de barras único y un chip de geolocalización (RFID), herramientas que permitían la trazabilidad y el monitoreo de todo el material en cada etapa.

En la segunda vuelta, la distribución se realizó sin contratiempos y de acuerdo al calendario electoral.

La Misión constató que, el despacho de los paquetes desde Quito se realizó con custodia de las fuerzas de seguridad. La Misión también pudo observar la llegada del material a las distintas delegaciones provinciales, donde también se constató el resguardo apropiado.

Para el traslado del material, el CNE contó también con el apoyo de las Fuerzas Armadas, mientras que la custodia estuvo a cargo de la Policía Nacional.

IX. Votación del Pueblo Originario Kichwa de Sarayacu

El domingo 4 de abril, el Pueblo Originario Kichwa de Sarayacu, localizado en la Provincia de Pastaza, resolvió en Asamblea Extraordinaria no participar de la elección del 11 de abril. Alegando supuestas irregularidades que habrían dejado fuera de la contienda al candidato presidencial del Movimiento Pachakutik, los dirigentes de la comunidad expresaron su desconfianza en el Consejo Nacional Electoral y la declararon como institución no grata, asegurando que no permitirían el ingreso de funcionarios electorales a su territorio.

Ante esta situación, se iniciaron diálogos entre las autoridades electorales y de la comunidad Sarayacu. El 8 de abril, la Dirección Provincial y la Junta Provincial con el Consejo de Gobierno del Pueblo Kichwa originario de Pacayacu decidieron “acoger y consentir el cambio/traslado/reubicación de las Juntas Receptoras del Voto del Recinto Electoral ubicado en Sarayacu a la comunidad Pacayacu, a la Unidad Educativa Intercultural Bilingüe Pacayacu”¹⁶².

De la revisión de las actas de escrutinio publicadas por el CNE se destaca que un total de 456 personas de Sarayacu ejercieron su derecho al sufragio, esto a pesar de que la reubicación del recinto significó que estas personas debieron movilizarse a un pueblo alejado para votar¹⁶³. La MOE/OEA saluda los esfuerzos

¹⁶¹ Consejo Nacional Electoral. Informe de la Elección de la Dignidad de Parlamentarios Andinos en el Exterior.

¹⁶² Resolución Nro. 039-JPEPZ-CNE-09-04-2021.

¹⁶³ Según se explicó a observadores de la OEA ubicados en Pastaza, el traslado entre una y otra comunidad debe hacerse por canoa. La duración aproximada es de 40 minutos si ésta cuenta con motor, y de 90 minutos si es de remo.

de la autoridad electoral para garantizar el derecho al voto de aquellas personas que decidieron ejercer el sufragio a pesar de la decisión de los líderes de su comunidad.

X. Participación

Tabla 9. Participación

Asambleístas Provinciales y del Exterior					
Dignidad	Electores	Sufragantes (%)	Ausentismo (%)	Blancos (%)	Nulos (%)
Asambleístas Provinciales y del Exterior (Hombres)	6.466.120	80,30%	19,70%	9,42%	12,27%
Asambleístas Provinciales y del Exterior (Mujeres)	6.633.030	81,77%	18,23%	8,52%	14,15%
Total	13.099.150	81,04%	18,96%	8,96%	13,23%
Parlamento Andino					
Dignidad	Electores	Sufragantes (%)	Ausentismo (%)	Blancos (%)	Nulos (%)
Parlamento Andino (Hombres)	6.466.120	79,47%	20,53%	9,22%	15,69%
Parlamento Andino (Mujeres)	6.633.030	80,87%	19,13%	8,48%	17,04%
Total	13.099.150	80,18%	19,82%	8,84%	16,38%
Asambleístas Nacionales					
Dignidad	Electores	Sufragantes (%)	Ausentismo (%)	Blancos (%)	Nulos (%)
Asambleístas Nacionales (Hombres)	6.466.120	80,30%	19,70%	10,66%	13,08%
Asambleístas Nacionales (Mujeres)	6.633.030	81,78%	18,22%	9,90%	15,14%
Total	13.099.150	81,05%	18,95%	10,27%	14,13%
Presidencia y Vicepresidencia					
PRIMERA VUELTA					
Dignidad	Electores	Sufragantes (%)	Ausentismo (%)	Blancos (%)	Nulos (%)
Presidencia y Vicepresidencia (Hombres)	6.466.120	80,30%	19,70%	3,12%	8,57%
Presidencia y Vicepresidencia (Mujeres)	6.633.030	81,77%	18,23%	3,09%	10,48%
Total	13.099.150	81,05%	18,95%	3,10%	9,55%
SEGUNDA VUELTA					
Dignidad	Electores	Sufragantes (%)	Ausentismo (%)	Blancos (%)	Nulos (%)
Presidente y Vicepresidente (Hombres)	6.466.120	82,11%	17,89%	1,56%	15,15%
Presidente y Vicepresidente (Mujeres)	6.633.030	83,23%	16,77%	1,66%	17,33%
Total	13.099.150	82,68%	17,32%	1,61%	16,26%

Fuente: Consejo Nacional Electoral

Del análisis de los resultados de las elecciones generales se desprende que existió un porcentaje importante de votos nulos: 9,55% para la Presidencia y Vicepresidencia, 14,13% para Asambleístas Nacionales, y 16,38% para el Parlamento Andino.

La segunda vuelta tuvo una papeleta más sencilla. No obstante, la cantidad de votos nulos se incrementó considerablemente, pasando a 16,26% a nivel nacional. En Azuay, Bolívar, Cañar, Cotopaxi, Chimborazo, Imbabura, Morona Santiago, Sucumbíos y Tungurahua la proporción de votos nulos superó el 20%.

Asociado a este fenómeno puede estar el llamado al voto nulo que formuló el excandidato presidencial por el movimiento Pachakutik.

XI. 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, 653 personas se registraron para sufragar en sus casas. Los observadores de la Misión dieron seguimiento al programa, que se desarrolló conforme a lo planeado en ambas elecciones. 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. Adicionalmente, se observó la implementación de medidas de bioseguridad.

Esta modalidad permitió que 406 personas sufragaron en la primera vuelta y 379 en la segunda vuelta.

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. En caso de que el elector o electora no pueda trasladarse hacia la JRV ofrecer el traslado de papeletas, padrón y certificado de votación hacia la Mesa de Atención Preferente, para que la persona pueda ejercer el sufragio allí.

La Misión observó que, si bien la gran mayoría de los recintos (en ambas jornadas de votación) contaban con una mesa de atención preferente, en algunos casos, estas personas debieron subir escaleras para llegar a este lugar, lo cual requirió la asistencia de las y los coordinadores o de los miembros de la fuerza pública.

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, 8.307 ecuatorianos/as fueron inscritos para votar bajo esta modalidad. Esta modalidad de votación permitió el sufragio de 1.196 personas durante la primera vuelta y 975 personas durante la segunda vuelta.

XII. Voto personas ecuatorianas residentes en el exterior

Según la información del CNE, estaban habilitadas 410.239 personas para votar desde el exterior, de las cuales en las elecciones del 7 de febrero participaron 119.804 votantes (29,2% de participación). En la segunda vuelta presidencial, participaron 133.988 personas (32,6% de participación).

Derivado de las condiciones sanitarias y las restricciones de movilidad que ocasiona la pandemia, tanto en las elecciones generales como en la segunda vuelta, hubo incertidumbre respecto de la posibilidad de realizar elecciones en algunos países para los residentes en el exterior. En algunos casos, los cambios fueron informados poco tiempo antes de la elección.

Asimismo, analizó diversos portales de los consulados en las fechas previas a las jornadas electorales y encontró gran disparidad en la información que se compartía con las y los ecuatorianos residentes en el exterior. Teniendo en cuenta lo anterior, organizaciones de migrantes consideraron que los bajos niveles de participación desde el exterior obedecen a una débil convocatoria a quienes viven fuera del país y a la falta de campañas informativas de promoción por parte del CNE.¹⁶⁴

La Misión saluda los esfuerzos del CNE y del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana para superar los desafíos presentados por las restricciones impuestas en varios países por motivo de la pandemia, y así llevar a cabo la votación en la gran mayoría de países anfitriones¹⁶⁵. No obstante, considera que existen oportunidades de mejora sobre la difusión de la información de los locales y horarios de votación a través de las oficinas consulares.

En relación con el envío y recepción de los paquetes electorales del exterior, la Misión observó que este proceso se realizó, en términos generales, de manera ordenada. La Misión pudo constatar que, las condiciones climáticas en algunas ciudades ocasionaron retrasos en el arribo de paquetes por lo que, en los casos de cajas que contenían actas con novedad, conllevó en la demora de la proclamación de resultados de las elecciones del 7 de febrero.

La Misión observó que la clasificación y búsqueda de los paquetes electorales en la Junta Especial del Exterior era una tarea manual que requería tiempo, dado que no se contaba con clasificadores claros de circunscripción, zona electoral y JRV. Asimismo, no se contaba con el equipamiento informático para registrar la salida de paquetes electorales a recuento y su posterior regreso a la zona de resguardo que se instaló como bodega.

Planes Piloto

Una de las novedades de este proceso electoral fue que se realizaron pruebas piloto de voto postal (Ottawa, Canadá), voto electrónico (Buenos Aires, Argentina) y telemático (Phoenix, Estados Unidos). Estas modalidades de votación captaron 994 votos¹⁶⁶ el 7 de febrero y 1.040 votos el 11 de abril¹⁶⁷.

La Misión reconoce la implementación de planes piloto innovadores para el voto en el exterior. No obstante, advierte que en el voto telemático existió una importante brecha entre el universo de gente empadronada (567) y aquellas personas de las que tienen registrados correos electrónicos y que pudieron ser contactadas (360) para posibilitar el sufragio. Por otro lado, la Misión considera que existen vulnerabilidades que podrían dificultar el avance del voto telemático. Las consideraciones de la Misión respecto a esta modalidad de votación se detallan en el apartado de Tecnología y Seguridad Informática.

Tabla 10.- Sufragios emitidos por medio de pruebas piloto en el exterior

Ciudad	Modalidad Piloto	Padrón	Sufragios 7 de febrero	Sufragios 11 de abril
Buenos Aires	Urna Electrónica	2.082	749	767
Phoenix	Voto Telemático	567	175	191
Ottawa	Voto Postal	144	70	82
Totales		2.793	994	1.040

Fuente: Consejo Nacional Electoral

¹⁶⁴ Comunicación de la organización Rumiñahui del 12 de abril de 2021.

¹⁶⁵ No se pudo llevar a cabo la votación en Managua, Nicaragua (7 de febrero y 11 de abril) cuyo padrón contaba con 93 electores y en Santiago de Chile (11 de abril), cuyo padrón era de 5.975 personas.

¹⁶⁶ 69 votos en Ottawa, 17 votos en Phoenix, y 573 en Buenos Aires.

¹⁶⁷ Datos oficiales del CNE sobre los sufragantes en los programas pilotos: Buenos Aires-Argentina (767 sufragantes), Phoenix-Estados Unidos(191sufragantes) y Ottawa-Canadá(82 sufragantes).

XIII. Conteo Rápido

El Conteo Rápido es un procedimiento muestral que estuvo diseñado para estimar resultados estadísticamente significativos para la dignidad de presidente durante la elección del 7 de febrero. Para este ejercicio, se estableció una muestra de 2.425 del total de las Juntas Receptoras de Votos a nivel nacional.

El conteo rápido se basó en los datos plasmados en las actas de escrutinio y cómputo, los cuales eran transmitidos vía una aplicación móvil. El operador de Conteo Rápido debía digitar los valores del acta en la aplicación, para luego capturar la imagen a través de una fotografía y transmitir los resultados a un servidor central ubicado en la matriz del CNE en Quito en donde se registraría la información, para después enviarla al Comité Técnico Asesor. Culminada la fase anterior, la información fue procesada, resultando en estimaciones estadísticas sobre las tendencias de la votación.

El CNE estableció un protocolo que establecía algunos criterios para considerar que la muestra era estable y, por tanto, las estimaciones cumplían con las condiciones para ser difundidas.

- La mayor diferencia de votación es menor al 1,00%
- Muestra nacional ingresada es mayor al 80%
- Muestra provincial ingresada mínima del 50%

El principal objetivo del Conteo Rápido fue brindar información de manera ágil el mismo día de las elecciones a fin de que el electorado conociera las tendencias de la contienda.

La Misión observó que aproximadamente a las 21 horas de la noche del domingo 7 de febrero, cuando todavía no se contaba con el 100% de la muestra, el CNE dio a conocer resultados de su conteo rápido. Aproximadamente 30 minutos más tarde, uno de los consejeros difundió una actualización del conteo que arrojaba un cambio en el orden de los candidatos más votados, específicamente entre quienes ocupaban el segundo y tercer lugar. Si bien se aclaró que la diferencia entre estos aún se mantenía dentro de margen de error, el hecho de que se dieran a conocer dos resultados distintos de un mismo ejercicio estadístico generó confusión entre la ciudadanía y disconformidad por parte de los actores políticos.

Posteriormente, las autoridades del CNE que instaron a esperar los resultados del escrutinio que se realizaba en todas las Juntas Provinciales para contar con resultados electoral definitivos.

Para la segunda vuelta presidencial, el CNE resolvió no realizar conteo rápido. Toda vez que la decisión se anunció un par de días antes de la jornada electoral, la Misión sugiere tomar esas decisiones con mayor antelación, a efecto de generar mayor certeza a actores políticos y ciudadanía.

XIV. Centro de Mando y Mesa Nacional de Seguridad Electoral

Como en años anteriores, para esta elección estuvo operativa la Mesa Nacional de Seguridad Electoral en ECU911, organismo temporal, presidido por el Consejo Nacional Electoral, conformado por las instituciones del Estado¹⁶⁸ que participaron articuladamente de manera directa o indirecta, cuyo objetivo fue el de garantizar la seguridad de las elecciones generales 2021.

La novedad en este proceso fue el establecimiento de un Centro de Mando, espacio que permitió la coordinación entre diferentes instituciones y entidades del Estado en caso de presentarse incidentes que requirieran la toma inmediata de decisiones. En este puesto de mando tuvieron presencia las máximas

¹⁶⁸ Policía Nacional, Fuerzas Armadas, Ministerio de Gobierno, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Agencia Metropolitana de Tránsito, COE Nacional, Cuerpo de Bomberos, Ministerio de Energía y Recursos Renovables.

autoridades o sus delegados con poder de decisión del Consejo Nacional Electoral, la Policía Nacional, las fuerzas Armadas y el Sistema Integrado de Seguridad ECU-911. Las decisiones tomadas en este ámbito eran comunicadas a quien ejerció la Presidencia de la Mesa de Seguridad Electoral para su comunicación y cumplimiento a nivel nacional.

La Misión constató que estos espacios resultaron efectivos y permitieron la toma de decisiones de manera oportuna ante incidentes aislados que requirieron la intervención de la fuerza pública. La Misión saluda la existencia de instancias de coordinación interinstitucional, práctica que, tal como lo destacó la MOE/OEA en 2019, es un ejemplo en la región.

XV. Audiencias Públicas de Escrutinios en las Juntas Provinciales Electorales

En Ecuador, el Código de la Democracia establece que las Juntas Provinciales Electorales y las Juntas Especiales del Exterior se instalan en sesión pública de escrutinio a partir de las diecisiete horas (o diecinueve horas en el caso de la Junta del Exterior). Existe un solo escrutinio en cada nivel y que este escrutinio no dura más de diez días contados desde el siguiente al que se realizaron las elecciones, aunque por razones justificadas y de forma extraordinaria, el CNE puede autorizar la ampliación del tiempo de duración del mismo.

El escrutinio provincial comienza por el examen individualizado de las actas extendidas por las JRV y se declararan suspensas las actas que presenten inconsistencias numéricas o falta de firmas conjuntas del presidente y secretario de la JRV. Para lo anterior, la Misión observó que las Juntas Provinciales se apoyaron con el Sistema Electoral de Transmisión y Publicación de Actas y Resultados (SETPAR) una herramienta tecnológica del CNE tanto para el examen de actas de escrutinio, cuanto para el cómputo total y entrega de resultados.

En las elecciones del 7 de febrero, un total de 4.385 actas de la elección presidencial fueron declaradas “con novedades”¹⁶⁹. Las Provincias con mayor porcentaje de actas con novedades fueron Esmeraldas (24,40%), Guayas (15,38%), Los Ríos (14,26%), Cotopaxi (13,18%), Manabí (12,08%) y Chimborazo (10,36%). En el resto de las provincias, este porcentaje fue menor al 10%.

En las provincias donde la MOE/OEA tuvo presencia durante la verificación de actas con novedades, las y los observadores constataron que, salvo excepciones breves, todas las mesas escrutadoras contaban con delegados de las tres organizaciones políticas con posibilidad de pasar a la segunda vuelta (CREO, Pachakutik y UNES). Se observó, asimismo, que las y los escrutadores y funcionarios de las JPE se mostraron abiertos a responder las inquietudes de las y los delegados políticos.

La Misión constató que, en la mayoría de las provincias observadas se trabajó en turnos y de forma permanente¹⁷⁰, salvo en dos casos puntuales. En El Oro, se interrumpió el escrutinio debido a un corte de energía eléctrica. En Guayas, se realizó una pausa a pedido del Movimiento Pachakutik, cuyos delegados presentaron reclamos respecto al procedimiento y solicitaron algunas medidas adicionales de transparencia: 1) Poder cotejar las actas P1; 2) Que se verifique el número de firmas del padrón antes de iniciar el conteo de votos; 3) Que se utilice un sello de seguridad para garantizar que las actas de recuento no sean modificadas; 4) Que se publiquen todas las actas en la página web del CNE; y 5) Que se les otorgue una copia del acta de recuento.

¹⁶⁹ Según lo establecido en el Art. 138 del Código de la Democracia, un acta con novedad es aquella que tiene inconsistencia numérica superior al 1% o aquella que no cuenta con las firmas del Secretario/a y Presidente/a de la Junta Receptora del Voto.

¹⁷⁰ En la Junta Especial del Exterior se realizaron pausas mientras se recibían los paquetes del exterior.

Las y los delegados de las organizaciones políticas pidieron, entre otras cosas, que las personas escrutadoras mostraran y dieran lectura en voz alta de las papeletas al momento de hacer el recuento, lo que ocurría en algunas Juntas Provinciales Electorales. Este mecanismo de conteo está contemplado de manera específica para el escrutinio el día del sufragio. La Misión saluda la decisión de algunas Juntas de incorporar este paso como una medida de transparencia para el proceso de recuento de votos.

Las observadoras de la OEA constataron que algunas de las solicitudes fueron atendidas y el escrutinio se retomó con normalidad.

En cuanto a las disposiciones de bioseguridad, la Misión constató que, si bien se implementó de manera rigurosa el uso del barbijo y la higienización de manos, no se cumplió con el distanciamiento de dos metros entre mesas escrutadoras. Adicionalmente, algunos de los espacios designados eran cerrados y no contaban con la ventilación sugerida para evitar la propagación de la COVID-19.

A pesar de que el CNE emitió el Manual Operativo de Recuento de Votos de las Juntas Provinciales Electorales para las Elecciones Generales 2021, la Misión observó falta de uniformidad en los procedimientos. En algunos casos, las Juntas Provinciales indicaron tener potestad de implementar procedimientos propios basados únicamente en el Código de la Democracia, mientras que, en otros, se debió recurrir a normativas adicionales para responder a situaciones que no estaban detalladas en el manual mencionado previamente. Por ejemplo, los casos en que un voto se considera nulo o el procedimiento a seguir en el supuesto de contar con mayor número de votos que de firmas en el padrón, entre otros.

Dentro de las acciones a destacar en este proceso de recuento en las audiencias públicas de escrutinio en las Juntas Provinciales es la presencia de los delegados de las organizaciones políticas en gran parte de las mesas de recuento para dar seguimiento a las actividades del procedimiento; el resguardo, traslado y custodia permanente de los paquetes electorales por parte de los integrantes de las fuerzas armadas y personal supervisor de las Juntas Provinciales contaba con los conocimientos suficientes para orientar a los miembros de mesas de recuento cuando tenían alguna duda del procedimiento; para agilizar el proceso de recuento se coordinaron turnos para agilizar los trabajos; la implementación correcta de las medidas de bioseguridad, aun cuando algunos de los espacios eran cerrados y carecían de ventilación suficiente para reducir algún contagio por COVID-19.

XVI. Hallazgos y recomendaciones

Registro Electoral

La reciente reforma del Código de la Democracia estableció la elaboración de un registro electoral pasivo. El marco normativo establece que el CNE, “con el fin de garantizar el derecho al voto, difundirá de manera permanente el registro electoral pasivo”. Al respecto, el CNE informó a la MOE de que el registro electoral pasivo estuvo disponible para consulta pública desde el 1 de junio al 17 de agosto de 2020. La Misión saluda este cambio normativo, mismo que va en línea con la recomendación realizada por la MOE/OEA en 2017. No obstante, la MOE/OEA recibió quejas sobre la escasa difusión de la lista de personas que pasaron a formar parte del Registro Electoral Pasivo. Debido a lo anterior, se recomienda:

- Implementar mecanismos periódicos de fiscalización y actualización del Registro Electoral, en coordinación con el Registro Civil.
- Establecer un programa de verificación en campo para evaluar la calidad del Registro Electoral.
- Desarrollar una robusta campaña ciudadana para informar sobre la existencia del Registro Electoral Pasivo y otorgar la oportunidad a quienes se hayan visto excluidos por error puedan ser

rehabilitados en el padrón electoral y de esa manera mantener vigentes sus derechos político-electorales.

Material Electoral

- Papeletas

En el marco de las elecciones generales, se detectó un error en el logotipo de una organización política en las papeletas correspondientes a la elección presidencial cuando 47% de estas ya habían sido impresas y muchas ya habían sido despachadas para distribución. Esto se debió en parte a que la Base de Datos de Candidatos Inscritos y Calificados, que debe ser llenada por los propios candidatos, no incorpora un espacio para cargar el logotipo de la candidatura. La Misión constató, además, la ausencia de protocolos especializados para separar y custodiar este tipo de material sensible con defectos.

La MOE/OEA sugiere:

- Incorporar a la Base de Datos de Candidatos Inscritos y Calificados un campo para que las organizaciones políticas puedan cargar el logotipo de sus candidaturas, a manera de contar con una sola fuente de información que alimente el contenido a utilizarse en las papeletas de votación.
- Establecer la revisión de papeletas por parte de las organizaciones políticas como un procedimiento requerido previo a su impresión.
- Precisar los responsables de validación de documentos sensibles y generar procesos que permitan rastrear las autorizaciones en cada etapa.
- Establecer protocolos de entrega-recepción de la Base de Datos de Candidatos Inscritos y Calificados entre las distintas áreas del CNE que participan de la elaboración de las papeletas.
- Generar protocolos para la separación de documentos y materiales con errores, garantizando su resguardo y debida destrucción.

Urnas

Durante la jornada del 7 de febrero, la Misión constató que la urna de color marrón para recibir las papeletas de asambleístas resultó pequeña para la cantidad de papeletas que debían depositarse en ella. Para futuras elecciones, la Misión recomienda que

- Se evalúen las dimensiones necesarias que permitan el debido resguardo de las papeletas durante la jornada electoral.

Miembros de juntas receptoras de voto

- Criterios de Selección

La Misión observó que el Reglamento para la Selección, Conformación, Funcionamiento y Reconocimiento de Incentivos a los Miembros de las Juntas Receptoras del Voto¹⁷¹ no prohíbe que personas que sean dirigentes o cargos directivos en organizaciones políticas cumplan con este rol. Por otro lado, excluye de manera automática a personas con discapacidades. Por lo anterior, la Misión recomienda:

¹⁷¹ Resolución N° PLE-CNE-2-3-9-2020 – Art. 6

- Considerar que las y los ciudadanos que sean dirigentes o tengan cargos activos en organizaciones políticas no sean elegibles para cumplir el rol de miembro de junta receptora del voto ni de coordinador de mesa.
- Evaluar medidas que faciliten la plena inclusión y participación de las personas con discapacidad que estén aptas y deseen participar en las distintas etapas del ciclo electoral.

- Incentivos

Las y los MJRV recibieron US\$ 10 en concepto de “compensación económica” por el ejercicio de sus funciones, monto que representa la mitad del incentivo que recibieron en elecciones recientes.

Por otro lado, la Misión conoció que el establecimiento de acuerdos con universidades cuyos líderes tenían afinidades políticas públicamente conocidas, generó desconfianza por parte de las organizaciones políticas. Por lo anterior, la MOE/OEA recomienda:

- Designar el presupuesto necesario, según consideraciones del CNE, para garantizar una debida compensación monetaria a los MJRV.
- Reforzar la comunicación ciudadana sobre de los procedimientos que realiza el CNE para elegir a los miembros de las juntas receptoras del voto.
- Publicar todos los convenios interinstitucionales suscritos con universidades o instituciones educativas que busquen incentivar la participación de sus estudiantes como miembros de juntas receptoras del voto.

- Justificaciones

La Misión constató que la normativa de justificaciones de Miembros de JRV no incluye expresamente a mujeres en estado de embarazo o lactancia. Adicionalmente, observó que las y los funcionarios electorales del recinto no estuvieron capacitados para orientar a esta persona sobre su derecho de excusarse y el trámite que debía realizar para evitar la multa. Por lo anterior, la Misión recomienda:

- Incorporar a la normativa, de manera expresa, el derecho de las personas embarazadas y en etapa de lactancia a excusarse de ejercer como miembros de juntas receptoras del voto.
- Reforzar la capacitación con perspectiva de género a las y los funcionarios electorales designados en los recintos de votación.
- Incluir mensajes con perspectiva de género en las campañas de comunicación del CNE, informando que estas personas pueden excusarse de ejercer el rol de MJRV.

- Monitoreo de asistencia de MJRVs

Tanto en las elecciones del 7 de febrero como en la segunda vuelta hubo un número importante de MJRV que no asistieron a ejercer sus funciones. Si bien reconoce los esfuerzos realizados por el CNE, la Misión constató que la institución no cuenta con un registro detallado y oportuno de las inasistencias de Miembros de JRV el día de la jornada electoral, lo cual impide desarrollar estrategias más focalizadas para la resolución de ese problema. La MOE/OEA recomienda:

- Reforzar el sistema de convocatoria para las JRV, con la ayuda de medios tecnológicos; correos electrónicos, llamadas telefónicas, mensajes de textos recordatorios y otros, que permitan de forma eficaz lograr la transmisión y recepción de la obligatoriedad de la designación.

- Establecer puntos de comunicación bidireccionales con las y los ciudadanos designados como miembros de juntas receptoras del voto. Ello permitiría tener confirmaciones o declinaciones antes de la jornada electoral, pudiendo anticipar en qué mesas existirían problemas por inasistencia.
- Mejorar el sistema de monitoreo del día de la elección, con el objetivo de recabar datos respecto al número de titulares, suplentes y personas ciudadanas de la fila que ejercieron como MJRV.

- Capacitación

El alto volumen de actas con novedad¹⁷² registrado en la primera vuelta puso de relieve la necesidad de emprender un plan de mejora a los esquemas de capacitación a Miembros de las JRV. De cara a la segunda vuelta, el CNE realizó esfuerzos que mitigaron este problema. Sumado a lo anterior, se observaron diferencias de procedimientos entre JRV en el momento del conteo de votos debido a omisiones en los materiales electorales.

La MOE recomienda:

- Establecer instancias de revisión del material de capacitación para asegurar que todas las instrucciones para las distintas etapas de la jornada (instalación de la mesa, proceso de votación y escrutinio) estén expresamente incluidas.
- Distribuir a los Miembros de las JRV todos los materiales de capacitación en forma impresa antes de la jornada electoral. Ello, a efecto de dar mayor oportunidad para su estudio oportuno, mejorar los procedimientos de escrutinio y llenado de actas y ultimadamente reducir el número de actas con novedades.

Voto en el exterior

La Misión fue informada de que, en algunos casos, los cambios de recintos en el exterior fueron informados poco tiempo antes de la elección. Por otro lado, la Misión observó gran disparidad en la información que se compartía en los portales de las sedes consulares. Organizaciones de migrantes consideraron que los bajos niveles de participación desde el exterior obedecen a una débil convocatoria a quienes viven fuera del país y a la falta de campañas informativas de promoción por parte del CNE.

En cuanto a la distribución del material al exterior, la Misión constató que el CNE no cuenta con un plan de contingencia que permita anticiparse a eventualidades.

Finalmente, la Misión reconoce la implementación de planes piloto innovadores para el voto en el exterior: electrónico, postal y telemático. No obstante, advierte que en el voto telemático existió una importante brecha entre el universo de gente empadronada y aquellas personas de las que tienen registrados correos electrónicos para posibilitar el sufragio.

Al respecto, la MOE/OEA sugiere:

- Publicar, a través de las páginas y redes sociales de las oficinas consulares, información que explique con claridad los recintos que estarán habilitados para el voto en el exterior. Adicionalmente, podría evaluarse la conveniencia de crear una sección específica en la página web del CNE para resolver dudas relativas al voto foráneo.

¹⁷² Según lo establecido en el Art. 138 del Código de la Democracia, un acta con novedad es aquella que tiene inconsistencia numérica superior al 1% o aquella que no cuenta con las firmas del Secretario/a y Presidente/a de la Junta Receptora del Voto.

- Diseñar un plan de contingencia que permita prever situaciones de emergencias meteorológicas, de transporte, de seguridad sanitarias o aduanera y que pudieran generar retraso o demora en el despliegue y repliegue de material electoral.
- Llevar a cabo una evaluación rigurosa sobre el funcionamiento de las modalidades piloto que fueron implementadas para la votación en el exterior y resolver los inconvenientes detectados antes de extender el pilotaje, en caso de que así se decidiera.

Presupuesto de la función electoral

Debido al contexto económico y sanitario del país, y ante medidas de austeridad, para la organización de estos comicios se aprobó un 23% menos que lo originalmente solicitado por el CNE. Las y los integrantes del Pleno del TCE también informaron a la Misión sobre el déficit del 79,86% en su presupuesto, con el que debieron afrontar el proceso electoral de 2021. La Misión ve con preocupación que se limite la capacidad de la función electoral para administrar la elección y para atender las demandas que acarrea todo proceso electoral. Por lo anterior, la Misión reitera la siguiente recomendación:

- Otorgar a los órganos que componen la función electoral los recursos suficientes y de manera oportuna para cumplir con sus responsabilidades durante todo el ciclo electoral.

Voto Nulo

Del análisis de los resultados de las elecciones generales se desprende un porcentaje importante de votos nulos: 9,55% para la Presidencia y Vicepresidencia, 14,1% para Asambleístas Nacionales, y 16,38% para el Parlamento Andino.

La segunda vuelta tuvo una papeleta más sencilla. No obstante, la cantidad de votos nulos se incrementó considerablemente, pasando a 16,2% a nivel nacional. Asociado a este fenómeno puede estar el llamado al voto nulo que formuló el ex candidato presidencial por el movimiento Pachakutik.

La Misión recomienda:

- Realizar un análisis sobre el voto nulo registrado en las elecciones generales. Un estudio muestral podría arrojar hallazgos útiles en torno a posibles mejoras que deban incorporarse al diseño de las papeletas de la votación para reducir nulidades por error.

Sesiones Públicas de Escrutinio a nivel Provincial

A pesar de que el CNE emitió el Manual Operativo de Recuento de Votos de las Juntas Provinciales Electorales para las Elecciones Generales 2021, la Misión observó falta de uniformidad en los procedimientos. En algunos casos, los cambios de último momento afectaron la capacidad de control electoral de las organizaciones políticas, quienes tenían que convocar a sus representantes con poco tiempo de preaviso para responder a las modificaciones de los turnos que habían sido preestablecidos por la Junta.

Por lo anterior, la Misión recomienda:

- Emitir un reglamento claro y completo que sea de cumplimiento obligatorio en todas las Juntas Provinciales Electorales, con el objetivo de dar uniformidad a los procedimientos de escrutinio y revisión de las actas con inconsistencias. En dicho reglamento se sugiere:
 - o Determinar los casos en que el acta P1 debe ser cotejada antes de iniciar el recuento voto a voto.

- Definir claramente los criterios para la anulación de un voto.
 - Establecer que en todos los casos de recuento voto a voto debe verificarse las firmas del listado de votantes de la JRV.
 - Definir cómo deben proceder los escrutadores en caso de que exista un mayor número de papeletas que de firmas en el padrón.
- Comunicar con claridad los horarios en que se realizarán los escrutinios y el número de mesas que serán instaladas, para asegurar que las organizaciones políticas tengan suficientes delegados.

B. TECNOLOGÍA ELECTORAL

I. Marco jurídico

La Constitución de la República del Ecuador establece que el Consejo Nacional Electoral (CNE) es responsable 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 elecciones¹⁷³.

A su vez, la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador - Código de la Democracia - señala que el CNE “implementará procedimientos tecnológicos y logísticos que garanticen conocer públicamente los resultados electorales provisionales y las imágenes de las actas de instalación y de escrutinio de las juntas receptoras del voto. La difusión se realizará sin ninguna restricción, de manera ininterrumpida, y desde el momento en que se obtengan los primeros datos, salvo caso fortuito o de fuerza mayor”¹⁷⁴. Para ello la Dirección Nacional de Sistemas e Informática Electoral del CNE diseñó el Sistema Informático de Escrutinio y Resultados (SIER) a través del cual se realizó el procesamiento de actas y la publicación de los resultados electorales.

Por su parte, el Código de la Democracia también establece que, “a fin de promover y garantizar la mayor participación electoral de las personas ecuatorianas en el exterior, el CNE priorizara el empleo de métodos electrónicos o telemáticos de votación garantizando las seguridades y facilidades suficientes”¹⁷⁵.

II. Sistema Informático de Escrutinio y Resultados (SIER)

El Sistema Informático de Escrutinio y Resultados (SIER) es un sistema informático desarrollado para el procesamiento de las actas de escrutinio con el propósito de expedir la tabulación y publicación de resultados electorales. Contempla la transmisión, procesamiento, tabulación, cómputo y publicación de actas de instalación y de escrutinio. La estructura del SIER está conformada por:

- 1.735 Centros de Digitalización de Actas (CDAs) nacionales y 88 en el exterior
- 25 Centros de Procesamiento Electoral (CPEs): uno para cada provincia y uno para el exterior
- 1 Centro de Datos Principal

Centro de Digitación de Actas (CDA)

Una vez llenadas las actas de escrutinio e instalación por las 39,915 juntas receptoras de votos (JRV), estas eran entregadas a los Centros de Digitación de Actas (CDAs), lugar donde se iniciaba el proceso informático. Los CDAs estuvieron ubicados en aquellos recintos de votación con más de 10 juntas receptoras de voto (1,735) y que cumplían con criterios de conformidad técnica, como conectividad y seguridad física. Para este proceso electoral existieron 2,540 recintos electorales que tenían un número menor a 10 JRV o no poseían conectividad tecnológica, razón por la cual no contaban con un CDA. En estos casos, la persona encargada de transportar los sobres con las actas (sobres T de color amarillo) debían llevar estos documentos al CDA más cercano a su recinto o al Centro de Procesamiento Electoral (CPE) de la respectiva provincia.

Los CDAs contaban con una laptop (Lenovo) y un scanner (Koika o Xerox), equipos que eran administrados por un operador y un asistente. La Misión observó que en los CDAs se realizaba la digitalización (escaneo) y transmisión de actas al Centro de Datos Principal (ubicado en Quito) a través de enlaces de comunicación dedicados.

173 Constitución de la República del Ecuador, Artículo 219.

174 Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Artículo 127.

175 Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Artículo 113.

Figura 1, Kits Técnicos CDAs Portátil y Escáneres.



Fuente: Consejo Nacional Electoral

Centro de Procesamiento Electorales (CPE)

Una vez transmitidas las actas de escrutinio desde los CDAs, eran recibidas en el Centro de Datos Principal en Quito. Posteriormente, el SIER realizaba la distribución de las imágenes de las actas a los Centros de Procesamiento Electorales (CPE).

Para este proceso electoral, se instalaron 25 CPEs, establecidos en las 24 capitales provinciales del país y uno para el voto del exterior ubicado en la ciudad de Quito. Los CPEs operaron como instancias intermedias para el cómputo de las actas generadas por las JRV. En cada Centro de Procesamiento Electoral se realizaba la digitación de las actas de escrutinio de su respectiva circunscripción.

La infraestructura de los CPEs consistían de dos servidores que manejaban el dominio administrativo y de accesos de la red provincial (principal y respaldo), dos *switches* (principal y respaldo) y dos *routers* de comunicación (principal y *backup*) además de computadoras portátiles asignadas a cada operador, quienes tenían la labor de realizar los procesos de verificación de firmas, digitación y validación de las actas de escrutinio. Todas las portátiles estaban conectadas a un servidor de aplicaciones web que residía en el centro de datos alojado en la matriz del CNE.

La Misión observó que las y los operadores de cada CPE accedían a una aplicación¹⁷⁶ web que se comunica - a través de enlaces dedicados y encriptados - a un servidor de aplicaciones ubicado en la matriz del CNE. En esta etapa, el procesamiento de las actas de escrutinio iniciaba con la revisión y verificación de firmas¹⁷⁷. Superada la etapa anterior, los resultados electorales transcritos en las actas de escrutinio eran consolidados y procesados mediante un reconocimiento inteligente de caracteres o ICR¹⁷⁸, seguido por una doble digitación ciega¹⁷⁹ de los cortes de las imágenes con los resultados de las actas de escrutinio.

176 La aplicación web utilizada por los operadores en los CEP en el procesamiento de las actas fue diseñada por el departamento de desarrollo de sistema del CNE.

¹⁷⁷ De acuerdo con el Artículo 127 del Código de la Democracia, las actas de instalación y escrutinio deben estar firmadas por quien ejercía la presidencia y el rol de secretario/a de la JRV. Asimismo, el Artículo 134 establece que “se declararán suspensas las actas que presenten inconsistencias numéricas o falta de firmas conjuntas del presidente y secretario de la JRV”.

178 Tecnología que habilita la interpretación de imágenes escaneadas la funcionalidad de convertir caracteres en letra manuscrita en caracteres interpretados o reconocidos por una computadora.

179 Proceso o diseño informático que oculta el nombre y fotografía de un candidato al cual corresponden los resultados electorales para así evitar que la discrecionalidad de los digitadores al momento de ingreso de resultados pueda influir en la correcta transcripción de los resultados.

En esta fase del proceso se realizaron controles aritméticos, cuya función era encontrar inconsistencias numéricas, es decir detectar cuando la suma de los votos de candidatos, más votos blancos y nulos superaba el total de sufragantes habilitados en esa JRV, en cuyo caso el estado del acta de escrutinio era clasificado como “con novedad” o suspensa.

Si el acta de escrutinio pasaba los procesos de reconocimiento inteligente de caracteres ICR, de digitación, no se encontraban inconsistencias numéricas, y contenía las firmas del Presidente y del Secretario de la JRV, los datos de las actas de escrutinio eran tabulados y computados como resultados electorales preliminares. En la última fase del proceso, se realizaba la validación de actas de escrutinio procesadas, donde las y los vocales de la Junta Provincial Electoral (JPE) a través de un módulo informático del SIER, revisaban y aprobaban las actas de escrutinio procesadas. Es decir, las actas sin inconsistencias numéricas o falta de firmas eran catalogadas como validadas. En el caso de las actas “suspensas” o “con novedad” por falta de firmas o error aritmético, estas debían ser examinadas de manera individual posterior a un proceso de recuento de votos.

Figura 2. Flujo de procesamiento de actas del Sistema Informático de Escrutinio y Resultados (SIER).



Fuente: Consejo Nacional Electoral

Centro de Datos Principal (CDP) y Alterno

El Centro de Datos Principal (CDP) es una infraestructura tecnológica que fue destinada a brindar un espacio seguro a los sistemas informáticos y componentes del SIER. La Misión observó que el CDP fue ubicado en la Matriz del CNE, y contaba con un sistema de respaldo de energía, enlaces de comunicación redundantes, sistemas de seguridad, un ambiente controlado con aire acondicionado y áreas restringidas con acceso a través de verificación biométrica y un sistema de supresión de incendios. Las instalaciones además contaban con un sistema de energía ininterrumpida, planta de energía alterna, rack para servidores y equipos de comunicación, dispositivos de seguridad y sistemas de respaldo, entre otros.

El CDP concentró los recursos para el procesamiento de los resultados electorales a nivel nacional, lo que lo convertía en un punto focal y activo crítico para las operaciones de la elección. Es precisamente ahí donde las imágenes de las actas transmitidas desde los CDAs eran almacenadas y luego distribuidas a los 25 CPEs. Asimismo, en este espacio residía el núcleo de servidores que llevaba a cabo la tabulación, cómputo y publicación de resultados, entre los que se destacan:

- 4 (HP blade-Server BL460) servidores para la base de datos de escrutinio, mas 4 de respaldo

- 20 (HP *blade-server* DL360) servidores ICR-Cortes, y 10 de respaldo
- 10 (HP *blade-server* BL460) servidores para la Aplicación de escrutinio, 10 de respaldo
- 2 (HP *blade-server* BL460) servidores Electorales de servicios (DNS, AD, NTP)¹⁸⁰, 2 respaldo
- 2 (HP *blade-server* BL460) servidores para la base de datos de publicación en Quito, y dos en Guayaquil
- 1 (HP *blade-server* DL360) servidor para la base de datos del exterior y uno en Guayaquil
- 1 *terabyte* para la base de datos de resultados y 1 *terabyte* para otros sistemas para almacenar resultados e imágenes, en un *Storage Area Network* (SAN)
- Un balanceador de carga para administrar el acceso de los CPE a los servidores de escrutinio disponibilidad y asignación de peticiones a servidores en producción

El CNE rentó un Centro de Datos alternativo ubicado en la ciudad de Guayaquil¹⁸¹, con el objetivo de garantizar la continuidad de la operación del SIER y la integridad de la información (transmisión, procesamiento, tabulación, cómputo y publicación de resultados) electoral. El centro de datos alternativo funcionaba como un espejo del centro de datos principal, replicando los datos electorales de manera continua a través de enlaces dedicados y encriptados. Esta solución tecnológica alternativa fue desarrollada para ser activada en caso de existir algún tipo de incidencia mayor que impidiera el correcto funcionamiento de las operaciones del SIER en el Centro de Datos Principal en Quito.

La Misión observó que, durante el simulacro realizado el 24 de enero 2021, se realizó la activación del Centro de Datos alternativo en Guayas en un lapso de una hora. Luego de una serie de ajustes técnico-administrativos, el CNE logró activar¹⁸² el plan de contingencia en menos de 15 minutos. Con ello, dio cumplimiento a las expectativas técnicas trazadas, el cual buscaba concretar el proceso en un máximo de 30 minutos.

Durante la etapa preelectoral, la Misión solicitó documentación detallada sobre el sistema SIER. A pesar de ser una buena práctica en materia de tecnología electoral, la información documentada y entregada a la Misión no incluía una relación de las pruebas (testing) y gestión de cambios implementados al SIER. Asimismo, no se logró evidenciar la existencia de un protocolo de manejo de incidentes para el día de la elección.

Finalmente, la Misión tuvo conocimiento de que muchos de los equipos informáticos que se emplearon en esta elección y conforman la plataforma tecnológica del Sistema Integral de Escrutinios y Resultados han llegado al límite del tiempo de vida esperado. En el caso de los servidores, los servicios han sido discontinuados por sus proveedores, por lo que ya se encuentran obsoletos. Adicionalmente, el CNE informó a la MOE/OEA que no cuenta con un Centro de Datos alternativo propio, por lo que, en periodo electoral deben rentar el servicio, pero, en periodo no electoral, ante un eventual incidente informático, tanto la matriz del órgano electoral como todas sus delegaciones provinciales quedarían sin servicios tecnológicos. La Misión considera que esta situación pone en riesgo la continuidad de las operaciones del CNE, por lo que se requieren acciones inmediatas para remediar esta realidad.

¹⁸⁰ *Doman Name Server* (DNS) servidor que resuelve la resolución de nombres en Internet.

Active Directory (AD), permite la administración de políticas de seguridad, definir acceso de usuarios y aplicaciones entre otras. *Network Time Protocol*, es un protocolo que se utiliza para sincronizar los relojes de los sistemas informáticos.

¹⁸¹ El Centro de Datos Alternativo fue alquilado a la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT.

¹⁸² Durante una prueba técnica llevada a cabo el 27 de enero de 2021.

III. Divulgación de Resultados

La divulgación de resultados consiste en un mecanismo de consulta a los datos acumulados en los servidores centrales de resultados. Para sincronizar los datos de los resultados entre el servidor central del CNE y los servidores de publicación, se ejecuta un proceso de sincronización automatizada que entrega datos electorales consolidados a los servidores de publicación. Para esta elección, el CNE facilitó el acceso a los resultados electorales a través de 4 plataformas:

1. Mediante una aplicación llamada “CNE App”, la cual estuvo disponible para descarga en teléfonos inteligentes Android y iPhone.
2. A través de un enlace en el sitio web del CNE (<https://resultados2021litefd.azurefd.net/>),
3. A través de un enlace o URL en la intranet del CNE.
4. A través de una transmisión directa en YouTube y Facebook.

Todas las aplicaciones tuvieron como objetivo permitir la consulta de los resultados electorales en tiempo real. En la elección general del 7 de febrero, los resultados electorales estuvieron disponibles por tipo de elección (Presidente/a; Asambleístas Nacionales/Provinciales; Parlamentarios Andinos y consulta en Cuenca), y por provincia/circunscripción. La Misión constató que, a pesar de que el Código de la Democracia¹⁸³ establece que las imágenes de las actas deben ser publicadas en línea para la consulta ciudadana, esto no sucedió sino hasta el día viernes posterior a la elección¹⁸⁴. Para la segunda vuelta, llevada a cabo el 11 de abril, el CNE desarrolló un nuevo módulo para la presentación de imágenes de las actas de escrutinio en tiempo real, dando así cumplimiento a lo establecido en la normativa previamente mencionada.

De acuerdo a los datos proporcionados por el CNE, la modalidad que recibió el mayor número de consultas en la primera vuelta fue el aplicativo móvil (55.57 millones). En la segunda vuelta, el punto de acceso ciudadano más frecuente fue la web lite, con 40.36 millones de consultas.

Tabla 1. Método de Consulta de Resultados Electorales

Método de consulta	Primera Vuelta (millones)	Segunda Vuelta (millones)
	Corte: 23 febrero 2021	Corte: 19 abril 2021
Web Lite	53.30	40.36
Aplicativos Móviles	55.57	36.01
Conexiones Azure	0,4	0,2

Fuente: Informe Técnico del SIER Elecciones Generales 2021(1ra y 2da vuelta Electoral)

Adicionalmente, el CNE habilitó un repositorio en línea para que las organizaciones políticas pudieran descargar las imágenes de las actas procesadas y archivos planos con el total de los resultados computados hasta el nivel de JRVs. La Misión saluda la diversificación de los mecanismos de divulgación de resultados electorales, así como la implementación del repositorio dedicado para organizaciones políticas, tal y como fue recomendado por anteriores MOEs/OEA. No obstante, se observó que, durante la primera vuelta, algunos de los y las representantes de las organizaciones políticas desconocían el funcionamiento del repositorio y por tanto solicitaron mayor claridad respecto a las herramientas y

183 Artículo 127.

184 La Misión fue informada que esta decisión fue para evitar una sobrecarga que desestabilice la publicación de resultados el día de la elección.

niveles de acceso disponibles para realizar su trabajo de control electoral. Por otro lado, la Misión constató que, de cara a la segunda vuelta electoral, las organizaciones políticas no tuvieron acceso oportuno al repositorio de actas ni a los archivos utilizados durante la prueba técnica realizada el 1 de abril. Lo anterior causó desconfianza de las organizaciones políticas en contienda, quienes expresaron formalmente su disconformidad.

Figura 3. Proceso Presentación de Resultados.



Fuente: Consejo Nacional Electoral

IV. Seguridad Informática

A lo largo del proceso electoral, la Misión identificó debilidades en el área de ciberseguridad, mismas que fueron informadas oportunamente a las autoridades del CNE, junto con una serie de recomendaciones en relación a riesgos inminentes conforme la actividad en internet y vulnerabilidades conocidas públicamente.

Dada la sensibilidad de la información, el detalle de los hallazgos y las recomendaciones puntuales de los técnicos de la MOE/OEA, fueron entregadas directamente al órgano electoral y no se encuentran detalladas en los informes públicos de la Misión. La MOE/OEA agradece al CNE por su apertura para considerar sus recomendaciones y reconoce los esfuerzos de sus técnicos por atender de manera oportuna las sugerencias entregadas, que tenían como propósito fortalecer los aspectos relacionados a la ciberseguridad de cara al proceso electoral.

La Misión constató que el CNE trabaja con sistemas informáticos obsoletos, desactualizados o sin medidas de seguridad apropiadas, lo cual podría implicar riesgos en materia de ciberseguridad para la institución.

Se identificó que existieron actualizaciones del sistema operativo Windows que se hicieron públicas por el proveedor luego de haber concluido la hardenización¹⁸⁵ de las computadoras que el CNE utilizaría de cara a las elecciones generales. Se advirtió además sobre vulnerabilidades de diversos navegadores empleados en el CNE durante las pruebas y se recomendó evitar el uso de navegadores obsoletos en el entorno Windows. Los técnicos del CNE manifestaron a la Misión las limitaciones que tenían para actualizar estos sistemas por tener desplegados los equipos desde antes de las elecciones del 7 de febrero.

¹⁸⁵ También llamado endurecimiento informático, es el término que se le da al proceso de reducción de vulnerabilidades en el sistema. Esto se consigue, estableciendo unas medidas de seguridad con el objetivo de estar preparados ante un ataque informático.

Se notificó acerca de una vulnerabilidad importante en el sistema operativo Linux que tenía el potencial de afectar a servidores del órgano electoral, así como a un componente del Voto Telemático.

La Misión formuló además algunas consideraciones para resolver vulnerabilidades en la configuración del dominio (DNS por sus siglas en inglés) de la institución, así como para evitar convergencia con otros sitios que compartían algunos recursos de Microsoft *Azure*, sugiriendo al CNE estrategias de ciberseguridad para minimizar potenciales riesgos.

Por último, y atento a la necesidad de incrementar el trabajo remoto a raíz de la pandemia de COVID-19, se proporcionaron recomendaciones de ciberseguridad para un trabajo a distancia seguro por parte de los funcionarios del CNE que debieran optar por dicha opción.

V. Voto Telemático y Voto Electrónico

Una de las novedades de este proceso electoral es la implementación de proyectos piloto de voto electrónico, voto telemático y voto postal. La Misión analizó las modalidades de voto telemático y electrónico, mismos que cuentan con componentes tecnológicos:

- **Voto electrónico:** implementado para personas ecuatorianas residentes en Buenos Aires, quienes debieron acudir a un recinto asignado para sufragar en una urna electrónica. Se utilizó una papeleta única que debía ser introducida en la ranura de la máquina para luego elegir a sus candidaturas de preferencia, o votar blanco o nulo. Seguidamente, debían depositar la papeleta en la urna. La tecnología fue desarrollada por una empresa argentina.
- **Voto telemático:** las personas ecuatorianas residentes en Phoenix (Estados Unidos) debieron votar a través de internet. Estas personas debieron obligatoriamente realizar un proceso de inscripción y validación de su registro electoral para poder acceder al sistema de voto telemático a través de la Web del CNE. El sistema de inscripción validaba la información del elector y si era aceptada, enviaba un link al correo electrónico del elector (que fue indicado por elector en el proceso de registro). Este enlace solo podía ser utilizado una solo vez. Los votos registrados por vía telemática eran transmitidos a través de canales encriptados por internet a un servidor central para su posterior escrutinio. La tecnología fue desarrollada por una empresa ecuatoriana.

En el ámbito de tecnología electoral, es importante que cualquier órgano electoral que utilice equipamiento de terceros, sobre el cual no se tiene un dominio total del mismo, realice un análisis detallado del ciclo de desarrollo, características, funcionalidades y seguridad que impactan la confiabilidad, disponibilidad e integridad en la construcción de la solución tecnológica. En ese contexto, la Misión constató que el CNE no contaba con toda la información sobre los sistemas utilizados para el voto electrónico y el voto telemático. Asimismo, la Misión observó que el CNE delegó la seguridad y el *testing* a los proveedores, estando presente en algunas pruebas, pero sin participación relevante en dichas etapas tan sensibles en estos procesos.

Un aspecto importante cuando se dispone la implementación de un piloto de voto telemático con una plataforma determinada es su continuidad, es decir, la posibilidad de escalar posteriormente a procesos con un número mayor de electores. La Misión conoció que, para el voto telemático del 2021, se utilizó un sistema operativo para el cual ya se conocía que su ciclo de vida concluiría en 2024. Aún si se optara por migrar a una versión más actualizada de este sistema operativo, ésta será discontinuada en diciembre de 2021. Lo anterior presenta una limitación crítica, y se traduce en una imposibilidad de continuar con el sistema de voto telemático tal y como fue concebido en el piloto para las elecciones de 2021.

VI. Etapa preelectoral, simulacros y pruebas

Elecciones Generales

En la etapa preelectoral, técnicos de la Misión participaron en los dos simulacros (realizados el 17 y el 24 de enero de 2021) y numerosas pruebas del Sistema Informático de Escrutinio y Resultados (SIER). Al respecto, la MOE/OEA reconoce los esfuerzos del CNE por incorporar pruebas técnicas al calendario electoral, así como por identificar las áreas de mejora de manera oportuna.

Figura 4. Línea de Tiempo de pruebas y simulacros de cara a las elecciones del 7 de febrero.



Fuente: Consejo Nacional Electoral

La Misión observó que los resultados de los simulacros permitieron a la autoridad electoral identificar oportunamente áreas de mejora, lo cual permitió a los técnicos realizar ajustes para superar un conjunto de barreras técnicas presentadas en estos ejercicios.

En el caso del primer simulacro, la Misión observó que 4 de las 24 provincias no lograron procesar actas y que, en términos generales, no se alcanzaron las metas establecidas de procesamiento de actas de cada dignidad¹⁸⁶. Entre los desafíos observados por la Misión se destaca que los operadores de los Centros de Digitación de Actas (CDAs) tuvieron problemas con la aplicación para la transmisión de resultados. El sistema bloqueaba a los usuarios, requería reiniciar la máquina por completo y no les permitía transmitir las actas digitalizadas. Después de haber analizado las fallas, el CNE determinó que existió una falla de compatibilidad en la versión del *software* instalado en los kits de transmisión.

Adicionalmente, a pesar de que el módulo para procesar la información (SIER) tuvo muy poca carga, se observó que tuvo importantes dificultades para su funcionamiento. Reflejo de esto es que, si bien se digitalizó el 57,2% de las actas de presidente, no se pudo avanzar en el proceso de transcripción y digitación, por errores en el sistema SIER. En el ejercicio, que duró aproximadamente 9 horas, más de 10mil actas quedaron escaneadas pero sin ser computadas.

En el segundo simulacro, la Misión constató que el CNE logró verificar el correcto funcionamiento de casi el 90 % de los CDAs a nivel nacional y los 88 CDAs (100%) en el exterior. La MOE reconoce que el CNE haya

¹⁸⁶ Por ejemplo, la meta para la dignidad de Presidente y Vicepresidente era de 100% y solo se logró el 34.34%.

logrado superar los problemas técnicos con los CDAs, sin embargo, considera que la gran mayoría pudieron ser evitados si se hubiera realizado un proceso de aseguramiento de la calidad y *testing* correcto.

Adicionalmente, la Misión observó que, en un plazo de 9 horas (alrededor las 19:00 hs) el cómputo (incluye la transmisión, procesamiento y divulgación) logró alcanzar el 72,41% de las actas a nivel Presidencial, 33,90 % de Asambleístas Provinciales, 35,41% de Asambleístas Nacionales, y 32,78% de Parlamentarios Andinos. En este ejercicio también se probó la divulgación de resultados en tres plataformas: internet, intranet, y repositorio para partidos políticos.

Durante este simulacro, la Misión también observó que el procesamiento de actas de la provincia del Guayas exhibió un comportamiento inesperado, dado que un tercio (4.562) de las actas procesadas fueron catalogadas como suspensas (o con novedad). El CNE informó a la MOE/OEA que lo anterior ocurrió por un error organizacional cuando se llenaron las actas de prueba, en las que se plasmaron un gran número de inconsistencias. La MOE/OEA además alertó que el número de operadores asignados a algunas provincias, no eran suficientes para procesar con rapidez el número de actas designadas. A lo largo de la etapa preelectoral, los especialistas de la MOE/OEA también realizaron un análisis detallado de aspectos relacionados a la seguridad informática de la infraestructura administrativa y electoral del Consejo Nacional Electoral. En lo que respecta a los simulacros, la Misión observó que las terminales que utilizaban los operadores encargados de la transcripción de valores del acta no alcanzaban los niveles de seguridad apropiados, lo cual generaba un potencial riesgo.

Segunda vuelta

Durante el Simulacro Nacional de la Jornada de Votación del 1 de abril se realizó una prueba técnica que alcanzó la transmisión, verificación, digitación y cómputo del 98,30% de las actas. Durante la jornada, la Misión constató la presencia de delegados de las dos organizaciones políticas en contienda. La MOE/OEA observó que el alcance de este ejercicio fue limitado en algunos aspectos.

Los técnicos de la Misión constataron que para esta prueba no se activó la plataforma “Azure”¹⁸⁷. Adicionalmente, la aplicación móvil y plataformas previstas para la consulta de actas en internet tampoco estuvieron disponibles, debido a que continuaban en la etapa de desarrollo. No se ensayaron escenarios que permitan analizar el comportamiento de los sistemas y su ecosistema tecnológico bajo condiciones extremas como fallas en dispositivos, interrupción de electricidad en los servidores, interrupción en la comunicación hacia el servidor, entre otros. La Misión observó que tampoco se alcanzó a probar la estrategia para resolver los desafíos¹⁸⁸ que exhibió la plataforma de publicación de resultados durante las elecciones generales. Según manifestaron representantes de las organizaciones políticas a la Misión, estas omisiones les generaron dudas respecto a que los sistemas informáticos del CNE estuviesen listos para la jornada del 11 de abril.

El 8 de abril, durante el evento de sellado y enceramiento del Sistema Informático de Escrutinio y Resultados (SIER)¹⁸⁹, los técnicos de la MOE/OEA observaron que los delegados de Alianza UNES reiteraron al CNE su solicitud de conocer su clave de acceso al repositorio de actas, y de acceder a las más de 38 mil actas procesadas en el simulacro del 1 de abril, toda vez que durante el mismo no se concedió el acceso a esta plataforma. Si bien el CNE no pudo cumplir cabalmente esta petición dado que estas actas habían

187 La plataforma Azure sirve como repositorio de actas que las organizaciones políticas pueden descargar para realizar su trabajo de control electoral.

188 La MOE/OEA observó que en la primera ronda se detectaron incompatibilidad con la operatividad e interacción entre dos anillos o plataformas agente de la distribución de contenido y seguridad en la nube de publicación de resultados.

189 Adicionalmente, se realizó la activación del sistema de escrutinio y se verificó la puesta en “0” de las bases de datos de resultados.

sido borradas¹⁹⁰, la MOE/OEA constató los esfuerzos del CNE por entregar a la organización política el mayor número posible de archivos generados durante pruebas técnicas previas.

VII. Jornada Electoral - Elecciones Generales del 7 de febrero, 2021

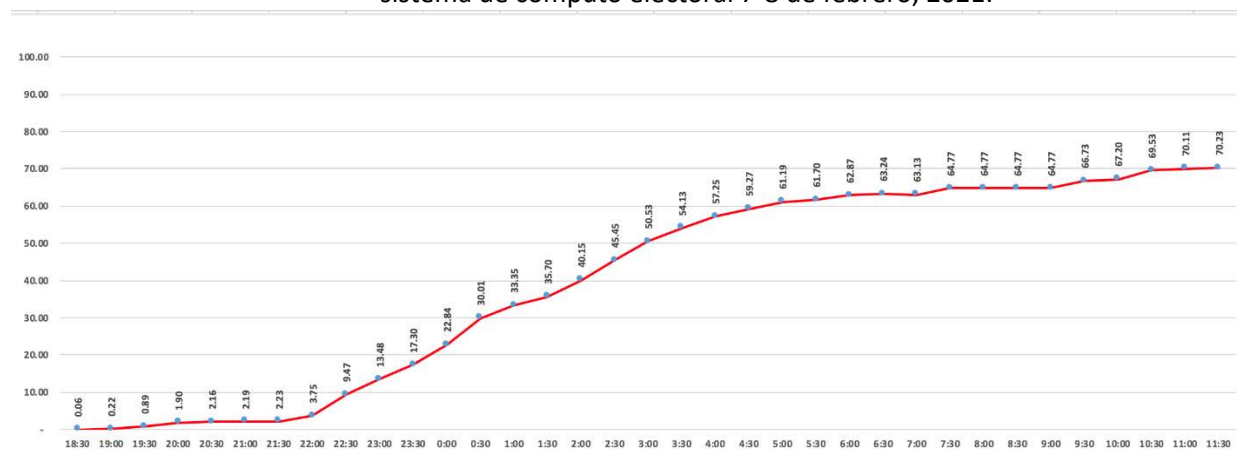
La Misión observó los procedimientos llevados a cabo por el CNE para la transmisión, tabulación y cómputo de las actas de escrutinio, así como la publicación de resultados a nivel provincial, los cuales funcionaron según los objetivos trazados, aunque con algunas demoras y fallas superables.

Las primeras actas fueron recibidas por el CNE alrededor de las 18:00 horas, desde las provincias de Tungurahua y Santo Domingo de los Tsáchilas. Si bien el proceso se mantuvo constante a lo largo de toda la noche, la MOE/OEA observó que, en ocasiones, existieron cuellos de botella en la tabulación de actas en los Centros de Procesamiento Electorales.

A las 21:00 horas, con únicamente el 2,19 % de los resultados computados, la misión constató que el proceso transcurría más lento de lo previsto.

A raíz de lo anterior, la MOE/OEA fue informada que existían problemas con la transmisión de las actas desde los CDAs al centro de cómputo del CNE en Quito. Después de una serie de ajustes, los técnicos lograron superar las dificultades y alrededor de las 22:00 horas la transmisión de las actas continuó de manera más ágil, como se puede visualizar en la Figura 6.

Figura 5. Progreso de procesamientos del Total de Actas de Escrutinio cada media hora en el sistema de cómputo electoral 7-8 de febrero, 2021.



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Cómputo Electoral del CNE.

Una vez superado el problema desde los CDAs, la misión constató que se produjo un cuello de botella con el flujo de las actas con el módulo de Verificación de Firmas¹⁹¹. La gran cantidad de actas a la espera de un operador que verificara existencia de las firmas en el acta oficial impedía el procesamiento y publicación de los resultados electorales recibidos. Después de una serie de ajustes técnicos, el CNE tomó la decisión de asignar una mayor cantidad de operadores al proceso de verificación de firmas y de esa manera logró solevantar las barreras que impedían avanzar al próximo módulo del procesamiento de las actas.

190 La autoridad electoral había resuelto borrar la información generada durante el simulacro para dar lugar a la ejecución de pruebas unitarias de módulos y procesos inconclusos del SIER.

191 El procesamiento de las actas de escrutinio inicia con la revisión y verificación de firmas.

Figura 6. Progreso de procesamientos del Total de Actas de Escrutinio 21:10 horas cuello de botella módulo verificación.

DIGNIDAD	GENERALES	ESCRUTINIOS	ICR	FIRMAN 1	FIRMAN 2	FIRMAN 3	DIGITACION 2	DIGITACION 3	NOVEDAD	ANULADOS	VALIDOS P	VALIDOS	POR PROCESAR	RECONOCIDOS	AVANCE
PRESIDENTA/E Y VICEPRESIDENTA/E	39985	6603	7	2912	442	2	4	13	486	0	2186	548	3382	0	6,84%
ASAMBLEÍSTAS PROVINCIALES	39985	1952	8	1473	72	0	0	0	73	0	231	93	1355	0	0,81%
ASAMBLEÍSTAS NACIONALES	39985	1641	4	1277	42	0	0	0	46	0	205	66	1324	0	0,68%
PARLAMENTARIOS ANDENOS	39985	998	2	709	27	0	0	0	54	0	161	45	738	0	0,52%
CONSULTA POPULAR	1325	8	0	3	0	0	0	0	1	0	4	0	3	0	0,30%
TOTAL:	161265	11202	21	6374	583	2	4	13	660	0	2787	752	7003	0	2,19%

Fuente: Captura de pantalla obtenida del reporte de estado de procesamiento, CNE

Finalmente, se observaron dificultades con la estrategia asociada a la publicación de los resultados electorales. En particular, se detectó incompatibilidad con la operatividad e interacción entre dos anillos o plataformas agente de la distribución de contenido y seguridad en la nube de publicación de resultados, lo que ocasionó que el sistema trabajara de forma intermitente y variable.

Sin embargo, la estrategia adoptada por el CNE en diversificar la presentación de resultados a través de otros canales de difusión como la llamada “CNE app”, permitió la visualización de resultados de manera eficiente y fluida. La tercera modalidad, a través de un enlace o URL en la Intranet del CNE y su transmisión a través de YouTube y Facebook lograron también contrarrestar las barreras presentadas.

Según los datos observados por técnicos de la Misión en terreno, alrededor de la medianoche, se había computado el 22,84% de las actas, porcentaje que subió a 63,24% en la mañana del lunes.

La misión mantuvo presencia permanente en el centro de cómputo del CNE en Quito y dio seguimiento a la recepción y consolidación de los resultados. Desde este espacio, la MOE/OEA observó que, aunque se presentaron dificultades con el sistema de transmisión y divulgación de resultados, este estuvo operativo en todo momento y proporcionó de información a la ciudadanía respecto a los resultados de la elección a nivel provincial. La Misión reconoce las sustantivas mejoras del sistema informático del CNE, así como las medidas adoptadas para aumentar los canales de divulgación de información de resultados electorales. Sin embargo, considera que existen oportunidades de mejora para brindar resultados de manera más ágil y oportuna.

Por otro lado, la Misión constató que, a pesar de que el artículo 127 del Código de la Democracia establece que las imágenes de las actas deben ser publicadas en línea para la consulta ciudadana, esto no sucedió sino hasta el día viernes posterior a la elección.

Conteo Rápido

El Conteo Rápido es un procedimiento muestral que estuvo diseñado para estimar resultados estadísticamente significativos para la dignidad de presidente durante la elección del 7 de febrero. Para este ejercicio, se estableció una muestra de 2.425 del total de las Juntas Receptoras de Votos a nivel nacional.

El conteo rápido se basó en los datos plasmados en las actas de escrutinio y cómputo, los cuales eran transmitidos vía una aplicación móvil. El operador de Conteo Rápido debía digitar los valores del acta en la aplicación, para luego capturar la imagen a través de una fotografía y transmitir los resultados a un

servidor central ubicado en la matriz del CNE en Quito en donde se registraría la información, para después enviarla al Comité Técnico Asesor. Culminada la fase anterior, la información fue procesada, resultando en estimaciones estadísticas sobre las tendencias de la votación.

El CNE estableció un protocolo que establecía algunos criterios para considerar que la muestra era estable y, por tanto, las estimaciones cumplían con las condiciones para ser difundidas.

- La mayor diferencia de votación es menor al 1,00%
- Muestra nacional ingresada es mayor al 80%
- Muestra provincial ingresada mínima del 50%

El principal objetivo del Conteo Rápido fue brindar información de manera ágil el mismo día de las elecciones a fin de que el electorado conociera las tendencias de la contienda.

La Misión observó que aproximadamente a las 21 horas de la noche del domingo 7 de febrero, cuando todavía no se contaba con el 100% de la muestra, el CNE dio a conocer resultados de su conteo rápido. Aproximadamente 30 minutos más tarde, uno de los consejeros difundió una actualización del conteo que arrojaba un cambio en el orden de los candidatos más votados, específicamente entre quienes ocupaban el segundo y tercer lugar. Si bien se aclaró que la diferencia entre estos aún se mantenía dentro de margen de error, el hecho de que se dieran a conocer dos resultados distintos de un mismo ejercicio estadístico generó confusión entre la ciudadanía y disconformidad por parte de los actores políticos.

Para la segunda vuelta, el CNE resolvió no realizar conteo rápido. Toda vez que la decisión se anunció un par de días antes de la jornada electoral, la Misión sugiere tomar esas decisiones con mayor antelación, a efecto de generar mayor certeza a actores políticos y ciudadanía.

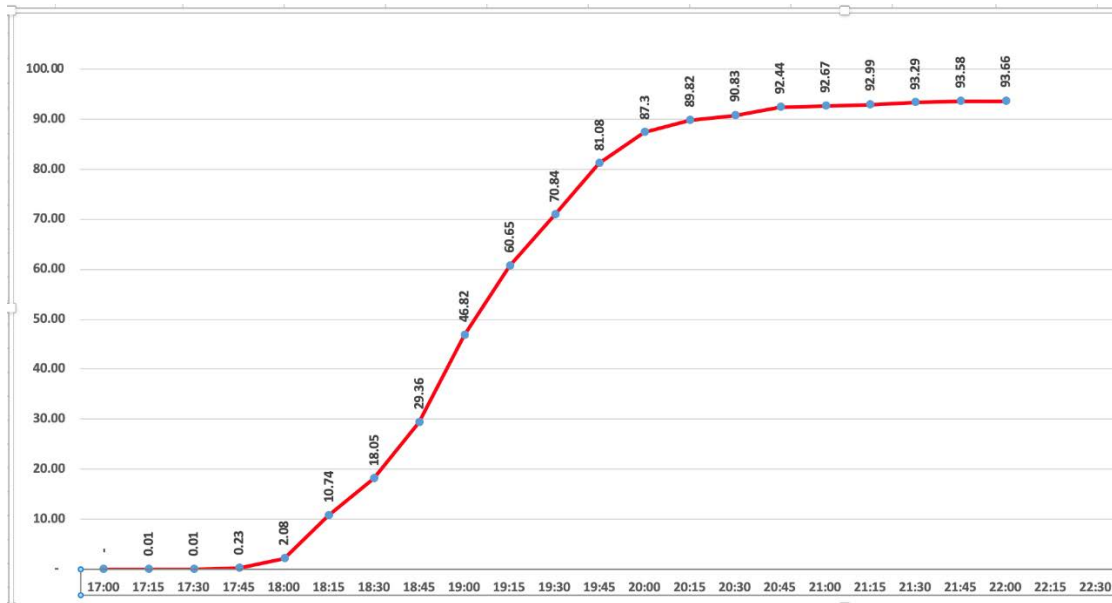
VIII. Jornada Electoral – Segunda Vuelta, 11 de abril de 2021

La Misión observó que, para la segunda vuelta, el CNE implementó innovaciones en el sistema SIER con base en recomendaciones realizadas por la OEA durante la primera vuelta. El CNE puso a disposición de la ciudadanía una nueva aplicación en internet para la presentación de imágenes de las actas de escrutinio. Esta herramienta llamada “Descarga de Actas de Escrutinio” estuvo disponible el mismo día de la jornada del 11 de abril de 2021, a partir del cómputo de los primeros resultados de las actas procesadas para la dignidad de Presidente/Vicepresidente. La información de las actas presentadas se ajustó acorde a la división política administrativa del Ecuador (Provincia, Cantón, Parroquia y Zona) hasta llegar al nivel de Junta Receptoras de Votos nacional y del exterior.

Asimismo, se realizaron cambios en la arquitectura de seguridad y distribución de contenido del sistema del sistema SIER con el objetivo de mejorar el flujo en la publicación de resultados y así evitar las intermitencias que ocurrieron el 7 de febrero. Se realizaron también ajustes a la leyenda en la página web de publicación de resultados electorales para mejorar la comprensión de los datos exhibidos. Finalmente, se realizaron modificaciones al repositorio de actas disponible para las organizaciones políticas y los medios de comunicación, quienes en esta ocasión además de acceder a las imágenes de las actas con un formato TIF, PDF y archivos planos de resultados, también contaron con un archivo que detallaba las actas clasificadas como con “novedad”.

Durante las elecciones generales del 11 de abril 2021, la transmisión de resultados se desarrolló de manera ágil. La MOE/OEA observó que, en menos de 4 horas después del cierre de las JRV, el CNE ya había procesado el 90,83 % del total de las actas.

Figura 7. Progreso de procesamientos del Total de Actas de Escrutinio computadas cada quince minutos en el sistema de cómputo electoral 11 de abril, 2021.



Fuente: Elaboración propia con datos del SIER

Cabe señalar que, al igual que en la primera vuelta, se observaron dificultades con la estrategia asociada a la publicación de los resultados electorales. En particular se evidenciaron fallas con el módulo asignado a la presentación de datos a la ciudadanía a través de la plataforma web, lo que ocasionó que el sistema a partir de la 18:30 horas trabajara de forma intermitente y variable. Sin embargo, estas dificultades no constituyeron un problema para el acceso a la información de resultados, dado que el CNE, al igual que en la primera vuelta, optó por una estrategia de diversificación de los canales para la presentación de resultados, como la llamada “CNE App”.

La Misión reconoce los avances tecnológicos que se han ido incorporando, de forma gradual, a los procesos electorales ecuatorianos durante los últimos cuatro años.

IX. Hallazgos y Recomendaciones

1. La Misión observó que algunos simulacros no incluyeron pruebas de recuperación y tolerancia unitarias del sistema SIER y la plataforma de publicación de resultados. No se realizaron pruebas a fallas que permitieran analizar el comportamiento de los sistemas y su ecosistema tecnológico bajo condiciones extremas como fallas en dispositivos, interrupción de electricidad en los servidores y otros dispositivos, interrupción en la comunicación hacia el servidor o ciclos incompletos. Por lo anterior, la Misión recomienda:

- Disponer del 100% del ecosistema del sistema SIER y publicación de resultados para que las pruebas sean lo más cercanas posible al día de la elección y permitan verificar el cumplimiento de las especificaciones y funcionalidades previstas, antes de pasar a la etapa de producción.
- Diseñar, establecer e implementar metodologías que abarquen las diferentes etapas del testing a lo largo del ciclo de vida de las aplicaciones. Establecer una rigurosa metodología de aceptación de las aplicaciones, evitando de este modo, ejecutar sistemas que no hayan sido probados en escenarios similares al definitivo.

2. La Misión constató que el CNE delegó la seguridad y el *testing* del voto telemático y electrónico a los proveedores, y que no tuvo mayor participación en las pruebas de la herramienta. Adicionalmente, se constató que el software utilizado para el piloto del voto telemático cumpliría su ciclo de vida en 2021. Por otro lado, la Misión fue informada que no existe un plan de contingencia en caso que las urnas de voto electrónico tengan fallas insuperables. En este aspecto, la Misión recomienda:
 - Realizar un análisis detallado del ciclo de desarrollo, características, funcionalidades y seguridad que impactan la confiabilidad, disponibilidad e integridad en la construcción de la solución tecnológica, sobre todo en los casos en que se utilizan equipos de terceros.
 - Considerar y desarrollar un plan de pruebas de aceptación del sistema (*software y hardware*) que cumplan con estándares internacionales.
 - Establecer un plan de contingencia que permita el voto en papel cuando la modalidad del voto electrónico presente fallas insuperables.
3. La MOE/OEA observó falta de comunicación entre el CNE y las organizaciones políticas a la hora de establecer mecanismos formales para el acceso que tendrían a la información producida durante las pruebas y la noche de la elección. Asimismo, algunos representantes de organizaciones políticas manifestaron desconocimiento sobre las funcionalidades del repositorio habilitado para descargar los datos electorales. Se sugiere:
 - Definir de manera oportuna y comunicar con claridad los niveles de acceso a la información y las herramientas que tendrán disponibles los representantes técnicos de los partidos que estén presentes en los simulacros, y en los centros de cómputo y procesamiento de resultados la noche de la elección.
 - Verificar que todas las organizaciones políticas tengan acceso y estén capacitadas para utilizar el repositorio creado por el CNE que permite la descarga de las imágenes de las actas y archivos planos de resultados.
4. La MOE/OEA observó insuficiente documentación sobre la pruebas y gestión de cambios del sistema SIER. Asimismo, tomó nota de la falta de un protocolo de manejo de incidentes para el día de la elección. Se sugiere:
 - Implementar un mecanismo sistematizado de documentación de proyectos a gran escala, que permita llevar una bitácora de los eventos que se han desarrollan durante toda la vida útil de los proyectos. En el caso del *software*, se recomienda implementar un sistema de versionado.
 - Desarrollar un plan para el manejo de incidentes que pudieran surgir durante el cómputo de resultados. Es importante que la autoridad electoral defina con anticipación las soluciones que se adoptarían ante determinadas eventualidades, así como las personas responsables de tomar las decisiones.
5. La Misión observó que algunas pruebas realizadas por el CNE no contaron con la participación de representantes de las fuerzas políticas. La Misión recomienda:
 - Mejorar la comunicación con las organizaciones políticas e incentivar su participación en la fiscalización y control del proceso electoral, fomentando que estén presentes en eventos como la puesta en “0” y congelamiento del *software* de procesamiento de resultados.
6. En la víspera de las elecciones generales, los representantes de las organizaciones políticas

manifestaron confusión en cuanto a los horarios en que trabajarían los 25 Centros de Procesamiento Electoral (CPE). Con el objetivo de garantizar la presencia de representantes de organizaciones políticas en todas las etapas del proceso electoral, se recomienda:

- Establecer directrices operativas (el día de la elección y en adelante) para tener jornadas de trabajo uniforme en todo el territorio nacional. Idealmente, estos deben ser ampliamente comunicados y deberán promover que los CPEs trabajen de manera continua e ininterrumpida con relevos del personal necesarios hasta finalizar el 100 % del procesamiento de las actas de las 4 dignidades.
7. En uno de los simulacros, la MOE/OEA observó que se presentaron problemas con el proceso de escaneo de actas en un número elevado de CDAs a nivel nacional. Después de haber analizado la situación, el CNE determinó que existió una falla de compatibilidad en la versión del *software* instalado en los kits de transmisión. La Misión recomienda:
- Planear e implementar tests de software y hardware oportunos, a fin de alertar y poder aprobar o rechazar su incorporación con suficiente antelación a la jornada electoral.
 - Disponer que todo software pase por una etapa de control de calidad antes de pasar a producción. Lo anterior con el objetivo de verificar que éste cumpla con las especificaciones y funcionalidades previstas.
8. La Misión observó que las computadoras portátiles utilizadas por los operadores responsables del procesamiento de las actas en los CPEs no contaban con las políticas de seguridad adecuadas de aseguramiento o fortificación. Ello incrementa el riesgo de ejecución de aplicaciones ajenas a las oficiales con el objetivo de vulnerar al sistema. La MOE recomienda:
- Disponer de un mecanismo eficaz de test de penetración, análisis de vulnerabilidades y especialmente de denegación de servicio.
9. La MOE/OEA conoció que los servidores que se utilizan para el proceso de escrutinio, reconocimiento inteligente de caracteres (ICR); los equipos que conforman la plataforma virtual de servidores que alojan la base de datos de resultados electorales, y los *switches* y *router* han cumplido con su límite de vida útil. La Misión considera que éstos requieren de una actualización inminente, la que se debe abordar de forma inaplazable de cara al próximo proceso electoral. Al respecto, se recomienda:
- Implementar, de manera inmediata, un plan de modernización de la infraestructura tecnológica del CNE.
 - Evaluar rigurosamente y de forma continua el componente de mantenimiento de su infraestructura tecnológica y no sólo el costo inicial.
10. La Misión observó algunas debilidades puntuales en materia de ciberseguridad, las cuales fueron informadas oportunamente a las autoridades del CNE. Este conjunto de hallazgos tenía relación con vulnerabilidades que podían facilitar ataques a la infraestructura del organismo, como el uso de cifrado débil, medidas de seguridad inapropiadas, el uso de sistemas obsoletos, no actualizados o sin medidas de seguridad apropiados. La Misión recomienda:
- Fortalecer el cifrado incorporando protocolos robustos, quitando suites de cifrado inseguras y eliminando el soporte de protocolos obsoletos en servidores.
 - Actualizar la solución utilizada para el servicio de correo electrónico institucional.

- Alinear los procedimientos a los estándares internacionalmente reconocidos y fomentar las buenas prácticas, así como las nuevas estrategias en materia de ciberseguridad.
- Fortalecer el área de seguridad informática y tecnología electoral del CNE con personal de planta permanente. Lo anterior con el objeto de crear, mantener y desarrollar un recurso humano con habilidades necesarias para garantizar el cumplimiento de los objetivos institucionales.
- Instituir un proceso de capacitación al personal del CNE sobre nuevas tecnologías, técnicas, tácticas y metodologías de protección de los activos tecnológicos del organismo.
- Elaborar guías y protocolos de principios y buenas prácticas relacionadas con la seguridad en el desarrollo, contratación e implementación de aplicaciones informáticas utilizadas por en CNE.
- Establecer medidas de seguridad informática adicionales, incluyendo la autenticación¹⁹² multifactor (MFA) para quienes deban conectarse remotamente a las redes de la CNE. El acceso remoto debe realizarse mediante una red privada virtual (RPV¹⁹³) cifrada, con software actualizado y libre de vulnerabilidades.

192 La autenticación es un proceso que se utiliza para validar la identidad de un usuario.

193 Las redes privadas virtuales son comúnmente conocidas por su nombre en inglés (Virtual Private Network, VPN). Se trata de una tecnología de red de dispositivos, que permite una extensión segura de la red de área local (LAN) sobre una red pública o no controlada como Internet.

C. PARTICIPACIÓN POLITICA DE LAS MUJERES

I. Marco Normativo

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, Ecuador es signatario de:

- La Convención de la ONU para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1981) y su Protocolo Facultativo (2012)
- La Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer (1948)
- La Convención Interamericana 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). Actualmente, el país se ubica en el puesto número 30 en el ranking mundial de representación de mujeres en el poder legislativo, con el 39,4%¹⁹⁴.

Además, el país estableció como obligación constitucional los principios de paridad, alternabilidad y secuencialidad¹⁹⁵ 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 (CNE) y el Tribunal Contencioso Electoral (TCE) debe ser paritaria¹⁹⁶.

Reforma Electoral

En línea con las recomendaciones planteadas por anteriores Misiones de la OEA, la reciente reforma al Código de la Democracia estableció diversas medidas para fomentar la participación política de la mujer ecuatoriana en la política.

Entre ellas, se destacan:

- a) **La implementación progresiva de la paridad horizontal.** Para estos comicios, las organizaciones políticas debieron colocar candidatas mujeres al frente de al menos el 15% de las listas pluripersonales presentadas a nivel nacional. Este porcentaje se elevará a un 30% para las listas pluripersonales y unipersonales de las elecciones seccionales de 2023 y, finalmente, llegará al 50% en las elecciones generales de 2025.¹⁹⁷ En estos mismos comicios entrará en vigencia la obligación de presentar binomios paritarios para la elección presidencial. La Misión celebra los cambios en la legislación y la decisión del Ecuador de continuar fortaleciendo los principios de equidad en la representación.

¹⁹⁴ Unión Interparlamentaria, Julio 2021. Disponible en: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=7&year=2021>. Acceso en: 30/08/2021.

¹⁹⁵ Constitución de la República, 2008, art. 11, 61, 65, 66, 108, 116.

¹⁹⁶ Constitución de la República, art. 210, 217 y 224.

¹⁹⁷ Código de la Democracia. Artículo 99 y disposición transitoria tercera

- b) **Establecimiento de listas cerradas y bloqueadas**¹⁹⁸. Esta medida busca fortalecer la efectividad de los mecanismos de paridad y alternancia vigentes en la legislación.
- c) **Financiamiento etiquetado**. Se incorporó al artículo 330 del código de la democracia la obligación de que las organizaciones políticas destinen el 20% del financiamiento a la formación política de grupos de atención prioritaria, incluidas mujeres y jóvenes.
- d) **Tipificación y Sanciones de la Violencia Política de Género**. Las modificaciones a los artículos 61, 70, 279, 280 y 282 del Código de la Democracia, establece una tipificación de la violencia política de género, calificándola como una conducta muy grave. Se define además al TCE como el órgano responsable de atender y sancionar estas conductas.

La Misión conoció los numerosos esfuerzos liderados por el CNE para socializar las reformas propuestas y promover su aprobación en el órgano legislativo. El CNE promovió un debate amplio e incluyente respecto a las reformas, sus alcances y la necesidad de éstas a través de materiales audiovisuales que fueron transmitidos vía redes sociales, así como diálogos y debates con representantes de distintas funciones del estado, lideresas (incluyendo indígenas), asambleístas, autoridades electas, representantes de la sociedad civil, entre otros. Adicionalmente, la Misión observó los materiales audiovisuales preparados por el CNE para informar a la ciudadanía sobre los cambios concretos que se aplicarían para las elecciones de 2021, incluyendo aquellas medidas para promover la participación política de la mujer y sancionar la violencia política de género.

Por su parte, la Misión fue informada de que el TCE organizó quince talleres, foros y encuentros en los que se brindó información y capacitación sobre violencia política de género. En estas actividades participaron un total de 2.076 personas y se llevaron a cabo en distintas ciudades del país tanto durante la etapa preelectoral como en la etapa de la campaña y la fase postelectoral.

II. Inclusividad desde la perspectiva de género

Padrón electoral

El Instituto Nacional de Estadística y Censos estima que en 2020 la población del Ecuador alcanzaba las 17.510.643 personas, siendo el 50,02% mujeres.¹⁹⁹

Para los comicios del 2021, los datos del registro electoral registraban 13.099.150 personas, de las cuales 6.632.295 (50,6%) son mujeres y 6.466.855 (49,4%) son hombres.

Conformación de las mesas de votación

Durante la jornada del 11 de abril, la Misión recibió una denuncia de una persona en estado de embarazo que había sido seleccionada como MJRV, quien expresó que, al consultar si era elegible para excusarse, las y los coordinadores de recinto le informaron que ella debía ejercer su rol o sería multada. Según la denunciante, ante el temor de la multa, ella ejerció como MJRV tanto para la jornada del 7 de febrero como la del 11 de abril.

El Código de la Democracia²⁰⁰ establece las siguientes excepciones para aquellas personas que hayan sido convocadas como MJRV y deban excusarse (no serán multados):

¹⁹⁸ Código de la democracia Artículo 120.

¹⁹⁹ Instituto Nacional de Estadística y Censos, ¿Cómo crecerá la población en Ecuador?, disponible en

https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion_y_Demografia/Proyecciones_Poblacionales/presentacion.pdf

²⁰⁰ Artículo 292.

- Quienes no pueden votar por mandato legal;
- Quienes no pudieran votar por motivo de salud o por impedimento físico comprobados con el certificado de un facultativo médico del Sistema Nacional de Salud Público o Privado;
- Quienes hayan sufrido calamidad doméstica grave ocurrida en el día de las elecciones o hasta ocho días antes;
- Quienes, en el día de las elecciones, se ausenten o lleguen al país, así como aquellos que se encuentren fuera del territorio nacional; y,
- Quienes, por tener voto facultativo, no están a obligados a votar, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 62 numeral 2 de la Constitución de la República.

Ante la consulta, el CNE informó a la Misión que las mujeres embarazadas estarían incluidas en la causal de justificación relacionada a “motivos de salud o por impedimento físico”, y que las personas en esta condición que hubieran sido seleccionadas como MJRV y no se hayan presentado el día de la elección, debían presentar su solicitud de justificación ante la secretaría de las Delegaciones Provinciales Electorales.

La Misión constató que la normativa no incluye expresamente a mujeres en estado de embarazo o lactancia. Adicionalmente, observó que las y los funcionarios electorales del recinto no estuvieron capacitados para orientar a esta persona respecto a su derecho de excusarse y el trámite que debía realizar para evitar la multa.

Acceso al centro de votación

Para estas Elecciones Generales 2021 se instalaron un total de 39.915 Juntas Receptoras del Voto. De conformidad con lo señalado en la ley electoral las mesas electorales se dividen por sexo, por lo que 19.736 correspondieron a hombres (49,4%) y 20.179 a mujeres (50,6%).

A fin de facilitar el proceso de votación en los recintos 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.

La misión constató que el voto preferente para los grupos arriba mencionados. En términos generales, esta disposición se cumplió adecuadamente, por lo que los miembros de estos grupos pudieron sufragar sin necesidad de hacer fila.

Promoción de la participación de candidatas

La Misión fue informada de que, en noviembre 2020, 33 candidatas participaron del décimo curso de alto nivel denominado Tránsito Amaguaña, realizado por la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), la Escuela de Gobierno de la OEA y el Consejo Nacional Electoral; con el fin de “fortalecer los liderazgos, entregar herramientas para combatir los estereotipos y los ataques de género y asegurar que las mujeres “no solo lleguen al poder, sino que permanezcan”.²⁰¹

²⁰¹ Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/curso-candidatas-elecciones-ecuador-politica.html>

Asimismo, el CNE, en conjunto con ONU Mujeres y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) llevaron a cabo un curso de formación para 40 candidatas a asambleístas provinciales. El objetivo de este taller fue “brindar herramientas y capacitar a las mujeres políticas en temas sobre planificación de campaña electoral, elaboración de presupuesto y optimización de recursos, tácticas concretas para enfrentar ataques durante la campaña electoral y manejo de imagen política en medios de comunicación”.²⁰²

Emisión del voto

El voto es obligatorio en Ecuador. La participación en las elecciones generales 2021 fue de 81,05%²⁰³ del total de la población. En la segunda vuelta, la participación subió a 82,68%.

De acuerdo a los datos proporcionados por el CNE, en las elecciones de febrero de 2021, sufragó el 81,77% de las mujeres y el 80,30% de los hombres. En la segunda vuelta presidencial sufragó el 83,23% de las mujeres y el 82,11 de los hombres. Lo anterior refleja que la participación de las mujeres ecuatorianas 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.

III. 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 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	12.688.911	6.271.219	6.417.692	38.979	19.289	19.690
Total exterior	187.153	194.901	215.338	936	447	489
Total general	12.876.064	6.466.120	6.633.030	39.915	19.736	20.179

Fuente: [Consejo Nacional Electoral](#)

Equidad de género en los órganos electorales

La Constitución de la República²⁰⁴ y el Código de la Democracia²⁰⁵ establecen que el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal Contencioso Electoral (TCE) deben tener una composición paritaria.

Para las elecciones generales 2021, 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: una mujer y cuatro hombres.

Ninguno de los dos órganos cuenta con áreas o unidades específicas para la promoción de la igualdad y no discriminación de género 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. Asimismo, la Misión tomó conocimiento

²⁰² [CNE y ONU capacitan a candidatas a asambleístas provinciales para campaña electoral | El PNUD en Ecuador \(undp.org\)](#)

²⁰³ Datos oficiales del CNE: <https://resultados2021.cne.gob.ec>

²⁰⁴ Artículos 210, 217 y 224 de la Constitución de la República.

²⁰⁵ Artículo 20 del Código de la Democracia de 2009 con las reformas publicadas en 2012.

de esfuerzos de capacitación con enfoque de género al interior del Consejo Nacional Electoral, en particular un entrenamiento dictado por el Consejo Nacional para la Igualdad de Género al personal del órgano electoral, relativo a la identidad y expresión de género, igualdad y respeto de los derechos de las mujeres y personas LGBTQ+. ²⁰⁶

IV. Competitividad en las elecciones desde la perspectiva de género

En los comicios del 7 de febrero de 2021 se eligieron para el periodo 2021-2025, las siguientes dignidades:

- Presidente/a y Vicepresidente/a de la República;
- 5 representantes al Parlamento Andino;
- 137 representantes a la Asamblea Nacional:
 - 15 asambleístas a nivel nacional;
 - 116 asambleístas a nivel provincial;
 - 6 asambleístas por la circunscripción del exterior²⁰⁷

Sistema electoral y participación política de las mujeres

En concordancia con las disposiciones constitucionales y electorales, las listas se conforman de la siguiente manera:

- Puestos unipersonales o uninominales: Para las candidaturas de presidenta o presidente y su binomio vicepresidencial, se presenta una lista con la participación de una mujer y un hombre o viceversa. La reforma aprobada en 2020 establece que para la elección general de 2025, los binomios deberán ser paritarios (un hombre y una mujer).
- Puestos pluripersonales o plurinominales: Las candidaturas pluripersonales se presentan en listas completas con candidatos principales y sus respectivos suplentes. Las listas se conformarán paritariamente con secuencia de mujer-hombre u hombre-mujer hasta completar el total de candidaturas principales y suplentes. En el caso de listas presentadas por la organización política para asambleístas nacionales parlamentarias o parlamentarios andinos, al menos una de estas listas estará encabezada por mujeres. En caso de elecciones de asambleístas provinciales y de las circunscripciones especiales del exterior, del total de listas que la organización política inscriba a nivel nacional para estas dignidades, el cincuenta por ciento (50%) deben estar encabezadas por mujeres. El CNE niega de oficio las listas que no cumplan con las disposiciones descritas.

El sistema electoral ha implementado recientemente las listas cerradas. En el caso del voto unipersonal, el elector marca el casillero de la candidatura o binomio de su preferencia, para los representantes a la Asamblea Nacional y al Parlamento Andino, el elector marca la casilla de la lista de la organización política o alianza de su preferencia. Esto es más favorable para las mujeres, puesto a que respetaría el orden de alternancia/ paridad/ secuencialidad presentados en la lista de la organización política.

Mecanismos de postulación

La reciente reforma al Código de la Democracia estableció la implementación progresiva de la paridad horizontal. Para estos comicios, las organizaciones políticas debieron colocar candidatas mujeres al frente

²⁰⁶ <https://twitter.com/cnegobec/status/1308898411173863425?s=24>

²⁰⁷ Convocatoria Elecciones Generales 2021. Disponible: http://cne.gob.ec/images/d/2020/Reglamentos_Secretaria/RESOLUCI%C3%93N_PLE-CNE-1-17-9-2020_OP-1.pdf

de al menos el 15% de las listas pluripersonales presentadas a nivel nacional. Este porcentaje se elevará a un 30% para las listas pluripersonales y unipersonales de las elecciones seccionales de 2023 y, finalmente, llegará al 50% en las elecciones generales de 2025.²⁰⁸

Dentro de la última reforma además se estableció el uso de listas cerradas y bloqueadas. La Misión saluda esta reforma, que contribuirá a fortalecer la efectividad de los mecanismos de paridad y alternancia vigentes en la legislación ecuatoriana.

El análisis de las candidaturas principales desagregado por sexo refleja que las organizaciones políticas postularon menos mujeres que hombres. Los datos recabados de las candidaturas principales para estas elecciones se presentan a continuación.

Tabla 2. Candidaturas principales según dignidad y sexo - 2021

Dignidades	Mujeres (total y %)	Hombres (total y %)	Total general
Presidencia	1 (6,25%)	15 (93,75%)	16
Vicepresidencia	9 (56,25%)	7 (43,75%)	16
Asambleístas Nacionales	123 (48,24%)	132 (51,76%)	255
Asambleístas Provinciales	422 (46,53%)	487 (53,47%)	909
Asambleístas en el Extranjero	34 (50%)	34 (50%)	68
Parlamento Andino	43 (57%)	32 (43%)	75

Fuente: Elaboración propia con datos enviados el 16 de abril de 2021 por el CNE

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, de un total de 16 binomios, solo hubo una candidata a la presidencia de la república y 9 a la vicepresidencia.

Los puestos plurinominales reflejan una brecha menor, dadas las estipulaciones de conformación de las listas: asambleístas nacionales con un 48,24% mujeres y 51,76% hombres; y asambleístas provinciales con 46,53% mujeres y 53,47% 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 2019²⁰⁹ con las de 2021 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 y 2019.

Durante las elecciones generales de 2021, 157 listas (29%) estuvieron encabezadas por mujeres y 376 por hombres (71%). Si bien estos datos reflejan el cumplimiento de la norma (15% en 2021) e incluso un porcentaje superior al establecido en el encabezamiento de mujeres en listas, al profundizar el análisis, se evidencia que persisten estrategias partidistas sesgadas. Tal y como la Misión lo reportó en su informe preliminar de abril 2021, en algunos casos, las organizaciones políticas favorecen el encabezamiento de

²⁰⁸ Código de la Democracia. Artículo 99 y disposición transitoria tercera.

²⁰⁹ En 2019, la inscripción de candidaturas de mujeres para las alcaldías y prefecturas principales alcanzó el 14% y 17%, respectivamente. Por el contrario, los puestos plurinominales reflejaron 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. (Informe Final, MOE/OEA 2019).

listas por candidaturas masculinas en aquellas provincias identificadas como prioritarias, e inscriben a mujeres únicamente en las provincias con menor importancia política o menores posibilidades de triunfo.

Tabla 3. Encabezamiento de listas, por sexo

CIRCUNSCRIPCIÓN	DIGNIDAD	ENCABEZAMIENTO DE LISTAS				
		FEMENINO		MASCULINO		TOTAL
ECUADOR	ASAMBLEÍSTAS NACIONALES	4	24%	13	76%	17
ECUADOR	PARLAMENTARIOS ANDINOS	13	87%	2	13%	15
AZUAY	ASAMBLEÍSTAS PROVINCIALES	4	24%	13	76%	17
BOLÍVAR	ASAMBLEÍSTAS PROVINCIALES	1	8%	12	92%	13
CAÑAR	ASAMBLEÍSTAS PROVINCIALES	1	11%	8	89%	9
CARCHI	ASAMBLEÍSTAS PROVINCIALES	1	11%	8	89%	9
CHIMBORAZO	ASAMBLEÍSTAS PROVINCIALES	3	14%	19	86%	22
COTOPAXI	ASAMBLEÍSTAS PROVINCIALES	5	33%	10	67%	15
EL ORO	ASAMBLEÍSTAS PROVINCIALES	6	33%	12	67%	18
ESMERALDAS	ASAMBLEÍSTAS PROVINCIALES	2	11%	16	89%	18
GALÁPAGOS	ASAMBLEÍSTAS PROVINCIALES	0	0%	8	100%	8
GUAYAS 1	ASAMBLEÍSTAS PROVINCIALES	6	38%	10	63%	16
GUAYAS 2	ASAMBLEÍSTAS PROVINCIALES	3	18%	14	82%	17
GUAYAS 3	ASAMBLEÍSTAS PROVINCIALES	7	41%	10	59%	17
GUAYAS 4	ASAMBLEÍSTAS PROVINCIALES	7	41%	10	59%	17
IMBABURA	ASAMBLEÍSTAS PROVINCIALES	4	24%	13	76%	17
LOJA	ASAMBLEÍSTAS PROVINCIALES	4	24%	13	76%	17
LOS RÍOS	ASAMBLEÍSTAS PROVINCIALES	1	8%	12	92%	13
MANABÍ 1	ASAMBLEÍSTAS PROVINCIALES	9	53%	8	47%	17
MANABÍ 2	ASAMBLEÍSTAS PROVINCIALES	2	10%	18	90%	20
MORONA SANTIAGO	ASAMBLEÍSTAS PROVINCIALES	2	22%	7	78%	9
NAPO	ASAMBLEÍSTAS PROVINCIALES	2	20%	8	80%	10
ORELLANA	ASAMBLEÍSTAS PROVINCIALES	4	31%	9	69%	13
PASTAZA	ASAMBLEÍSTAS PROVINCIALES	7	58%	5	42%	12
PICHINCHA 1	ASAMBLEÍSTAS PROVINCIALES	7	41%	10	59%	17
PICHINCHA 2	ASAMBLEÍSTAS PROVINCIALES	8	47%	9	53%	17
PICHINCHA 3	ASAMBLEÍSTAS PROVINCIALES	4	24%	13	76%	17
PICHINCHA 4	ASAMBLEÍSTAS PROVINCIALES	9	53%	8	47%	17
SANTA ELENA	ASAMBLEÍSTAS PROVINCIALES	3	16%	16	84%	19
SANTO DOMINGO DE LOS TSÁCHILAS	ASAMBLEÍSTAS PROVINCIALES	4	24%	13	76%	17
SUCUMBÍOS	ASAMBLEÍSTAS PROVINCIALES	2	15%	11	85%	13
TUNGURAHUA	ASAMBLEÍSTAS PROVINCIALES	6	33%	12	67%	18
ZAMORA CHINCHIPE	ASAMBLEÍSTAS PROVINCIALES	4	50%	4	50%	8
AMÉRICA LATINA, EL CARIBE Y ÁFRICA	ASAMBLEÍSTAS EXTERIOR	3	43%	4	57%	7
ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ	ASAMBLEÍSTAS EXTERIOR	2	17%	10	83%	12
EUROPA, ASIA Y OCEANÍA	ASAMBLEÍSTAS EXTERIOR	7	47%	8	53%	15
TOTAL		157	29%	376	71%	533

Fuente: Elaboración propia con datos recibidos el 16 de abril de 2021 por el Jefe de Despacho de Presidencia del CNE

El Sistema de Financiamiento Político

En línea con las recomendaciones formuladas por la OEA en el 2017 y 2019, se definió que, de los recursos del financiamiento público que los partidos deben destinar a capacitación, un 20% debe dirigirse a la formación política de afilados con énfasis en grupos de atención prioritaria: mujeres y jóvenes. La Misión reconoce esta nueva disposición como un avance.

De acuerdo con información proporcionada por el CNE, el mecanismo de control respecto a este financiamiento etiquetado es a través de los informes económicos financieros anuales, que deben ser presentados en el plazo de 90 días posteriores al cierre del ejercicio fiscal. A partir de la información reportada por las organizaciones políticas, la Dirección Nacional de Fiscalización realiza el análisis al destino de los recursos públicos del Fondo Partidario Permanente y verifica el cumplimiento de la utilización de dicho. De existir incumplimiento o inconsistencias en la información, la Dirección Nacional de Fiscalización realiza un informe y le otorga a la organización política 15 días para subsanar, si persiste el incumplimiento se informa al Pleno del CNE para que se ponga en conocimiento del Tribunal Contencioso Electoral o a su vez a la Contraloría General del Estado.

V. Cargos públicos electivos desde la perspectiva de género

Ecuador ha mostrado avances significativos en términos de postulación paritaria de candidaturas, y representación legislativa. Si bien el periodo 2021-2024 de la Asamblea Nacional será el que tenga mayor representación femenina desde 1979 (ver tabla 4), el órgano legislativo aún estará compuesto mayoritariamente por hombres. La conformación para este período será de 54 mujeres (39,42%) y 83 hombres (60,58%).²¹⁰

Tabla 4. Asambleístas nacionales por periodo legislativo y sexo.

Período Legislativo	Hombres	Mujeres	Total hombres y mujeres	% Mujeres
1979-1984	69	0	69	0
1984-1986	68	3	71	4,2
1986-1988	70	1	71	1.4
1988-1990	68	3	71	4.2
1990-1992	67	5	72	6.9
1992-1994	73	4	77	5.2
1994-1996	72	5	77	6.5
1996-1998	78	4	82	4.9
1998-2002	106	15	121	12.4
2003-2007	82	18	100	18
2009-2013	86	38	124	30.6

²¹⁰ Datos de la Asamblea Nacional del Ecuador, disponibles en <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/pleno-asambleistas>

2013-2017	84	53	137	38.7
2017-2021	85	52	137	37.9
2021-2024	83	54	137	39.4
Totales	1091	255	1346	18.8

Fuente: Flavia Freidenberg y Karen Garzón-Sherdek. 2022. "Ecuador". Documento de Investigación para el Observatorio de Reformas Políticas de América Latina. (En prensa).

VI. 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.²¹¹

En el marco de la reforma 2020, el Ecuador incorporó entre las infracciones electorales la violencia política de género²¹² definida como "aquella agresión cometida por una persona o grupo de personas, directa o indirectamente, contra de las mujeres candidatas, militantes, electas, designadas o que ejerzan cargos públicos, defensoras de derechos humanos, feministas, lideresas políticas o sociales, o en contra de su familia", que tiene como finalidad "acortar, suspender, impedir o restringir su accionar o el ejercicio de las funciones propias 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 responsabilidades".

Se regula un listado de acciones, conductas u omisiones que, basados en el género, incurran en diversas conductas entre las que destacan: amenazas e intimidación para anular sus derechos políticos, restricción de su derecho al voto, acciones denigratorias, acciones de daño a su material electoral que impidan participar en condiciones de equidad, divulgar imágenes o información que se basen en estereotipos o en relaciones de dominación, obstaculizar o impedir su acceso a la justicia para proteger sus derechos políticos, evitar que asistan a actividades que impliquen la toma de decisiones, restringir el uso de la palabra, imponer estereotipos de género en la realización de actividades o tareas, entre otros.

Se otorgó al TCE la potestad de sancionar estas acciones mediante multas y la destitución o suspensión de derechos de participación²¹³.

Según la información provista por el TCE, durante esta elección se presentaron cuatro denuncias por supuestas infracciones por violencia política de género²¹⁴. Sin embargo, los casos fueron archivados y en ninguno de ellos se impuso una sanción contra los presuntos responsables. En dos de ellos, no se subsanó y aclaró la denuncia en el plazo establecido²¹⁵, en uno se señaló que no se acreditó la infracción (ni se

²¹¹ Torres García, 2018.

²¹² Código de la Democracia: artículo 280.

²¹³ Artículos 279 y 280 del Código de la Democracia

²¹⁴ Causas 156-2020-TCE, 163-2020-TCE, 026-2021-TCE y 048-2021-TCE.

²¹⁵ Causas 163-2020-TCE y 048-2021-TCE.

fundamentó durante la audiencia)²¹⁶ y en el último se estimó en primera instancia que no se configuraba la infracción y la apelación fue rechazada²¹⁷.

La Misión celebra este importante avance normativo, que recoge las recomendaciones formuladas por la OEA en anteriores elecciones. No obstante, la MOE/OEA constató que los cuatro casos que llegaron al TCE por violencia política fueron rechazados y no generaron sanción alguna.

Por otro lado, cabe notar que hasta la fecha no existe un protocolo para la atención de los casos de violencia política de género ni reglamentación en la materia. Adicionalmente, distintas personas entrevistadas por la MOE/OEA señalaron que es necesario dar mayor difusión al nuevo articulado legal y a los canales de denuncia disponibles.

VII. Hallazgos y recomendaciones

Según la información de candidaturas desagregada por sexo proporcionada por el CNE, el encabezamiento de listas por mujeres superó apenas el 15% en el acumulado de todas las dignidades en disputa. No obstante, la Misión fue informada de que, en algunos casos, las organizaciones políticas inscriben a mujeres únicamente en las provincias con menor importancia política o menores posibilidades de triunfo. Teniendo en cuenta lo anterior, la Misión recomienda:

- Valorar la conveniencia de usar bloques de competitividad, a efecto de que las mujeres encabecen listas tanto en provincias ganadoras como en aquellas con menores posibilidades para cada organización política. Es decir, que las organizaciones políticas deban postular listas en las provincias en donde tienen mayor, mediana y menor probabilidades de triunfo.

La Misión constató que, si bien el CNE ha llevado a cabo esfuerzos por publicar información con perspectiva de género, esto se realiza principalmente posterior a los procesos electorales. La ausencia de datos públicos impide el control y análisis por parte de organizaciones de sociedad civil y las propias organizaciones políticas sobre el cumplimiento de la normativa. La Misión recomienda:

- Producir y publicar, con antelación a la jornada electoral, información sistematizada sobre la participación de las mujeres en las listas de candidaturas, discriminando por organización y nivel de elección.

La MOE constató que el CNE no cuenta con una unidad responsable de diseñar e implementar políticas de género transversales. En línea con sus recomendaciones de años anteriores, la Misión sugiere:

- Designar una unidad al interior del CNE con la responsabilidad de diseñar e implementar una política de género, y que ésta asuma las tareas de observar el cumplimiento de las organizaciones políticas (tanto de la aplicación de la paridad y el encabezamiento de listas, como del uso de los fondos etiquetados); elaborar y coordinar estrategias de promoción del voto y capacitación a mujeres candidatas.

La reforma incorporó la tipificación de aquellas conductas que constituyen violencia política de género y se otorgó al Tribunal Contencioso Electoral (TCE) la potestad de sancionar estas acciones mediante multas y la destitución o suspensión de derechos de participación. La Misión celebra este importante avance normativo, que recoge las recomendaciones formuladas por la OEA en anteriores elecciones. No obstante, la MOE/OEA constató que los cuatro casos que llegaron al TCE por violencia política fueron rechazados y no generaron sanción alguna. Asimismo, la Misión observó que no existe un protocolo para la atención

²¹⁶ Causa 156-2020-TCE.

²¹⁷ Causa 026-2021-TCE.

de los casos de violencia política de género ni reglamentación en la materia. Al respecto, la Misión recomienda:

- Fortalecer la capacitación en materia de violencia política de género para que las organizaciones políticas, candidatas y la ciudadanía conozcan las faltas, el procedimiento y las sanciones, con el objetivo de que la nueva normativa sancionadora pueda tener verdadera eficacia.
- Elaborar 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.
- Establecer una campaña de comunicación para difundir los canales mediante los cuales se puede interponer denuncias por violencia política de género.
- Definir las medidas de protección que se brindará a las denunciantes, en caso de ser necesario. Se sugiere, además, garantizar que éstas cuenten con acompañamiento institucional durante todo el proceso.

La Misión constató que la normativa para justificar la ausencia de Miembros de JRV no incluye expresamente a mujeres en estado de embarazo o lactancia. Adicionalmente, observó que en ocasiones, las y los funcionarios electorales del recinto no estuvieron capacitados para orientar a personas embarazadas respecto a su derecho de excusarse y el trámite que debía realizar para evitar la multa. Por lo anterior, la Misión recomienda:

- Incorporar a la normativa, de manera expresa, el derecho de las personas embarazadas y en etapa de lactancia a excusarse de ejercer como miembros de juntas receptoras del voto.
- Reforzar la capacitación con perspectiva de género a las y los funcionarios electorales designados en los recintos de votación.
- Incluir mensajes con perspectiva de género en las campañas de comunicación del CNE, informando que estas personas pueden excusarse de ejercer el rol de MJRV.

D. PUEBLOS INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES

I. Sistema político y marco legal

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo primero establece que el país es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Asimismo, el capítulo cuarto dispone un conjunto de derechos para las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, así como para el pueblo afroecuatoriano²¹⁸.

Por su parte, a nivel legal, la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador²¹⁹ (Código de la Democracia) establece la posibilidad de que el Estado pueda tomar acciones positivas para la inclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en el proceso democrático. En particular, el artículo 3º establece como una obligación del Estado promover *“la inclusión y participación política de las personas pertenecientes a los pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y el pueblo montubio”*. Luego señala que: *“[e]l 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”*.

De igual forma, el artículo 25 de la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas incluye, entre las funciones del Consejo Nacional Electoral, la promoción de *“la democracia comunitaria en las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo montubio y pueblo afroecuatoriano”*.

Las normas precitadas, fueron aprobadas por la Asamblea Nacional en diciembre del 2019 y entraron en vigor en marzo de 2020. En ese sentido, la MOE/OEA valora que la última reforma al Código de la Democracia haya recogido esos conceptos. Sin embargo, la Misión constató que aún no se designan las responsabilidades a alguna unidad administrativa al interior del Consejo Nacional Electoral para poner en práctica estos mandatos legales y promover la participación política de los pueblos indígenas y afrodescendientes.

En términos del reconocimiento a los pueblos indígenas y sus miembros, la ley suprema del Ecuador (2008) se ubica entre las más desarrolladas²²⁰. No obstante, es necesario pasar del reconocimiento formal al sustantivo, garantizando que las personas indígenas y afrodescendientes tengan igualdad en el acceso a los procesos electorales en todas sus etapas. Para ello es necesario entender el funcionamiento tanto de los partidos políticos como de las autoridades electorales y de la propia dinámica social.

II. Contexto sociopolítico de la población

Ecuador es una sociedad multiétnica, pluricultural, comunitaria y multilingüe donde conviven más de 30 identidades indígenas distintas. Según el Censo de Población y Vivienda del año 2010²²¹ su población asciende a 14.306.876 habitantes. De ese total, ante la pregunta de identificación según cultura y costumbres - los resultados fueron los siguientes:

²¹⁸ Artículos 56 a 60 de la Constitución de la República del Ecuador.

²¹⁹ En los artículos 3 y 25.

²²⁰ Al respecto, entre otros, véase: 1) Martí i Puig, Salvador (2013). “Balance y retos de la lucha de las poblaciones indígenas en el cambio de ciclo”. En: Entre el desarrollo y el buen vivir. Recursos naturales y conflictos en los territorios indígenas. Madrid: Catarata, pp. 21-42. 2) Torbisco, Neus (2014). Derechos indígenas: reconocimiento y desafíos para la democracia constitucional y para los derechos humanos. En: Un conflicto de derechos: autonomía individual v. autonomía colectiva. Madrid: Marcial Pons, pp. 81-127. 3) Yrigoyen, Raquel (2011). “El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización”. En: El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 139-159.

²²¹ Según comunicado oficial del 25 de marzo de 2020 del Instituto Nacional de Estadística y Censos, ante la emergencia sanitaria se suspendieron los operativos de campos previstos para el Censo 2020.

- 1.018.176 personas se identificaron como indígenas, lo que es equivalente al 7,11% de la población. Hubo un aumento de 187.757 personas respecto de la misma pregunta en el Censo del año 2001.
- 1.041.559 personas se identificaron como población afroecuatoriana, equivalente al 7,28% de la población. Se registró un incremento de 437.550 personas, respecto de la medición censal del 2001.
- 1.064.074 personas se identificaron como montubios, es decir un 7,43% de la población. Es la primera vez que el censo incorporó la referencia a este pueblo.

Sobre el caso específico de los pueblos indígenas, las nacionalidades con mayor representación, según los datos del censo son el Kichwa de la Sierra con 328.149 personas, el Puruhá con 136.141, el Shuar con 79.709, y Panzaleo con 61.026. Por otro lado, 14,2% del total de personas autoidentificadas como indígenas (144.988 personas) manifestaron ignorar su nacionalidad.

Un dato a considerar es el nivel de analfabetismo que subsiste en estos grupos poblacionales. Uno de cada cuatro personas (25,67%) identificada como indígena es analfabeta. En el caso de montubios y afroecuatorianos, esta proporción es del 14,78% y 8,26%, respectivamente. El dato es significativamente mayor al promedio nacional, donde 6,75% (672.000 personas) de los mayores de 15 años o más es analfabeta.

Tabla 1. Proporciones de población alfabetizada y analfabeta por grupo poblacional.

Grupo poblacional	Alfabeto	Analfabeto	Total
Indígena	508.344	130.519	638.863
Afroecuatoriano	647.939	53.574	701.513
Montubio	665.179	98.344	763.523
Mestizo	6.830.357	365.212	7.195.569
Blanco	593.358	22.661	616.019
Otro	37.801	1.786	39.587
Total	9.282.978	672.096	9.955.074

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda 2010

III. Participación como electores

Igualdad en la inscripción de votantes

El voto es un derecho y un deber de todos los ciudadanos y ciudadanas de Ecuador, quienes obtienen la mayoría de edad a los 18 años²²². El sufragio es facultativo para las personas entre 16 y 18 años, los mayores de 65 años, las y los ecuatorianos residentes 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.

En cuanto a su participación como parte del electorado, la Misión constató que no existen datos que permitan estimar la proporción de pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo

²²² El artículo 64 de la Constitución de Ecuador establece que para el ejercicio del derecho al sufragio activo se requiere ser ciudadano o ciudadana, sin suspensión de derechos políticos.

montubio en el padrón electoral, toda vez que este instrumento no incluye una distinción por autoidentificación étnica .

Igualdad en el acceso a los centros de votación

En el marco del proceso de observación, la MOE/OEA se reunió con la Confederación de Nacionales Indígenas del Ecuador (CONAIE) y con la organización política Pachakutik. Ambas señalaron que, a pesar de los esfuerzos del CNE por acercar los centros de votación al electorado, a su criterio, éstos aún se encuentran alejados de las comunidades indígenas, principalmente, en las provincias amazónicas.

Igualdad en la emisión del voto

De acuerdo con los resultados dados a conocer por el CNE, la participación electoral alcanzó el 80,99% a nivel nacional. Entre nulos y blancos, suman 1.342.330 votos, es decir 12,65% de los votos emitidos.

Tal como se señaló en el apartado anterior, a falta de una variable de auto adscripción en el padrón electoral no es posible analizar con precisión el nivel de participación de grupos específicos en la votación. Debido a lo anterior, la Misión analizó los niveles de participación en las provincias con mayor porcentaje de población indígena (sobre el 20%)²²³, tomando como base de información la participación electoral en las elecciones presidenciales (primera vuelta), según se detalla en las siguientes tablas.

Tabla 2. Participación en las elecciones presidenciales de 2017 y 2021 (primera vuelta) en provincias con mayor población indígena.

Provincia	Identificación Indígena	Participación		Votos Nulos y Blancos	
		2017	2021	2017	2021
Bolívar	25,4 %	84,01 %	83,03 % ↓	10,63 %	13,38 % ↑
Chimborazo	38,0 %	80,63 %	80,40 % ↓	12,78 %	11,00 % ↓
Cotopaxi	22,1 %	87,19 %	85,57 % ↓	12,66 %	12,56 % ↓
Imbabura	25,8 %	84,04 %	81,99 % ↓	10,30 %	13,54 % ↑
Morona Santiago	48,4 %	76,27 %	77,93 % ↑	10,88 %	9,13 % ↓
Napo	56,8 %	87,57 %	86,19 % ↓	8,21 %	6,38 % ↓
Orellana	31,8 %	86,30 %	85,39 % ↓	11,93 %	10,47 % ↓
Pastaza	39,8 %	82,03 %	81,08 % ↓	8,49 %	9,11 % ↑

Fuente: Elaboración propia con datos de participación proporcionados por el CNE.

Según se refleja en la Tabla 2, la participación bajó marginalmente en todas las provincias incluidas en este análisis, excepto en Morona Santiago. En lo que respecta al voto nulo y blanco, éste tipo de votación aumentó en Bolívar, Imbabura y Pastaza.

²²³ Conforme al Censo del año 2010.

Tabla 3. Participación en las elecciones presidenciales (primera vuelta) del 2017 y 2021 en provincias con mayor población afroecuatoriana y montubia.

Provincia	Identificación afroecuatoriana o montubia	Participación		Nulos y Blancos	
		2017	2021	2017	2021
Esmeraldas	43,9 % afroecuatorianos	79,93 %	81,11 % ↑	15,19 %	18,67 % ↑
Imbabura	66,7 % montubios	84,04 %	81,99 % ↓	10,30 %	13,54 % ↑
Los Ríos	35,1 % montubios	87,98 %	86,88 % ↓	14,14 %	18,30 % ↑

Fuente: Elaboración propia con datos de participación proporcionados por el CNE

La Tabla 3 refleja que la tasa de participación se incrementó en Esmeraldas, provincia con importante presencia afroecuatoriana. Por otro lado, la participación decreció en Imbabura y Los Ríos, caracterizados por el peso relativo del pueblo montubio. En las tres provincias aumentó el porcentaje de votos nulos y blancos.

La Misión tomó conocimiento de que el Pueblo Originario Kichwa de Sarayacu, localizado en la Provincia de Pastaza, resolvió en Asamblea Extraordinaria no participar de la elección del 11 de abril. Alegando supuestas irregularidades que habrían dejado fuera de la contienda al candidato presidencial del Movimiento Pachakutik, los dirigentes de la comunidad expresaron su desconfianza en el Consejo Nacional Electoral y la declararon como institución no grata, asegurando que no permitirían el ingreso de funcionarios electorales a su territorio.

Ante esta situación, se iniciaron diálogos entre las autoridades electorales y de la comunidad Sarayacu. La Dirección Provincial y la Junta Provincial con el Consejo de Gobierno del Pueblo Kichwa originario de Pacayacu decidieron “acoger y consentir el cambio/traslado/reubicación de las Juntas Receptoras del Voto del Recinto Electoral ubicado en Sarayacu a la comunidad Pacayacu, a la Unidad Educativa Intercultural Bilingüe Pacayacu”²²⁴.

De la revisión de las actas de escrutinio publicadas por el CNE se destaca que un total de 456 personas de Sarayacu ejercieron su derecho al sufragio, esto a pesar de que la reubicación del recinto significó que estas personas debieron movilizarse a un pueblo alejado para votar. La MOE/OEA saluda los esfuerzos de la autoridad electoral para garantizar el derecho al voto de aquellas personas que decidieron ejercer el sufragio a pesar de la decisión de los líderes de su comunidad.

Igualdad en la promoción del voto

Durante la primera vuelta, personas entrevistadas por la Misión expresaron que, en general, las campañas de difusión y promoción emprendidas por el CNE fueron en español y sin pertinencia cultural.

De cara a la segunda vuelta, la Misión tuvo acceso a cuñas radiales elaboradas por el CNE en lenguas Kichwa y Shuar, con el objetivo de informar sobre el protocolo de bioseguridad, promover la asistencia de los miembros de JRV, así como incentivar la participación electoral de estas comunidades. Adicionalmente, la MOE recibió material audiovisual que algunas Delegaciones Provinciales como la de Sucumbíos y Morona Santiago elaboraron en Kichwa, Shuar y Cofán²²⁵. La MOE/OEA saluda los esfuerzos

²²⁴ Resolución Nro. 039-JPEPZ-CNE-09-04-2021.

²²⁵ Información proporcionada por el Consejo Nacional Electoral el 16 de abril de 2021.

realizados por el CNE y sus delegaciones en incorporar una perspectiva intercultural a sus campañas de información ciudadana.

Ilustración 1. Campaña de Información en shuar.



En castellano: “Averigua donde sufragas. En tu celular android abre la app CNE y averigua rápido donde votas”²²⁶

Ilustración 2. Campaña de Información – Nacionalidades Cofán, Shuar y Kichwa.



Por otro lado, cabe mencionar que el Protocolo General para la Prevención de la Propagación del COVID-19 en el Proceso Electoral 2021, emitido por el CNE no incorporó una mirada intercultural ni medidas específicas para garantizar tanto la salud como la participación política de los pueblos indígenas y afrodescendientes en las elecciones.

²²⁶ Traducción al castellano proporcionada por el Consejo Nacional Electoral.

De acuerdo a distintos actores entrevistados por la Misión, las elecciones del 2021 se realizaron en un contexto de discriminación y violencia racial hacia los pueblos indígenas y sus miembros. A la luz de lo anterior, la Misión considera que los incipientes esfuerzos de comunicación con perspectiva intercultural de la autoridad electoral pueden mejorar.

Integridad en el registro de las preferencias del votante

Durante las jornadas del 7 de febrero y 11 de abril, ningún integrante de la MOE/OEA recibió quejas o denuncias respecto a algún tipo de presión externa que impidiera el ejercicio libre y secreto del voto por parte de los pueblos indígenas y afrodescendientes.

En la fase postelectoral de la segunda vuelta presidencial, el Movimiento Pachakutik, cuyo candidato a la presidencia se autoidentifica como indígena, alegó la existencia de un fraude electoral, por lo que presentó varios reclamos solicitando el recuento de votos.

Al respecto, la MOE/OEA consideró que todos los contendientes gozaron de múltiples instancias de impugnación, lo que permitió emplear y agotar los recursos e inconformidades con apego a derecho y, con ello, dar a la ciudadanía y a los involucrados las garantías de certeza necesaria en cualquier proceso electoral.

IV. Participación en la organización electoral

Participación en los órganos electorales

El Consejo Nacional Electoral se compone por cinco personas, dos de las cuales se auto reconocen como parte de un pueblo indígena: Diana Atamaint Wamputsar (Presidenta) de nacionalidad Shuar y Esthela Acero (Consejera) del pueblo Kichwa. Por su parte, ninguna de las personas que componen el Tribunal Contencioso Electoral se autoidentifica como parte de un pueblo indígena o de afrodescendencia.

No existen obstáculos legales o prácticos expresos para la participación de indígenas, afrodescendientes o montubios en las juntas receptoras del voto. No obstante, dado que la documentación existente no incorpora la identificación étnica de quienes fungieron la labor de MJRV, no es posible tener estadísticas oficiales desagregadas por etnicidad.

De acuerdo a los datos cuantitativos recabados por la Misión durante la segunda vuelta, de las personas que ejercieron la presidencia de la JRV, el 5% se autoidentificó como indígena, 5% como afroecuatoriana, 8% se identificaron como montubias y 82% dijeron ser mestizas.

Por otra parte, el Código de la Democracia establece entre las funciones del CNE la de “[p]romover el ejercicio de la democracia comunitaria en las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo montubio y pueblo afroecuatoriano”. Si bien estas normas fueron aprobadas por la Asamblea Nacional en diciembre del 2019 y entraron en vigor en marzo de 2020, la Misión constató que aún no se designan estas responsabilidades a una unidad o departamento al interior del CNE que pueda concretizar los mandatos legales y promover la participación política de los pueblos indígenas y afrodescendientes²²⁷.

Participación en la fiscalización del voto

No existen datos oficiales respecto a la participación de los miembros de los pueblos y nacionalidades indígenas, o bien de los pueblos montubio y afroecuatoriano como delegados de organizaciones políticas, dado que los formatos de registro no contienen información de identificación étnica.

²²⁷ Artículo 25 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador.

Según los datos recabados por la Misión durante la segunda vuelta, el 30% de las y los delegados de las organizaciones políticas presentes al momento del cierre de la JRV se identificaban como mestizos. Asimismo, el 10% de las personas se auto identificó como indígena, 15% dijo pertenecer a la población afroecuatoriana, y el 17% dijo ser montubia.

Participación en la observación electoral

De la lista de instituciones acreditadas como observadores nacionales no se observó ninguna con énfasis en la participación de pueblos indígenas o afrodescendientes, o que fuera liderada por miembros de estas comunidades.

V. Participación como candidatas y candidatos

Igualdad en la inscripción de candidaturas

En el ordenamiento jurídico de Ecuador no existe norma que establezca cuotas o escaños reservados para miembros de las comunidades indígenas o afrodescendientes. Debido a lo anterior, entre otras cosas, la representación indígena y afroecuatoriana en la Asamblea Nacional es considerablemente baja en relación al porcentaje de población que se autoidentifica como miembro de estas comunidades. En la integración para el período legislativo 2009-2013 un 5,6% de los y las asambleístas se autoreconocía indígena²²⁸, porcentaje que se mantuvo de forma similar en el período 2013-2017.

Para el período 2017-2021 de la Asamblea Nacional no existe información oficial al respecto. Sin embargo, al menos es posible constatar que el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik, agrupación política de tendencia expresamente indigenista, obtuvo cinco escaños en la Asamblea Nacional con candidatos de origen indígena²²⁹.

En la elección 2021, el Movimiento Pachakutik obtuvo el 16,81% de los votos en las elecciones de asambleístas nacionales, siendo la segunda mayoría política luego de Unión por la Esperanza con el 32,21% y seguido por el Partido Izquierda Democrática con el 11,98%.

En el caso de la elección 2021 a asambleístas provinciales, Pachakutik y sus alianzas obtuvieron sus votaciones más altas en las provincias de Morona Santiago (52,42%), Cañar (36,68%), Cotopaxi (36,76%), Bolívar (33,43%) y Azuay (33,08%). Los resultados de las elecciones de asambleístas provinciales para ese movimiento se presentan en la siguiente tabla.

Tabla 4. Resultados alcanzados por el movimiento Pachakutik y sus alianzas en las elecciones 2021 a Asambleístas Provinciales.

Provincia	Movimiento	Porcentaje	Posición
Azuay	Minka por la vida	33,08%	1 de 17
Bolívar	Pachakutik	33,43%	1 de 13
Cañar	Pachakutik	36,78%	1 de 9
Carchi	Minga por la vida	6,64%	7 de 9
Cotopaxi	Pachakutik	36,76%	1 de 15

²²⁸ En: PNUD (2015). *Representación indígena en poderes legislativos*, p. 15.

²²⁹ Información obtenida del sitio web oficial de la Asamblea Nacional: <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/pleno-asambleistas>

Chimborazo	Pachakutik	23,47%	1 de 22
El Oro	Pachakutik	9,92%	4 de 18
Esmeraldas	Pachakutik	6,48%	5 de 18
Guayas 1	Pachakutik	6,04%	5 de 16
Guayas 2	Pachakutik	5,75%	5 de 17
Guayas 3	Pachakutik	5,70%	5 de 17
Guayas 4	Pachakutik	7,42%	3 de 17
Imbabura	Pachakutik	17,71%	2 de 17
Loja	Minka por la Vida	18,50%	1 de 17
Los Ríos	Minga por la Vida	6,15%	6 de 13
Manabi 1	Pachakutik	3,31%	8 de 17
Manabi 2	Pachakutik	4,39%	6 de 20
Morona Santiago	Pachakutik	52,42%	1 de 9
Napo	Pachakutik	21,11%	1 de 10
Pastaza	Pachakutik	18,47%	2 de 12
Pichincha 1 Centro-Norte	Pachakutik	9,37%	5 de 17
Pichincha 2 Centro-Sur	Pachakutik	17,28%	2 de 17
Pichincha 3 Quito rural	Pachakutik	15,66%	3 de 17
Pichincha 4	Pachakutik	24,21%	1 de 17
Tungurahua	Pachakutik	25,58%	1 de 18
Zamora Chinchipe	Alianza por la Dignidad de Zamora Chinchipe	31,91%	1 de 7
Galápagos	Pachakutik	11,57%	5 de 8
Sucumbios	Pachakutik	27,41%	2 de 13
Orellana	Alianza renace la Esperanza	26,75%	1 de 13
Sto. Dgo. Tsachilas	Minga por la vida	5,56%	6 de 17
Santa Elena	Pachakutik	4,83%	7 de 19
Europa, Asia y Oceanía	Pachakutik	14,65%	2 de 15
EE.UU. y Canadá	Pachakutik	20,14%	2 de 12
América Latina, Caribe y África	No	No	No

Fuente: Elaboración propia con resultados electorales publicados por el CNE

Por último, en las elecciones del Parlamento Andino, el Movimiento Pachakutik obtuvo el 16,48% de los votos, constituyéndose en la segunda agrupación con mayor votación (de entre 15 organizaciones políticas), siendo solamente superado por Unión por la Esperanza que obtuvo el 32,96% de los votos.

Igualdad en la creación y registro de los partidos políticos

La Carta Magna²³⁰ y el Código de la Democracia²³¹ hacen una diferencia entre partidos y movimientos políticos, con requisitos de constitución significativamente menores para estos últimos. Este marco jurídico es propicio para la creación de formaciones políticas de naturaleza étnica. En este sentido, existe un movimiento de alcance nacional que es el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik (brazo político de la CONAIE) y otro a nivel provincial (Chimborazo), que es Amauta Yuyai, organización política de indígenas evangélicos. La Misión fue informada de que, a pesar de algunos intentos de constituir organizaciones políticas afroecuatorianas, éstos no han prosperado y hasta la fecha, no existe ningún partido o movimiento que agrupe o represente a esta población.

Por otro lado, en sus artículos 60 y 257, la Constitución de la República del Ecuador establece el derecho de los pueblos indígenas y afroecuatorianos a conformar circunscripciones territoriales autónomas con competencias similares a las regiones. Lo anterior representa una herramienta que podría mejorar la representación de las naciones y pueblos indígenas y – con ello – mejores posibilidades para el surgimiento de organizaciones políticas.

La Misión fue informada de que estas circunscripciones territoriales autónomas sólo pueden ser constituidas dentro de los límites territoriales de una parroquia, cantón o una provincia, luego de una consulta aprobada por al menos dos terceras partes de los votos válidos. Diversos actores expresaron a la Misión que estos requisitos representan una barrera para la conformación de circunscripciones territoriales autónomas y que por ello, a la fecha no se ha podido concretar su conformación.

Igualdad en el acceso al sistema de financiamiento político

Ecuador cuenta con un sistema de financiamiento mixto, al cual se le han hecho ajustes relevantes relacionados con la transparencia y la probidad. Sin embargo, no se establecen recursos especiales para candidaturas indígenas o afrodescendientes. La norma tampoco exige etiquetar recursos para el financiamiento de actividades de formación, capacitación e investigación, relacionadas, específicamente con temas indígenas o afroecuatorianos.

Igualdad en el acceso a los medios de comunicación

No existen medidas que promuevan que candidatos indígenas o afrodescendientes cuenten con espacios en medios escritos, radiales y televisivos. Ello les permitiría competir en mayores condiciones de igualdad, frente al resto de las candidaturas. Por el contrario, la Misión fue informada de que, en medios de comunicación y redes sociales, hubo pronunciamientos racistas en contra de personas indígenas²³² y afroecuatorianas²³³.

Por su parte, dentro de las reformas que se realizaron al Código de la Democracia se establece que en *“las provincias con importante población indígena se difundirá la promoción electoral también en idiomas de relación intercultural propios de la jurisdicción. El Consejo Nacional Electoral reglamentará el financiamiento según la realidad de cada localidad y adaptará además la normativa a las condiciones de*

²³⁰ Artículo 109 de la Constitución de la República del Ecuador.

²³¹ Artículo 310 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador.

²³² <https://elespectadorchimborazo.com/del-racismo-como-estrategia-politica/>

²³³ Pronunciamiento del Consejo de Protección de Derechos Disponible en: <https://proteccionderechosquito.gob.ec/2021/02/03/11318336/>

*las circunscripciones especiales del exterior*²³⁴. Sin embargo, para la presente elección no existió una reglamentación específica por parte del CNE que hiciera posible lo establecido en el artículo precitado.

Igualdad en la seguridad

La Misión no tuvo conocimiento de amenazas a candidatos o candidatas indígenas por el hecho de ser indígenas. Tampoco se registraron quejas sobre amenazas directas hacia las candidaturas afroecuatorianas.

Diversidad en la estructura del sistema electoral

A pesar de que en el marco de la reforma al Código de la Democracia hubo diversas propuestas legislativas al respecto, el sistema electoral ecuatoriano no contempla medidas de acción afirmativa, tales como las cuotas o escaños reservados para personas indígenas y afroecuatorianas.

VI. Hallazgos y recomendaciones

No es posible analizar la participación de personas indígenas, afroecuatorianas o montubias como votantes, en las candidaturas, en los órganos temporales, o como delegados de organizaciones políticas, toda vez que el padrón electoral o los distintos formularios de participación (por ejemplo para el registro de candidaturas) no incorporan variables de autoidentificación. La Misión reitera su recomendación de 2019:

- Incorporar variables étnicas en el padrón electoral y los distintos documentos de registro que maneja el CNE, para contar con datos oficiales sobre la participación de los pueblos indígenas y afrodescendientes.

La Misión fue informada de que, a pesar de los esfuerzos del CNE por acercar el sufragio a la ciudadanía, en las provincias amazónicas, los centros de votación siguen estando alejados de las comunidades indígenas. La MOE/OEA sugiere:

- Realizar un estudio sobre la ubicación de los locales de votación y su distancia respecto a las comunidades indígenas rurales, a efecto de minimizar tiempos de traslado y de esta manera facilitar el ejercicio del derecho al sufragio.

La MOE/OEA saluda que para la segunda vuelta se realizaron esfuerzos comunicacionales con perspectiva intercultural y en lenguas indígenas. A pesar de lo anterior, diversos actores consultados por la Misión expresaron que estas campañas siguen siendo aisladas y no llegan a las comunidades. La MOE/OEA recomienda:

- Incorporar una perspectiva intercultural, así como la interpretación en lenguas indígenas a la estrategia de comunicación y las campañas informativas que se realicen desde la etapa preelectoral. Asimismo se podría valorar el uso de métodos comunitarios de comunicación para conocer la ubicación de los centros de votación, tal como el uso de perifoneo.

El Código de la Democracia establece entre las funciones del CNE la de “[p]romover el ejercicio de la democracia comunitaria en las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo montubio y pueblo afroecuatoriano”. Si bien estas normas fueron aprobadas por la Asamblea Nacional en diciembre del 2019 y entraron en vigor en marzo de 2020, la Misión constató que aún no se designan estas responsabilidades a una unidad o departamento al interior del CNE que pueda concretizar los

²³⁴ Artículo 202 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador.

mandatos legales y promover la participación política de los pueblos indígenas y afrodescendientes²³⁵. Para avanzar en esa dirección, la MOE/OEA sugiere:

- Designar la responsabilidad de promover la participación política de pueblos indígenas y afrodescendientes a alguna unidad al interior del CNE o crear una que se ocupe de esta temática de manera transversal. Para enfocar las tareas prioritarias que debe realizar el CNE, se aconseja llevar a cabo un diálogo con participación de las organizaciones de los pueblos indígenas y afrodescendientes.

El Protocolo General para la Prevención de la Propagación del COVID-19 en el Proceso Electoral 2021, emitido por el CNE no incorporó una perspectiva intercultural y de medidas específicas para los pueblos indígenas y afrodescendientes en las elecciones. En línea con la recomendación anterior, la Misión sugiere:

- Incorporar una mirada intercultural en el quehacer cotidiano del CNE para garantizar que todas las actividades, protocolos y acuerdos consideren su impacto en los pueblos y nacionalidades indígenas, así como en los pueblos afroecuatorianos y montubios.

La representación indígena en los cargos de elección popular sigue siendo baja en comparación con su peso poblacional. En el contexto de las campañas electorales, no existen medidas que promuevan que candidatos indígenas o afrodescendientes cuenten con espacios en medios escritos, radiales y televisivos. A modo de avanzar en la participación y visibilización de estas comunidades, la Misión recomienda:

- Generar estadísticas georeferenciadas, que den cuenta de la participación política de indígenas, montubios y afroecuatorianos.
- Estudiar la eventual adopción de medidas afirmativas o de representación especial que aseguren la inclusión de los pueblos indígenas y afroecuatorianos en los órganos de representación popular.
- Establecer que los partidos deban designar recursos para la capacitación y formación política de liderazgos indígenas, a efecto de dar mayor visibilidad.

La Constitución permite conformar circunscripciones territoriales autónomas con competencias similares a las regiones. Sin embargo, a la fecha no se ha concretado alguna. La MOE/OEA, considera que sería pertinente:

- Impulsar agendas de discusión en cuanto a los retos que enfrentan las comunidades indígenas que aspiran a la conformación de circunscripciones territoriales autónomas.

La Misión fue informada de que en Ecuador persisten discursos con tono racial y de discriminación. Para hacer frente a estas problemáticas, la Misión sugiere:

- Iniciar un amplio esquema de formación y sensibilización dirigido a los medios de comunicación, para prevenir lenguajes estereotipados y discriminatorios. Fomentar la apertura de espacios en los medios de comunicación para la discusión de los temas relevantes para las agendas indígenas o afrodescendientes.

²³⁵ Artículo 25 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador.

E. FINANCIAMIENTO POLÍTICO-ELECTORAL

I. Marco jurídico

Los principios que rigen el financiamiento político electoral se encuentran en la Constitución de la República de 2008 y se desarrollan a través de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, conocida como Código de la Democracia. Esta Ley de carácter orgánico prevalece sobre otras disposiciones regulatorias contenidas en otras normas. Además, para efectos de coherencia y unidad de criterio, resulta relevante que la regulación de los aspectos políticos y electorales se encuentren recogidos en una sola ley²³⁶.

El Título Tercero del Código de la Democracia recoge la reglamentación sobre el financiamiento de campañas y control del gasto electoral²³⁷. Los artículos 202 al 210 abordan el financiamiento público de la propaganda política en prensa escrita, radio, televisión, vallas publicitarias y medios digitales; el presupuesto asignado para financiar esta promoción electoral, y la fórmula para fijar los topes máximos de gastos permitidos para cada proceso electoral (art. 209). Los artículos 211 al 214 se refieren al control del gasto electoral. Incluyen las funciones del CNE de control y fiscalización de los recursos y la publicación durante y después del proceso electoral de toda la información de los ingresos y gastos de las campañas, para promover la consulta y la supervisión ciudadana.

A su vez, los artículos 215 al 223 reglamentan las fuentes permitidas y prohibidas y topes máximos de los aportes privados a campañas. Se destaca la prohibición de aportes de personas jurídicas y la obligación de que todos los aportantes naturales se registren en el mecanismo contable dispuesto para tal fin, puesto que están prohibidos los aportes anónimos. Frente al manejo contable y el registro de los ingresos y gastos, los artículos 224 al 229 recogen la reglamentación, incluyendo la obligación de bancarizar todos los ingresos y gastos de campañas. Los procesos para la rendición de cuentas de los recursos se encuentran definidos en los artículos 230 al 236. Luego del día de las elecciones, las organizaciones políticas tienen un plazo de 90 días para presentar el balance consolidado de los ingresos y gastos ante el CNE.

El Código de la Democracia fue enmendado en febrero de 2020²³⁸. La reforma incorporó cambios a algunos aspectos del financiamiento político-electoral, como en los procesos de auditoría y control de los gastos de campañas. La reforma aprobada contempla la creación de un Sistema Contable del Financiamiento a la Política de uso obligatorio por todas las organizaciones políticas. Asimismo, se la norma actual reconoce los medios nativos digitales²³⁹ para la promoción electoral, establece la obligación de reportar los gastos cada quince días durante la campaña²⁴⁰, y de devolver el 50% de los gastos de campaña para las organizaciones políticas que no superen el 4% de votos, en línea con observaciones y recomendaciones de anteriores Misiones de la OEA en Ecuador. Otro aspecto relevante de esta reforma

²³⁶ Pachano, Simón. Fortalezas y Desafíos en la Regulación de Campañas Electorales, en Financiamiento político y Regulación de campañas electorales en América Latina. Disponible en https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/americas/electoral_code_booklet-vdg_a2_final2.pdf

²³⁷ El Capítulo Cuarto del Código de la Democracia aborda los aspectos relativos al financiamiento, control, rendición de cuentas y fiscalización de la actividad institucional de los partidos políticos (artículo 353 -369).

²³⁸ La Cartilla Informativa: Reformas al Código de la Democracia, elaborada por el Instituto Nacional Demócrata con sede en Ecuador, con el apoyo de la Corporación Participación Ciudadana, recoge un resumen de los principales aspectos modificados por la reforma aprobada el 03 de febrero 2020. Véase: <https://www.ndi.org/sites/default/files/Cartilla%20informativa%20%282%29.pdf>

²³⁹ Los medios nativos digitales son aquellos medios de comunicación nacidos directamente en Internet, como los portales de noticias web.

²⁴⁰ Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de 2009. Artículo 211.1

es el desarrollo del marco sancionatorio por el incumplimiento con el reporte de los ingresos y gastos electorales²⁴¹.

II. Equidad en el sistema de financiamiento

Financiamiento público

El sistema de financiamiento ecuatoriano incluye la asignación de recursos públicos para el financiamiento de la actividad política y electoral²⁴². El Estado financia el funcionamiento institucional de los partidos políticos en tanto cumplan con los requisitos de participación electoral y resultados en las urnas. El monto para estos recursos se establece a través del Fondo de Promoción Permanente (FPP). En línea con las recomendaciones formuladas por la OEA en el 2017 y 2019, en la reciente reforma además se definió que, de los recursos del financiamiento público que los partidos deben destinar a capacitación, un 20% debe dirigirse a la formación política de afilados con énfasis en grupos de atención prioritaria: mujeres y jóvenes. La Misión reconoce esta nueva disposición como un avance.

De acuerdo con información proporcionada por el CNE, el mecanismo de control respecto a este financiamiento etiquetado es a través de los informes económicos financieros anuales, mismos que deben ser presentados en el plazo de 90 días posteriores al cierre del ejercicio fiscal. A partir de la información reportada por las organizaciones políticas, la Dirección Nacional de Fiscalización realiza el análisis al destino de los recursos públicos del Fondo Partidario Permanente y verifica el cumplimiento de la utilización de dicho. De existir incumplimiento o inconsistencias en la información, la Dirección Nacional de Fiscalización realiza un informe y le otorga a la organización política 15 días para subsanar, si persiste el incumplimiento se informa al Pleno del CNE para que se ponga en conocimiento del Tribunal Contencioso Electoral o a su vez a la Contraloría General del Estado.

Para la promoción electoral, el Estado financia la pauta a través de los medios de comunicación, con el fin de garantizar la difusión de las propuestas programáticas de los candidatos y promover el debate electoral²⁴³. Durante el periodo de campaña electoral, el financiamiento público debe destinarse exclusivamente para pauta en prensa escrita, radio, televisión y vallas. A partir de la reforma de 2020 se incluyó también la pauta en medios digitales²⁴⁴.

De acuerdo con el Informe Técnico Definitivo del Fondo de Promoción Electoral (FPE)²⁴⁵, el monto aprobado del FPE para las elecciones generales ascendió a un total de USD 16.009.121,14 más IVA²⁴⁶. De este monto, a cada binomio presidencial le fueron asignados USD 301.175,66. El Reglamento de Promoción Electoral establece un incentivo para las alianzas del “20% adicional al monto asignado para promoción electoral por cada organización política participante de la alianza, siempre y cuando la misma se conforme entre organizaciones políticas del mismo nivel territorial”²⁴⁷. En base a lo anterior, tres binomios presidenciales recibieron un monto superior (USD 421.645)²⁴⁸. Ahora bien, no todas las organizaciones políticas hicieron uso de este fondo público para todas las dignidades. En lo que respecta

²⁴¹ Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de 2009. Artículos 233- 236 y 275- 279, 281.

²⁴² Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de 2009. Artículo 355- 357.

²⁴³ Constitución de la República de 2008. Artículo 115.

²⁴⁴ Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de 2009. Artículo 202.

²⁴⁵ Informe Técnico Definitivo del Fondo de Promoción Electoral CNE-DNFE-2021-0012 del 17 de febrero de 2021.

²⁴⁶ Mediante Resolución CNE PLE-CNE-9-29-12-2020 del 29 de diciembre de 2020, se aprobó el monto de USD 15.984.646,21. El 10 de febrero de 2021, tres días después de las elecciones generales, el Pleno del CNE resolvió asignar \$24.474,93 a la dignidad de Asambleístas Provinciales, con el propósito de cubrir este financiamiento a aquellas candidaturas que fueron aprobadas posterior a la primera asignación del FPE: entre el 29 de diciembre de 2020 y el 1 de febrero de 2021.

²⁴⁷ Reglamento de Promoción Electoral. Artículo 7.

²⁴⁸ Alianza CREO 21 – PSC 6, 1-5 Unión por la Esperanza y Alianza Honestidad.

a los binomios presidenciales, la Alianza Honestidad, el Movimiento Amigo y el Movimiento Unión Ecuatoriana declinaron los recursos del FPE²⁴⁹.

Según el Informe Técnico Definitivo del FPE, para las elecciones generales se aceptaron 6.363 órdenes de publicidad y pauta, de las cuales 4.815 (o el 75,66%) fueron para propaganda electoral en radio. Del total del Fondo de Promoción Electoral asignado, fue utilizado el 88,53%. De los fondos utilizados, el 49% del financiamiento fue destinado a pauta en radio, el 30% en televisión, 11% en vallas publicitarias, 6% en prensa y 4% en medios digitales.²⁵⁰

Para la segunda vuelta, el pleno del CNE asignó la suma de USD 562.194,56 a cada binomio presidencial²⁵¹. De acuerdo al Informe Técnico Definitivo del FPE para la segunda vuelta, se aceptaron 713 órdenes de publicidad y pauta, de las cuales 465 correspondieron a la Alianza 1-5 Unión por la Esperanza y 248 a la Alianza Creo 21 PSC 6. Del total de FPE utilizado, el 63,83% fue destinado a pauta en televisión, 25,09% en radio, 10,51% en vallas, 0,518% en prensa y 0,037% en medios digitales.

Algunos de los y las responsables del manejo económico de las organizaciones políticas expresaron a la Misión que experimentaron dificultades relacionadas con el uso del FPE²⁵². Por ejemplo, indicaron que algunos medios condicionan entrevistas a los sujetos políticos para garantizar que la organización política pague con ellos. Otra práctica usual, según aseguraron las y los entrevistados, es que los medios de comunicación ofrecen porcentajes de comisión para agencias que actúan como intermediarias entre las campañas, con el objetivo de promover que las y los candidatos contraten espacios. Finalmente, otra dificultad mencionada se relaciona con la aprobación de la pauta, proceso en el cual las organizaciones políticas manifestaron que no siempre se aplican los mismos criterios y, en muchos casos, la decisión termina dependiendo de quién revisa la pauta.

Prohibición del uso indebido de recursos estatales

La Constitución de la República prohíbe el uso de recursos públicos, infraestructura estatal y publicidad gubernamental, en todos los niveles el gobierno para la campaña electoral²⁵³. Igualmente, el marco normativo prohíbe a funcionarios e instituciones públicas la utilización de los recursos del Estado para promocionar sus nombres o sus organizaciones políticas en las instituciones, obras o proyectos a su cargo. Otras conductas prohibidas incluyen la aceptación de aportaciones que provengan de personas que tengan contratos con el Estado, o que instituciones públicas soliciten aportaciones obligatorias a favor de organizaciones políticas o candidatura alguna²⁵⁴.

Existen, sin embargo, tres excepciones establecidas en el Código de la Democracia:

1. Cuando se requiera en las obras públicas, informar a la ciudadanía sobre cierres o habilitación de vías u obras alternas; o lugares alternos;
2. En situaciones de emergencia, catástrofes naturales, cuando se requiera informar a la ciudadanía sobre medidas de seguridad, evacuación, cierre o habilitación de vías alternas.

²⁴⁹ Informe Técnico Definitivo del Fondo de Promoción Electoral – Anexo I: “Fondo de Promoción Electoral (FPE) Utilizado por Dignidad y Organización Política Elecciones Generales 2021.”

²⁵⁰ Informe CNE-DNFPE-2021-0012. Informe Técnico Definitivo Fondo de Promoción Electoral – Elecciones Generales 2021.

²⁵¹ Resolución PLE-CNE- 2-11-3-2021 del 12 de marzo de 2021.

El monto se compone por el FPE inicial de USD 803.135,08 más el monto del incentivo a las alianzas electorales de USD 160.627,02.

²⁵² La Misión tuvo la oportunidad de entrevistar a nueve (9) Responsables Económicos de los binomios presidenciales y con las directoras de la Dirección de Fiscalización del Gastos Electoral y de la Dirección de Promoción Electoral.

²⁵³ Constitución de la República de 2008. Artículo 115.

²⁵⁴ Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de 2009. Artículos 203, 205, 207 y 219.

3. Cuando se requiera informar temas de importancia nacional tales como: campañas de prevención, vacunación, salud pública, inicio o suspensión de períodos de clases, seguridad ciudadana, u otras de naturaleza similar.

En adición a lo anterior, el Reglamento de Promoción Electoral establece que “se entenderá también como temas de importancia nacional, la promoción netamente informativa de actividades turísticas o culturales derivadas de las festividades locales o nacionales; la información oportuna y propia de la prestación o venta de bienes y servicios públicos; y, la difusión de contenidos formativos, educativos e interculturales”²⁵⁵.

En línea con lo expresado por la MOE/OEA 2017, la Misión considera que la tercera excepción establecida en el Código de la Democracia y la interpretación reglamentaria citada, en la práctica, dejan un espacio amplio de interpretación y no logran limitar adecuadamente el uso de publicidad de instituciones del Estado durante la campaña.

Por otro lado, la Misión constató que, si bien la Constitución establece las prohibiciones al uso de recursos públicos estrictamente durante el periodo de campaña electoral, el artículo 207 del Código de la Democracia establece que, “[d]esde la convocatoria a elecciones y durante la campaña electoral, todas las instituciones públicas están prohibidas de difundir publicidad a través de radio, televisión, medios digitales, vallas publicitarias, prensa escrita u otros medios impresos, salvo las excepciones previstas en esta ley”²⁵⁶. El reglamento de promoción electoral en su artículo 48 también estipula dicha prohibición desde la convocatoria a elecciones. La Misión considera que estas contradicciones respecto al período en que estas prohibiciones son aplicables no abonan a la claridad respecto de las normas a las que deben adherirse las y los funcionarios del estado.

El Informe de Monitoreo en Medios Digitales y de Comunicación Social refleja que, si bien existieron denuncias referentes a publicidad contratada por instituciones del Estado, una vez analizadas las mismas, el CNE determinó que no existieron infracciones dado que los spots en cuestión fueron transmitidos “antes de iniciado el periodo de campaña electoral”. Asimismo, en otros casos, el CNE determinó que el contenido de la publicidad se enmarcaba “dentro de las excepciones legales y reglamentarias antes descritas. Por tanto, según informó la Dirección Nacional de Fiscalización y Control del Gasto Electoral a la Misión, no se abrieron expedientes por el uso de recursos públicos durante este proceso electoral”²⁵⁷.

Restricciones al financiamiento privado

En el sistema de financiamiento político ecuatoriano, los aportes privados para apoyar el funcionamiento institucional de las organizaciones políticas y para el financiamiento de campañas políticas, constituyen una forma legítima de financiamiento. Estos aportes están sujetos a límites en los montos, fuentes permitidas y obligación de rendición de cuentas de los mismos²⁵⁸. La siguiente tabla resume las restricciones al financiamiento privado²⁵⁹.

255 Art. 48 del Reglamento de Promoción Electoral. Disponible en: [RESOLUCIÓN PLE-CNE-6-16-9-2020-1-1.pdf](#)

256 Art. 207 del Código de la Democracia.

257 Comunicación electrónica del 9 de julio de 2021.

258 Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de 2009. Artículos 218 – 225, 359 y 360

259

Presentación	disponible	en:
http://portal.cne.gob.ec/images/d/2020/Fiscalizaci%C3%B3n/Presentaci%C3%B3n_Control_y_Fiscalizaci%C3%B3n_del_Gasto_Electoral_OP.pdf		

Tabla 1. Límites y reglas al financiamiento privado

Límites	Reglas
5% personas naturales	<ul style="list-style-type: none"> • Los aportes en especie no pueden exceder del 5% del gasto total autorizado. • Las personas naturales no podrán aportar para cada dignidad, binomio, lista y jurisdicción un monto mayor al 30% de sus ingresos reportados el año anterior. • Todo aporte superior a los \$10,000 USD se debe respaldar con un formulario de origen lícito de los fondos.
10% candidatura	
50% organización política y o social (renta financiera de sus bienes y actividades promocionales)	
20% Préstamos de instituciones financieras (incluidos los intereses)	

Fuente: Elaboración propia, con base en la presentación del CNE para Organizaciones Políticas sobre el Control y la Fiscalización del gasto electoral. Datos extraídos del artículo 221 del Código de la Democracia.

Respecto a las fuentes prohibidas, no se pueden recibir aportes de origen ilícito; de personas naturales que tengan contratos de obra pública, prestación de servicios públicos o explotación de recursos naturales con el Estado; de personas naturales que mantengan litigios judiciales directos o indirectos con el Estado por contratos de obras o servicios públicos; de personas jurídicas, y tampoco se pueden recibir donaciones anónimas²⁶⁰.

Durante las reuniones con los Responsables Económicos de los binomios presidenciales, estos manifestaron a la Misión que estas medidas no habían incluido otras formas de recaudación de recursos para campañas como el *crowdfunding*²⁶¹, opción que durante la pandemia era viable para el financiamiento privado. También indicaron que los requisitos exigidos para el manejo de los ingresos y gastos como la bancarización de éstos recursos y no permitir, en el caso de algunos bancos, las transferencias electrónicas, terminaron priorizando los aportes que no requieren pasar por el registro bancario, como donaciones en especie (aunque estas si deben registrarse contablemente), o el pago a través de terceros que no forman parte de las campañas, de actividades electorales como hospedaje, gasolina o alimentación, sin que se incluyan como donaciones a la campaña.

Límites al gasto de campaña

Las limitaciones al gasto de campañas incluyen fijar topes máximos de gastos permitidos para actividades distintas a la promoción electoral²⁶²; financiar exclusivamente con recursos públicos la publicidad en prensa escrita, radio, televisión, vallas publicitarias y medios digitales, y limitar la duración de las campañas a máximo 45 días. La siguiente tabla presenta las cifras máximas de gasto electoral aprobadas para cada dignidad en las Elecciones Generales de 2021:

²⁶⁰ Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de 2009. Artículos 219 y 221.

²⁶¹ El *crowdfunding* es una alternativa de financiamiento privado de la actividad política electoral en la cual, mediante plataformas tecnológicas, los ciudadanos pueden directamente hacer aportes a campañas y a partidos políticos. El *crowdfunding* como modelo de financiamiento de campañas y partidos, si bien no forma parte del esquema tradicional de acceso a recursos privados, cada vez más se está contemplando como una alternativa para acceder a recursos. Esto requiere de desarrollo normativos que reglamenten los canales, montos y medios de verificación de la licitud de dichos recursos. Véase: PALMA Adrian, *Crowdfunding y Financiación de Partidos Políticos*. UNED, Revista de Derecho Político. Universidad de Valencia. Enero – Abril 2019. Disponible en: <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/articulo/view/24314>

²⁶² Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de 2009. Artículo 209.

Tabla 2.- Cifras máximas de gasto electoral aprobadas para cada dignidad en las Elecciones Generales de 2021

Dignidad	Valor que fija el 29 del Código de la democracia ²⁶³	Total Electores	Límite Máximo de gasto en USD
Presidente (a) y Vicepresidente (a)	USD 0,40	13.099.150	5.239.660,00 *Si hay segunda vuelta, el monto máximo será el 40% fijado para la primera vuelta.
Miembros del Parlamento Andino	USD 0,10	13.099.150	130.991,50
Asambleístas Nacionales y Provinciales	USD 0,30	13.099.150	3.929.745,00
Asambleístas Provinciales	USD 0,30	Se fija por Provincia	En ningún caso, el límite del gasto debe ser menor a 30.000
Asambleístas del Exterior	USD 0,60	Europa, Asia y Oceanía 253.035 EEUU y Canadá 126.849 Am. Latina, Caribe y África 30.355	151.821,00 76.109,40 18.213,00

Fuente: Elaboración propia a partir de la Resolución del CNE PLE-CNE-5-6-16-2020

Estos valores se fijaron a partir de lo estipulado en el artículo 209 del Código de la Democracia. Tanto los valores como los porcentajes de cálculo fueron ajustados a partir de la reforma de 2020, lo que llevó a que los topes de gastos para 2021 fueran superiores a los que se tenían en el año 2017. Por ejemplo, el monto por binomio presidencial pasó de USD 0,15 en 2017 a USD 0,40 en 2021. En consecuencia, el tope de gastos pasó de USD 1.922,504 a USD 5.239.660. En cualquier caso, en las elecciones de 2017 ningún binomio superó²⁶⁴ [OBJ].

Frente a los nuevos topes de gastos, en la revisión de los presupuestos presentados por los Responsables Económicos ante la Dirección Nacional de Fiscalización y Control de Gastos del CNE²⁶⁵, se encuentra que, a excepción de uno de los binomios que reporta como presupuesto de gastos el total permitido por el CNE, y otro que indica un gasto presupuestado de 3 millones de dólares, las demás campañas presidenciales presentan presupuestos inferiores al millón de dólares. Se debe tener en cuenta que, como lo indica el reglamento, este presupuesto debe contrastarse con los reportes de ingresos y gastos periódicos que se reportan ante el CNE.

²⁶³ Los límites de gastos para las Elecciones Generales de 2021 se encuentran definidos en la Resolución del CNE PLE-CNE-5-16-9-2020

²⁶⁴ Estas cifras se pueden consultar en el Informe desarrollado por la Fundación Ciudadanía y Desarrollo sobre el análisis de los ingresos y gastos de los procesos electorales de 2015 – 2019. Véase: <https://www.ciudadaniaydesarrollo.org/projects/financiamiento-de-la-politica-en-ecuador-periodo-2015-2019-y-elecciones-generales-2017/>

²⁶⁵ Al 8 de julio de 2021, la Misión constató que en la página web del CNE se encuentran publicados los presupuestos de 12 de los 16 binomios presidenciales. Ver: <http://portal.cne.gob.ec/es/institucion/fiscalizacion/gastos-de-campana-g/elecciones-generales-2021/nacionales>

Para algunos de los Responsables Económicos que participaron en reuniones con la Misión, estos topes máximos solamente son alcanzables para binomios que cuenten con grandes aportantes privados, situación que, según expresaron, no es común para la mayoría de los binomios inscritos. Además, la recolección de recursos solo puede iniciar una vez hayan quedado en firme las candidaturas. Para la elección general se evidenciaron retrasos en la calificación de algunas candidaturas, como la del binomio de la Alianza UNES, lo cual afectó su capacidad de recaudación.

Es importante mencionar que los gastos en redes sociales, herramienta priorizada por varias de las campañas, principalmente las de los binomios presidenciales²⁶⁶ se debe reportar como un gasto de campaña. Estos gastos deben contabilizarse dentro del tope y reportarse al CNE en los términos que indica el reglamento de Fiscalización del gasto del CNE²⁶⁷, lo que incluye la verificación de la información reportada tanto con el Ministerio de Telecomunicaciones como directamente con las plataformas de redes sociales (art. 25 del reglamento)²⁶⁸.

La Misión conoció distintas iniciativas desde sociedad civil²⁶⁹ y medios de comunicación que han dado seguimiento a la pauta que realizaron los binomios presidenciales en redes sociales. De estos informes se destaca que, en algunos casos, el gasto que se refleja en la biblioteca de anuncios de una sola plataforma (red social) se acerca al gasto total reportado por el binomio. Por otro lado, algunas fuentes evidenciaron que esta pauta en algunos casos inició incluso antes de que las candidaturas quedaran en firme²⁷⁰.

III. Transparencia en el sistema de financiamiento

Rendición de cuentas

Para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, en el Ecuador toda la información sobre el origen, monto, destino de los gastos políticos y electorales es de carácter público²⁷¹. A propósito del reporte de ingresos y gastos de campaña, una novedad de la reforma de 2020, que aplicó para estas elecciones, es la obligación de ejecutar y reportar los gastos “en lapsos continuos de máximo quince días, hasta finalizado el proceso electoral”²⁷², actividad que corresponde a los Responsables Económicos de las campañas.

En cuanto a los mecanismos y canales para la rendición de cuentas, las organizaciones políticas deben utilizar la herramienta tecnológica contable proporcionada por el Consejo Nacional Electoral para el

²⁶⁶ Véase: <https://www.eluniverso.com/noticias/2021/01/08/nota/9344974/candidatos-gasto-electoral-redes-sociales-ecuador-facebook/>

²⁶⁷ Reglamento para el Control y Fiscalización del Gasto Electoral. Resolución CNE PLE-CNE-1-27-11-2020

²⁶⁸ Reglamento para el Control y Fiscalización del Gasto Electoral. Resolución CNE PLE-CNE-1-27-11-2020. Artículo 25

“Art. 25.- Gastos en redes sociales.- Los gastos por parte de candidatos, organizaciones políticas, sociales y redes sociales a favor de un candidato o respecto a determinada opción de democracia directa, serán considerados como gasto electoral que deberán ser reportados al Consejo Nacional Electoral y contabilizados a efectos de verificar los límites de gasto, de acuerdo a lo establecido en el presente Reglamento. La Dirección Nacional de Fiscalización y Control del Gasto Electoral será responsable de finalizada la campaña electoral, solicitar al Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, datos que permitan identificar las cinco (5) redes sociales con mayor uso en el Ecuador. Dicha información permitirá requerir a las redes sociales un reporte sobre las promociones y publicidades a favor de candidatos o de organizaciones políticas contratadas durante la respectiva campaña electoral en el Ecuador a fin de contrastar dicha información con los expedientes de cuentas de campaña electoral.”

²⁶⁹ Ver Reportes del Observatorio al Financiamiento de la Política de la Fundación Ciudadanía y Desarrollo:

<https://www.ciudadaniaydesarrollo.org/projects/como-financiaron-andres-arauz-y-guillermo-lasso-sus-campanas-en-segunda-vuelta/> y

<https://www.ciudadaniaydesarrollo.org/projects/financiamiento-de-las-campanas-presidenciales-durante-la-primera-vuelta/>

²⁷⁰ Distintos artículos de prensa registran esta información durante el desarrollo de las campañas. Ver:

<https://www.eluniverso.com/noticias/2021/01/08/nota/9344974/candidatos-gasto-electoral-redes-sociales-ecuador-facebook/>

<https://www.elcomercio.com/actualidad/elecciones-presidenciales-ecuador-publicidad-facebook.html>

²⁷¹ La publicidad de la información se estipula a nivel constitucional en el artículo 108 y se reitera en la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de 2009, artículos 2 y 112.

²⁷² Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de 2009. Artículo 211.1.

registro de los ingresos y egresos que se realicen tanto en periodo electoral como no electoral²⁷³. Los formatos contables recogen los elementos generales de declaración del origen y monto de los recursos, los datos de identificación de los aportantes y los gastos incurridos de acuerdo con las categorías indicadas²⁷⁴.

La Misión pondera positivamente esta medida incorporada a nivel normativo, puesto que fortalece la transparencia en el financiamiento y le apuesta a tener información en tiempo real. No obstante, en las Elecciones Generales, durante el desarrollo de las campañas, no todas las candidaturas cumplieron con el reporte periódico. La información suministrada por la Dirección de Fiscalización del Gasto Electoral indica que ha habido un descenso en el porcentaje de reportes quincenales consolidados. De acuerdo con el Informe Consolidado remitido el 9 de abril de 2021 por la Dirección Nacional de Fiscalización y Control del Gasto Electoral, 76% de las organizaciones políticas cumplieron en la primera quincena, 70% cumplieron en la segunda, 60% cumplieron en la tercera y 46% lo hicieron en la cuarta.

Es importante recalcar que, a pesar de haberse cumplido el tiempo límite para la entrega de estos informes, el CNE continúa recibiendo aquellos que se entregan de manera tardía. Al 30 de julio, el 79,52% de las organizaciones políticas que participaron de las elecciones del 7 de febrero habían presentado sus reportes correspondientes a la primera quincena, el 77,11% presentó reportes de la segunda quincena, el 71,08% de la tercera quincena y el 61,45% de la cuarta quincena.

La Misión conoció que, el trabajo del área de fiscalización se limitó a hacer el registro de entrega de los reportes, pero el contenido de estos informes periódicos no fue revisado por ninguna dependencia del CNE, como lo manifestó la Dirección de Fiscalización.

En el proceso de análisis de información pública, la Misión pudo observar que la calidad de la información publicada en la Página web del CNE²⁷⁵ es deficiente puesto que, en algunos casos, los formatos escaneados impiden la lectura de los mismos²⁷⁶.

Finalmente, en cuanto a la rendición de cuentas, los Responsables Económicos²⁷⁷ cuentan con 90 días después de las elecciones para consolidar la información contable, liquidar las cuentas de campañas y presentarlas a la Dirección de Fiscalización²⁷⁸. Para el examen de las cuentas, este informe se cruzará con los reportes periódicos, el libro contable, el presupuesto de campañas y se cotejará con otras fuentes de información para establecer la veracidad de la información, actividad que puede durar hasta dos años²⁷⁹.

La Misión fue informada por el CNE que los dos binomios que participaron de la segunda vuelta presidencial cumplieron “con la presentación de cuentas de campaña tanto de la primera como segunda vuelta”, sin embargo, la MOE no pudo constatar esta información dado que, según lo informado por la Dirección Nacional de Fiscalización y Control del Gasto Electoral, la institución únicamente publica estos

²⁷³ Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de 2009. Artículo 331 numeral 14. Este numeral fue agregado en la reforma de 2020, dentro del marco de los ajustes hechos al sistema de rendición de cuentas de ingresos y gastos de la actividad política-electoral.

²⁷⁴ Los formatos se encuentran en la página del CNE, en el siguiente enlace: http://portal.cne.gob.ec/es/?option=com_content&view=article&layout=edit&id=5379

²⁷⁵ Estos formatos se pueden descargar en el siguiente enlace: <http://portal.cne.gob.ec/es/institucion/fiscalizacion/gastos-de-campana-g/elecciones-gernerales-2021/nacionales>

²⁷⁶ Los Anexos 2-4 contiene los informes en PDF con contenido que resulta imposible consultar.

²⁷⁷ La responsabilidad de cumplir con todos estos requisitos no recae solo en el Responsable Económico, también se incluyen como responsable solidario a la organización política y los candidatos.

²⁷⁸ Reglamento para el Control y Fiscalización del Gasto Electoral. Resolución PLE-CNE-1-27-11-2020. Artículo 37.

²⁷⁹ Reglamento para el Control y Fiscalización del Gasto Electoral. Resolución PLE-CNE-1-27-11-2020. Artículo 57.

documentos “una vez realizado el análisis de las cuentas de campaña”, el cual puede durar hasta dos años²⁸⁰.

Control gubernamental

Los controles respecto a la propaganda electoral se definen en el Código de la Democracia y se reglamentan a través del Reglamento de Promoción Electoral. El periodo de control de la promoción electoral inicia desde la fecha en que el CNE convoca a elecciones²⁸¹. En Ecuador, el control de la pauta debe autorizada por el CNE. Según el Reglamento de Promoción Electoral, el contenido de la pauta debe promover el debate y presentar las propuestas electorales sin que se induzca a la violencia, racismo, reproducir estereotipos de género, entre otros aspectos.

La Misión fue informada de que, al igual que en procesos anteriores, los spots publicitarios de los partidos fueron sometidos a un proceso de revisión de contenidos por parte del CNE, como parte del proceso para autorizar su difusión. Distintos actores con los que se reunió la Misión señalaron que no hay claridad sobre los criterios que se aplican y, en algunos casos, pautas con contenidos similares eran aprobadas a nivel local y no a nivel nacional o viceversa. La MOE/OEA reitera, tal como lo señaló en 2019, que la revisión previa del contenido de los spots publicitarios de los partidos trasciende el control mínimo de legalidad y podría constituir censura previa, incidiendo sobre la libertad de expresión y la conservación del discurso político.

Además, el CNE tiene la potestad de oficio o a petición de parte, de disponer de la suspensión o retiro de la publicidad previamente autorizada. Como ya se indicó, esta capacidad de control, aunque es necesaria para asegurar el buen uso de los recursos públicos y cumplir con los fines de la pauta electoral, en la aplicación práctica puede limitar el desarrollo de las campañas cuando hay posibilidad de que consideraciones particulares incidan en la aprobación de las pautas o cuando, se ejerce un control excesivo al contenido de la misma.

La Misión observó, por otra parte, que la autoridad electoral no revisa la información financiera reportada por los partidos sino hasta después de finalizado el proceso. La MOE/OEA fue informada, además, de que, si bien el CNE realiza un monitoreo de publicidad en medios a lo largo de la campaña, apoyándose en un equipo propio y en una empresa externa, la contratación de esta última sufrió una significativa demora para las elecciones generales. Por cuestiones administrativas, el CNE no contó con este servicio de monitoreo sino hasta el 28 de enero, es decir, a casi un mes de comenzada la campaña²⁸² y a menos de 10 días de la jornada electoral.

De acuerdo a los Informes de Monitoreo en Medios Digitales y de Comunicación Social del CNE, durante el período comprendido entre el 22 de noviembre de 2019 al 28 de enero de 2021, “se realizó el monitoreo de medios de comunicación manual a nivel nacional, actividad en la cual no se registró novedad alguna”. Durante el periodo del 28 de enero al 07 de febrero de 2021, la empresa proveedora del servicio de monitoreo “DUNIPROD CIA. LTDA.” realizó seguimiento a 525 medios: 347 radios, 61 canales de televisión, 48 prensa escrita y 69 medios digitales. De este análisis, se identificaron dos presuntas infracciones, una para la dignidad de Presidencia de la República y otra para la de Asambleísta Nacional. El informe indica que, al 14 de abril, el CNE se encontraba “elaborando los expedientes pertinentes”. Por su parte, el informe incorpora el reporte de monitoreo realizado por una organización de sociedad civil a 11 medios de televisión entre el 1 de octubre de 2020 al 7 de febrero de 2021. Este monitoreo resultó en 44

²⁸⁰ Comunicación electrónica de la Dirección Nacional de Fiscalización y Control del Gasto Electoral remitida a la MOE a través del Despacho de la Presidencia del CNE el 14 de julio de 2021.

²⁸¹ Reglamento de Promoción Electoral, Resolución PLE-CNE-6-16-9-2020. Artículo 3.

²⁸² Iniciada el 31 de diciembre de 2020.

observaciones, mismas que el CNE desechó por haber ocurrido “antes de iniciado el periodo de campaña electoral”, o dado que las publicidades señaladas como no autorizadas si contaban con la autorización del CNE.

De acuerdo a los Informes de Monitoreo en Vías Públicas del CNE, durante las elecciones generales 2021, la institución recibió información sobre 28 presuntas infracciones electorales: estas vallas publicitarias fueron identificadas entre el 26 de febrero de 2020 al 7 de febrero de 2021 en Cotopaxi (2), El Oro (1), Guayas (3), Los Ríos (13), Santo Domingo de los Tsáchilas (5) y Tungurahua (4). De las cuales, al 22 de marzo de 2021, dos habían sido transmitidas al TCE y el resto se encontraban en proceso de análisis jurídico²⁸³. Durante la segunda vuelta, únicamente se registró una presunta infracción de este tipo en Loja, la cual, al 12 de abril, se encontraba en proceso de análisis jurídico²⁸⁴. En los informes no se detalla el tipo de infracción o la institución/organización política que cometió las presuntas faltas.

Respecto a los controles a los demás gastos de campañas, en el Reglamento para el Control y Fiscalización del Gasto Electoral, se detallan los lineamientos para el manejo de los recursos, los controles al origen y montos de los aportes y el manejo de los gastos. Además, la Ley le otorga tanto el CNE como el TCE la facultad de requerir a cualquier organismo público o privado los datos que necesiten “para el control del monto, origen y destino de los recursos que se utilicen en campañas electorales” información no puede ser negada por motivos de reserva bancaria o cualquier otra restricción²⁸⁵.

Entre los mecanismos de control a los aportes, la reforma de 2020 al Código de la Democracia incluyó la obligación de que los aportantes privados, ya sea en especie o numerarios, se registren en el mecanismo contable autorizado por el CNE para verificar el origen de los recursos. Asimismo, como medida de control es obligatorio bancarizar todos los ingresos, incluidos los aportes de personas naturales, independientemente del monto de los mismos²⁸⁶. Frente al monto de los aportes, toda donación superior a diez mil dólares debe respaldarse con el formulario de origen lícito aprobado por la Unidad de Análisis Financiero UAFE²⁸⁷.

La reforma de 2020 incluyó ajustes en el desarrollo de herramientas e instancias de control como la creación de una Unidad Complementaria de Antilavado en el CNE, para investigación y prevención del lavado de activos²⁸⁸. Esta unidad se ha puesto en funcionamiento dentro de la Dirección de Fiscalización del CNE- Unidad de Análisis Financiero UAFE²⁸⁹.

También se incluyó la implementación de un sistema de interconexión de datos con otras entidades públicas y privadas para hacer el cruce de información²⁹⁰ y la implementación del Sistema Contable de Financiamiento de la Política. Como se explicó en el punto de rendición de cuentas, por ahora el sistema contable consiste en el desarrollo de formatos de registro en Excel y el cargue de esta información. No obstante, dado que la Ley contempla para algunas de estas medidas una aplicación incremental, se debe considerar como una oportunidad para hacer ajustes y mejoras en estos sistemas de interconexión, registro y publicación de información de cara a las elecciones de 2023.

²⁸³ Según el Informe Nro. CNE-DNFCGE-2021-002-1.

²⁸⁴ Según el Informe Nro. CNE-DNFCGE-2021-008-1

²⁸⁵ Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de 2009. Artículo 213.

²⁸⁶ Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de 2009. Artículo 225.

²⁸⁷ Reglamento para el Control y Fiscalización del Gasto Electoral. Resolución PLE-CNE-1-27-11-2020. Artículo 47.

²⁸⁸ Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de 2009. Artículos 25, 27, 211.2, 213 y 366.

²⁸⁹ Resolución PLE-CNE-1-1-8-2020. Creación de la UAFE.

²⁹⁰ El Código de la Democracia le otorga al CNE hasta el 2023 para avanzar con el desarrollo de este sistema interoperable.

Régimen de sanciones

El capítulo tercero del Código de la Democracia desarrolla el régimen de sanciones, clasificándolas como infracciones leves, graves, muy graves, infracciones de normas de financiamiento de la política y gasto electoral e, infracciones especiales de los medios de comunicación y empresas de pronósticos electorales²⁹¹. El régimen de sanciones también fue reformado en 2020, incorporando nuevas sanciones por el incumplimiento con los requisitos de manejo de los recursos. Estas sanciones recaen sobre los responsables económicos y las organizaciones políticas a través de sus representantes y procuradores comunes en caso de alianzas²⁹². Los candidatos pueden responder solidariamente, de manera pecunaria, de acuerdo con el nivel de responsabilidad que se determine en el incumplimiento. En el caso de las organizaciones políticas, la sanción puede significar incluso, la cancelación de la inscripción de la organización política.

Las faltas relacionadas con el uso indebido de los recursos estatales pueden presentarse cuando: i) los servidores públicos usan o autorizan el uso de bienes o recursos públicos con fines electorales, ii) los candidatos participen en actos de inauguración o entrega de obras y, iii) los servidores policiales o militares en servicio activo que promuevan aportes económicos a una organización política a favor de organizaciones políticas o alguna candidatura²⁹³. Estas faltas pueden ser sancionadas con multas que van desde uno hasta setenta salarios básicos unificados y destitución y/o suspensión de derechos de participación desde seis meses hasta cuatro años²⁹⁴.

La siguiente tabla resumen las sanciones cuando hay infracciones relativas al financiamiento de la política y el gasto electoral²⁹⁵.

Tabla 3.- Sanciones aplicables a infracciones relativas al financiamiento de la política y gasto electoral

Sanción	Conducta
De veinte a sesenta salarios básicos y la suspensión de los derechos políticos.	<ul style="list-style-type: none">No presentar los informes de cuentas, los aportes recibidos, el listado de contribuyentes, respaldos de ingresos y egresos sin perjuicio de la sanción relativa a la cancelación.Inobservancia de obligaciones relativas a la monetización de donaciones en especie, bancarización de aportes y prohibición de doble, múltiple y temporal contabilidad.
Pago del doble del total de los gastos realizados en exceso. Nota: Si el exceso supera el 30% de lo permitido, la multa será equivalente al cuádruple de los gastos realizados en exceso.	Incurrir en gastos electorales que sobrepasen los montos.
-Para el responsable del manejo económico: suspensión de los derechos políticos de dos a cuatro años.	Recibir aportes de origen ilícito.

²⁹¹ Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de 2009. Artículo 276.

²⁹² Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de 2009. Artículo 281.

²⁹³ Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de 2009. Artículo 281.

²⁹⁴ En los casos en los que se impongan sanciones relacionadas con suspensión de derechos de participación o destitución, el Código indica que el TCE debe notificar a la Autoridad de Relaciones Laborales (Ministerio del Trabajo) . Este artículo fue sustituido por la reciente reforma de 2020.

²⁹⁵ Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de 2009. Artículo 281.

- Para el candidato (electo o no): el doble del aporte ilícito recibido y perderá el cargo para el cual fue elegido.	
Pago del triple del total del aporte prohibido.	<ul style="list-style-type: none"> • Persona natural o jurídica aporta recursos económicos prohibidos por ley. • Organizaciones políticas y responsables económicos reciben aportes prohibidos por ley.
Candidatos perderán cargo para el que fueron electos	Presentación de cuentas adulteradas

FUENTE: Elaboración propia, a partir de: Instituto Nacional Demócrata. 'Cartilla Informativa: Reformas al Código de la Democracia 2020'
 Disponible en: <https://www.ndi.org/sites/default/files/Cartilla%20informativa%20%282%29.pdf>

Los expedientes de cuentas de campaña, una vez ingresados, son objeto de un examen para determinar el monto, origen y destino de los recursos utilizados en la campaña electoral, análisis que, de acuerdo a lo establecido en el artículo 304 del Código de la Democracia, cuenta con el plazo de dos años para ser realizado y contar con su respectiva resolución. Finalmente, es importante tomar en consideración que, según lo establecido en la norma, la acción para denunciar infracciones previstas sobre financiamiento político prescribe también en dos años.

Por lo anterior, en línea con lo expresado por las MOEs/OEA de 2017, 2018 y 2019, la Misión considera que una revisión con plazos tan dilatados reduce seriamente la eficacia del control existente.

IV. Hallazgos y recomendaciones

El Código de la Democracia establece tres excepciones en las que el Estado puede emitir publicidad durante el periodo electoral: 1) cuando se requiera en el contexto de obras públicas, 2) en situaciones de emergencia, o 3) por temas de importancia nacional como “campañas de prevención, vacunación, salud pública, inicio o suspensión de períodos de clases, seguridad ciudadana, u otras de naturaleza similar”. En adición a lo anterior, el Reglamento de Promoción Electoral establece otras actividades adicionales como temas de importancia nacional. En línea con lo expresado por la MOE/OEA 2017, la Misión considera que la tercera excepción establecida en el Código de la Democracia y el reglamento citado, en la práctica, dejan un espacio amplio de interpretación y no logran limitar adecuadamente el uso de publicidad de instituciones del Estado durante la campaña.

La Misión constató que en el marco regulatorio del financiamiento político electoral existen discrepancias en lo que respecta al momento en que entran en vigor las prohibiciones de uso de recursos públicos. Por un lado, la Constitución de la República prohíbe el uso de recursos públicos durante la campaña electoral, mientras que el Código de la Democracia (Art. 207) y el Reglamento de Promoción Electoral (Art. 48) estipulan dicha prohibición desde la convocatoria a elecciones, es decir, durante un periodo más largo. Algunas denuncias de posibles infracciones por publicidad del estado fueron desechadas por haberse realizado antes del periodo electoral, aun cuando ya se había convocado la elección. En vista de lo anterior, la Misión recomienda:

- Armonizar el marco normativo que regula el financiamiento político electoral.

Varias organizaciones políticas manifestaron a la Misión que no tuvieron suficiente claridad respecto de los cambios establecidos para el control de los ingresos y gastos de campaña. Para atender esa situación, la Misión sugiere:

- Fortalecer los procesos de capacitación y acompañamiento a las organizaciones políticas en los procesos de reporte de ingresos y gastos, así como en los procesos de cumplimiento del manejo

de los recursos. Esto incluye la apertura de cuentas bancarias y la solicitud de certificaciones de contribuyentes.

Durante el desarrollo de las campañas de la primera vuelta, no todas las candidaturas cumplieron con el reporte quincenal obligatorio. Información proporcionada por el CNE muestra que, en la primera vuelta, la tasa de cumplimiento promedio fue del 63%. Por otro lado, algunos de los informes de ingresos y gastos estaban totalmente en blanco, en cero, eran ilegibles o contenían información incompleta. La Misión observó que el CNE no cuenta con las herramientas necesarias para fiscalizar los ingresos y gastos de las organizaciones políticas durante la campaña. Asimismo, es importante destacar que 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, 2018, y 2019 la Misión reitera que esto reduce seriamente la eficacia del control existente. Por lo anterior, se recomienda:

- Fortalecer las capacidades de fiscalización del financiamiento público y privado del CNE, con el fin de robustecer la detección y sanción de infracciones.
- Profundizar en el análisis de la información reportada de forma periódica. Esto incluye mayor articulación con las distintas entidades involucradas.
- Reiterar la obligatoriedad de cumplir con la rendición de cuentas periódica.
- Determinar de acuerdo con los criterios de Ley, las medidas a tomar frente a las organizaciones políticas que no han cumplido.
- Evaluar medidas para asegurar que los reportes registren información clara, completa y legible.
- Iniciar, de manera urgente, el desarrollo del Sistema Contable de Financiamiento de la Política - contemplada en el Código de la Democracia- con el objetivo de que, para futuros procesos electorales se agilice el reporte periódico, la consolidación de los informes finales que se deben enviar al CNE y la legibilidad, revisión, análisis y consulta pública de esta información.
- Extender la obligación de publicación en las páginas web de las organizaciones políticas a los informes de rendición de cuentas de ingresos y gastos de campañas. Ello, en sintonía con las disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la información que les obligan a publicar los informes anuales de los fondos asignados para el funcionamiento institucional.

El CNE realiza un monitoreo de publicidad en medios a lo largo de la campaña, apoyándose en un equipo propio y en una empresa externa. La Misión conoció que la contratación de esta última sufrió una significativa demora y este monitoreo inició el 28 de enero, es decir, a casi un mes de comenzada la campaña y a menos de 10 días de la jornada electoral. La Misión recomienda:

- Iniciar los procesos de contratación del servicio de monitoreo de medios con la antelación suficiente para contar con el mismo desde el comienzo de la campaña.

Al igual que lo observado por MOEs/OEA anteriores, parte del procedimiento para la autorización de su difusión, los spots publicitarios de las organizaciones políticas fueron sometidos a un proceso de revisión de contenidos por parte del CNE. La Misión reitera, tal como lo señaló OEA en 2018 y 2019, que la revisión previa del contenido de los spots publicitarios de los partidos trasciende el control mínimo de legalidad y podría constituir censura previa, incidiendo sobre la libertad de expresión y la conservación del discurso político. Por ello, se sugiere:

- Valorar una reforma al 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.

La Misión observó que la difusión de publicidad electoral en redes sociales no está contemplada dentro del esquema de financiamiento público indirecto. Las campañas recurrieron al financiamiento privado para solventar estos gastos, mismos que deben ser imputados al límite de gasto establecido. Al respecto, representantes de organizaciones políticas y de la sociedad civil manifestaron a la Misión que no todas las campañas reportaron estos gastos en sus informes quincenales. La MOE/OEA recomienda:

- Contrastar la información reportada por las organizaciones políticas con las contrataciones de anuncios publicitarios en redes sociales a fin de validar las cuentas presentadas por los sujetos políticos.
- Evaluar el formato de reporte de gastos, a modo de incorporar el rubro de contrataciones de anuncios publicitarios en redes sociales de manera expresa.

Existen gastos de campaña- tales como asesorías, elaboración de spots y transporte- que no se encuentran cubiertos por el Fondo de Promoción Electoral y para los cuales los partidos dependen del financiamiento privado. La Misión recomienda:

- Considerar la inclusión de gastos tales como difusión de publicidad en redes sociales, elaboración de spots y contratación de servicios de consultoría en el modelo de financiamiento público indirecto.

F. JUSTICIA ELECTORAL

I. Marco Jurídico

El principal marco normativo se encuentra en los dispositivos siguientes:

- a) Constitución de la República del Ecuador del 2008.
- b) Ley de Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas - Código de la Democracia²⁹⁶.
- c) Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral²⁹⁷.

En Ecuador la Constitución establece que el poder se ejerce a través de cinco funciones: legislativa, ejecutiva, judicial, transparencia y control social, y electoral.

La función electoral que, según la Constitución, “garantizará el ejercicio de los derechos políticos que se expresan a través del sufragio, así como los referentes a la organización política de la ciudadanía”, se encuentra a cargo de dos organismos: el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal Contencioso Electoral (TCE), con sede en Quito, pero con jurisdicción nacional²⁹⁸. En general, el CNE tiene funciones administrativas vinculadas a la organización del proceso electoral, y el TCE imparte justicia electoral.

Se les reconoce expresamente “autonomías administrativa, financiera y organizativa, y personalidad jurídica propia” y se financian con los recursos del Presupuesto General del Estado. Se rigen por los principios “de autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad y probidad”²⁹⁹.

El CNE y el TCE tienen competencia, en sus ámbitos, para resolver reclamos, objeciones, impugnaciones, correcciones y recursos, interpuestos por los sujetos políticos (a través de sus representantes legales, apoderados o mandatorios especiales) y los candidatos/as, con respeto al derecho al debido proceso administrativo y jurisdiccional electoral, y a la aplicación de las sanciones previstas en la ley³⁰⁰.

II. Autoridades Electorales

– Consejo Nacional Electoral

El CNE está integrado por cinco consejeros(as), que ejercen funciones por seis años, con renovación parcial cada tres años. Entre sus miembros principales, se eligen Presidente(a) y Vicepresidente(a), por un periodo de tres años³⁰¹, quienes pueden reelegirse una sola vez³⁰².

Entre sus funciones, se encuentran: organizar, dirigir, vigilar y garantizar, de manera transparente y eficaz, los procesos electorales, convocar a elecciones, realizar los cómputos electorales, proclamar los resultados, y posesionar a los ganadores de las elecciones; resolver en el ámbito administrativo los temas de su competencia y las contravenciones electorales (decisiones apelables ante TCE); designar a los integrantes de los organismos electorales desconcentrados; controlar la propaganda y el gasto electoral, conocer sobre las cuentas de los partidos; garantizar la transparencia y legalidad de los procesos

²⁹⁶ Con las reformas de las que ha sido objeto, incluyendo la última publicada el 3 de febrero de 2020.

²⁹⁷ Aprobado por Resolución PLE-TCE-1-04-03-2020.

²⁹⁸ Constitución: artículo 217; Código de la Democracia: artículo 18.

²⁹⁹ Constitución: artículo 217; Código de la Democracia: artículo 18.

El Código de la Democracia agrega a los principios antes mencionados los siguientes: “(...) certeza, eficacia, eficiencia, calidad, coordinación, planificación, evaluación y servicio a la colectividad”. Precisa también que en el caso del CNE, rige el principio de desconcentración.

³⁰⁰ Código de la Democracia: artículo 23.

³⁰¹ Constitución: artículo 218 y Código de la Democracia: artículo 24.

³⁰² Código de la Democracia: artículo 24.

electorales internos de las organizaciones políticas; disponer el conteo manual en los casos previstos en la ley; presentar propuesta de iniciativa legislativa en el ámbito de su competencia de la función electoral (“con atención a lo sugerido por TCE”); reglamentar la normativa legal sobre los asuntos de su competencia; determinar su organización, formular y ejecutar su presupuesto; mantener el registro de organizaciones políticas; vigilar que las organizaciones políticas cumplan con las normas (incluidos sus estatutos); ejecutar, administrar y controlar el financiamiento estatal de las campañas y el fondo para las organizaciones políticas; conocer y resolver las impugnaciones y reclamos administrativos sobre las resoluciones de los organismos desconcentrados durante las elecciones e imponer sanciones; organizar, depurar y elaborar el registro electoral; proporcionar información oficial de los procesos electorales; promover la formación cívica y democrática de las ciudadanas/os bajo principios y enfoques de interculturalidad, equidad, paridad de género, movilidad humana y pluralismo, fomentando la participación de mujeres y jóvenes como candidatos; propiciar y organizar debates entre candidatos, entre otras³⁰³.

Las resoluciones del CNE se ejecutarán una vez aprobadas, salvo que hayan sido impugnadas, y pueden ser reconsideradas por tres consejeros(as) en la misma sesión o en la siguiente. Se prohíbe la reconsideración de lo reconsiderado salvo que sea por unanimidad, con presencia de los cinco consejeros³⁰⁴.

– Tribunal Contencioso Electoral (TCE)

El TCE está conformado por cinco miembros, que ejercen funciones por seis años, con renovación parcial cada tres años. Tiene un Presidente(a) y Vicepresidente(a), elegidos cada tres años³⁰⁵. Pueden reelegirse en estos cargos bajo principios de paridad y alternabilidad³⁰⁶.

Es el órgano de la función electoral encargado de administrar justicia en materia electoral, conocer y absolver consultas sobre el procedimiento de los procesos de remoción de las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados, dirimir conflictos internos de las organizaciones políticas y resolver las denuncias sobre afectaciones a la inclusión de jóvenes, paridad y violencia política de género³⁰⁷.

Entre sus funciones, se encuentran la de conocer y resolver los recursos electorales contra los actos del CNE y de los organismos desconcentrados, y los asuntos litigiosos de las organizaciones políticas; sancionar por incumplimiento de las normas sobre financiamiento, propaganda, gasto electoral y en general por vulneraciones de normas electorales; y determinar su organización, y formular y ejecutar su presupuesto. Se señala además que sus decisiones (fallos y resoluciones) constituirán jurisprudencia electoral, serán de última instancia e inmediato cumplimiento³⁰⁸ y no serán susceptibles de revisión³⁰⁹.

Además, el TCE es competente para conocer y resolver los siguientes medios impugnatorios: recurso subjetivo contencioso electoral, acción de queja, recurso excepcional de revisión, infracciones electorales, consultas de remoción de autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados, y recursos horizontales y verticales referentes a sus sentencias, autos y resoluciones. También se encarga de reglamentar el procedimiento para la sustanciación de las causas³¹⁰.

³⁰³ Constitución: artículo 219 y Código de la Democracia: artículo 25.

³⁰⁴ Código de la Democracia: artículo 30.

³⁰⁵ Constitución: artículo 220 y Código de la Democracia: artículo 63.

³⁰⁶ Código de la Democracia: artículo 65.

³⁰⁷ Código de la Democracia: artículo 61.

³⁰⁸ Constitución: artículo 221.

³⁰⁹ La imposibilidad de revisión solo e incluye expresamente en el Código de la Democracia (artículo 70, último párrafo).

³¹⁰ Código de la Democracia: artículo 268.

– Organismos Electorales Desconcentrados

Los Organismos Electorales Desconcentrados tienen competencia acorde a su jurisdicción, la cual puede ser regional, distrital, provincial y en el exterior. Son de carácter temporal. Su funcionamiento y duración son reglamentados por el CNE³¹¹.

Las Juntas Electorales (Regionales, Distritales, Provinciales Electorales y Especial del Exterior) están formadas por cinco vocales principales con voz y voto y cinco suplentes; para su designación, se debe tomar en cuenta los principios de paridad y alternabilidad entre hombres y mujeres, con reglas de quórum (tres vocales) y para empate (se repite votación y, de persistir, decide el voto quien preside la sesión)³¹².

Entre sus funciones, en lo relativo a la resolución de controversias, tienen la calificación de candidaturas de su jurisdicción, así como conocer y resolver las objeciones y correr traslado de las impugnaciones presentadas sobre calificación de candidaturas, resultados numéricos y adjudicación de escaños³¹³.

III. Sistema de impartición de justicia

En este apartado, se analizan las características vinculadas con la independencia e imparcialidad de los organismos electorales en Ecuador, según el análisis efectuado en el marco de la Misión de Observación Electoral de las Elecciones Generales 2021.

– Tribunal Independiente e Imparcial

Integración

Los miembros del CNE y del TCE son designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social³¹⁴, previa selección mediante concurso público de oposición y méritos, con postulación e impugnación de la ciudadanía, y garantía de equidad y paridad entre hombres y mujeres, de acuerdo con la ley³¹⁵. En su selección, designación y renovación, se respetan los principios de paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres, tanto para principales como para suplentes³¹⁶.

Para ser elegidos, los miembros del CNE deben tener ciudadanía ecuatoriana y gozar de sus derechos políticos³¹⁷. Para ser miembro del TCE, se requiere tener la ciudadanía ecuatoriana, estar en goce de los derechos políticos, tener título de tercer nivel en Derecho legalmente reconocido en el país y haber ejercido con probidad notoria la profesión de abogada o abogado, la judicatura o la docencia universitaria en ciencias jurídicas por un lapso mínimo de 10 años³¹⁸.

En ese sentido, desde la regulación constitucional y legal, el régimen de nombramiento de los órganos vinculados con la justicia electoral prioriza el mérito y la capacidad profesional. Ello, a través de instrumentos tales como el concurso público de oposición y méritos a cargo del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

³¹¹ Código de la Democracia: artículo 35. Previamente a la modificación del año 2020, se señalaba que “funcionan mientras se realizan los procesos electorales”. Ahora, su funcionamiento y duración es reglamentada por CNE.

³¹² Código de la Democracia: artículo 36.

³¹³ Código de la Democracia: artículo 37.

³¹⁴ El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social está integrado por siete consejeras o consejeros principales y siete suplentes entre los postulantes que propongan las organizaciones sociales y la ciudadanía (Constitución: artículo 207).

³¹⁵ Constitución: artículo 224 y Código de la Democracia: artículo 20.

También se menciona la garantía de las condiciones de equidad y paridad entre mujeres y hombres (y de igualdad de condiciones para la participación de las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior) como parámetro general para todo concurso de oposición y méritos a cargo del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en el artículo 210 de la Constitución.

³¹⁶ Código de la Democracia: artículos 24, 34, 63. Para la renovación de los miembros del CNE, se hace referencia también al principio de secuencialidad (Código de la Democracia, artículo 34).

³¹⁷ Constitución: artículo 218.

³¹⁸ Constitución: artículo 220.

La normativa establece que durante el ejercicio de sus cargos, los consejeros del CNE y los magistrados del TCE no pueden afiliarse o adherirse a una organización política; además que, si una persona es adherente o afiliada a una organización política e ingresara a la función electoral, debe desafiliarse previamente al ejercicio del cargo³¹⁹. En los últimos concursos, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social reguló esta materia. Para el CNE, se habilitó expresamente a que las organizaciones políticas también puedan presentar postulantes³²⁰. En el caso del TCE, se incluyó entre los requisitos que debía acreditarse el no haber ejercido un cargo de elección popular o uno directivo al interior de una organización política en los últimos cinco años³²¹.

En relación con la exigencia de una carrera profesional determinada para ejercer estos cargos, en el caso del CNE, no se establece expresamente esta obligación, pero sí para el TCE, que requiere ser abogado y tener además experiencia profesional reconocida y ejercida de manera continuada (en el ejercicio profesional independiente, la judicatura o como docente por un periodo mínimo de diez años).

En lo relativo a acciones afirmativas de género o a favor de minorías y grupos en situación de desventaja, en ambos casos, la regulación constitucional³²² y legal³²³ incluye una exigencia de paridad y alternabilidad de género para la selección de las y los integrantes de estos organismos electorales (principales y suplentes), así como para su renovación. En los últimos concursos, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social también emitió disposiciones sobre este tema. Para el CNE, incluyó como acción afirmativa que dentro de la lista definitiva para el proceso de impugnación debía existir “un hombre y una mujer pertenecientes a los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubias”³²⁴. Para el TCE, se indicó que resultaban de aplicación medidas de acción afirmativa para promover la igualdad entre las y los postulantes (otorgando hasta dos puntos en la valoración de la fase de oposición) por las siguientes condiciones: ecuatoriana o ecuatoriano en el exterior; personas con discapacidad; ser mayor de 65 años al momento de presentar la postulación; y ser parte de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio³²⁵.

³¹⁹ Constitución: artículo 340.

³²⁰ En el caso del CNE, según el “Mandato del Concurso Público de Oposición y Méritos para la Selección y Designación de las y los consejeros del Consejo Nacional Electoral” (aprobado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social mediante Resolución N° PLE-CPCCS-T-O-073-01-08-2018), se permitió que los partidos y movimientos políticos nacionales calificados por el CNE y que participaron en las elecciones de febrero de 2017 (con candidatos a la Presidencia y/o la Asamblea Nacional) pudieran postular dos candidatos como máximo (al igual que otras organizaciones y la ciudadanía) (artículo 4).

En total, se inscribieron 73 candidatos/as para integrar el CNE: 11 postulados por la ciudadanía, y los restantes 62 por 98 organizaciones, entre las cuales se inscribieron 15 partidos políticos (<https://www.cpccs.gob.ec/2018/08/73-candidatos-inscritos-para-designacion-del-cne-definitivo/>).

³²¹ En el caso del TCE, según el “Mandato del Concurso Público de Oposición y Méritos para la Selección y Designación de las Juezas y Jueces del Tribunal Contencioso Electoral” (aprobado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social mediante Resolución N° PLE-CPCCS-T-O-152-17-10-2018), los postulantes deberán adjuntar entre los documentos generales “Certificado de no haber ejercido una dignidad de elección popular o haber sido miembro de la Directiva de un partido o movimiento político en los cinco años anteriores a la convocatoria al presente concurso, otorgado por el Consejo Nacional Electoral” (artículo 14, numeral 1, literal h).

³²² El artículo 210 de la Constitución se refiere a los concursos de oposición a cargo del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y que en ellos “se garantizarán condiciones de equidad y paridad entre mujeres y hombres, así como de igualdad de condiciones para la participación de las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior”.

³²³ Código de la Democracia: artículos 24 y 34 (CNE), artículo 63 (TCE).

³²⁴ Mandato del Concurso Público de Oposición y Méritos para la Selección y Designación de las y los consejeros del Consejo Nacional Electoral” (artículo 14).

En total, se inscribieron 73 candidatos/as para integrar el CNE: 11 postulados por la ciudadanía, y los restantes 62 por 98 organizaciones, entre las cuales se inscribieron 15 partidos políticos (<https://www.cpccs.gob.ec/2018/08/73-candidatos-inscritos-para-designacion-del-cne-definitivo/>).

³²⁵ Mandato del Concurso Público de Oposición y Méritos para la Selección y Designación de las Juezas y Jueces del Tribunal Contencioso Electoral” (artículo 30).

Autonomía

De conformidad con la normativa vigente³²⁶, ambos organismos tienen autonomía administrativa, financiera y organizativa, y se financian con los recursos del Presupuesto General del Estado.

Al respecto, es importante mencionar que, debido al contexto económico y sanitario del país, y ante medidas de austeridad impuestas por el gobierno, para la organización de estos comicios se aprobó un presupuesto de 23% menos que lo originalmente solicitado por el CNE.³²⁷ Autoridades, funcionarios y funcionarias del órgano electoral manifestaron a la MOE/OEA que la falta de recursos financieros había afectado la operatividad de sus áreas. Asimismo, se comunicó a la MOE/OEA que los fondos habían sido entregados con demora.

En las etapas previas a la segunda vuelta, a inicios de marzo de 2021, el TCE también hizo público, vía redes sociales³²⁸ y en su portal institucional, que afrontaba el proceso electoral con un déficit de 79.86% en su presupuesto, lo que, según se señaló, interfería en el cumplimiento de las funciones constitucionales y legales del Tribunal, por lo que exigían la inmediata entrega de los recursos indispensables.

En ese sentido, al valorar la autonomía, es posible constatar que el CNE y el TCE tienen presupuestos propios y participan en la elaboración de estos presupuestos, aunque los montos finalmente entregados requieren de la aprobación del Ministerio de Economía y Finanzas (lo que puede derivar en reducciones sustanciales). La falta de oportunidad de la entrega de los recursos en este proceso electoral también ha sido resaltada por las autoridades, funcionarios y funcionarias de los organismos electorales, aunque no se han formulado cuestionamientos respecto de su posibilidad de control exclusivo en el ejercicio de su presupuesto una vez que fuera transferido a cada una de las entidades. La Misión reitera la importancia de que, desde el Poder Ejecutivo, se garantice a los organismos electorales la entrega oportuna de los fondos suficientes para la realización adecuada de las diferentes etapas del proceso electoral.

De otro lado, con la información a la cual se tuvo acceso, la contraprestación o remuneración de los magistrados del TCE y los consejeros del CNE, así como la existencia de medidas para su seguridad no son cuestiones que generen dificultades o cuestionamientos actualmente en Ecuador.

- Garantías para su estabilidad en el cargo

Los periodos en que se mantienen en los cargos están definidos normativamente (seis años, con renovación parcial a los tres años). Existen mecanismos que podrían afectar su permanencia en el cargo, mismos que están detallados en la sección titulada *Responsabilidades*

En agosto 2019, la Contraloría General del Estado (CGE)³²⁹, realizó un examen especial a los sistemas informáticos vinculados con la inscripción de organizaciones políticas, tras el cual recomendó al Pleno del CNE “realizar acciones tendientes a considerar y vigilar la situación legal de cuatro movimientos políticos”: Movimiento Justicia Social, Libertad es Pueblo, Podemos y Fuerza Compromiso Social.

En una primera decisión, de febrero de 2020, el CNE dispuso mantener vigente la inscripción de tres de dichas organizaciones políticas, incluyendo la del Movimiento Justicia Social³³⁰.

³²⁶ Constitución: artículo 217 y Código de la Democracia: artículo 18.

El Código de la Democracia agrega a los principios antes mencionados los siguientes: “(...) certeza, eficacia, eficiencia, calidad, coordinación, planificación, evaluación y servicio a la colectividad”. Precisa también que, en el caso del CNE, rige el principio de desconcentración.

³²⁷ El 27 de agosto de 2020 el pleno del CNE solicitó (Resolución PLE-CNE-1-27-2020) \$ 114.317.185 USD.

³²⁸ https://twitter.com/TCE_Ecuador/status/1367139584421855237?s=20 (3 de marzo de 2021).

³²⁹ <https://www.contraloria.gob.ec/CentralMedios/BoletinesPrensa/23857>. También se sigue secuencia de hechos de sentencia en Causa Nro. 046-2020-TCE y en Resolución PLE-CNE-1-19-7-2020.

³³⁰ Se rechazó la apelación de “Libertad es Pueblo”, por un tema de legitimidad de su representante legal.

Posteriormente, en junio de 2020, la CGE constató que el CNE no había cumplido con su recomendación inicial, por lo que procedió a predeterminar responsabilidades administrativas, con posible multa y destitución, a los consejeros del CNE, entre otros funcionarios de dicha institución, y les otorgó un plazo de un mes para efectuar sus descargos³³¹.

Ante la petición de la CGE³³², el 19 de julio de 2020, el CNE inició un procedimiento de revisión de las actuaciones administrativas con las que se inscribió en el registro a las cuatro organizaciones políticas. Como medida cautelar, dispuso suspender la actividad de las cuatro organizaciones políticas, incluyendo el Movimiento Justicia Social³³³ y, posteriormente, cancelar su inscripción, decisiones que posteriormente fueron dejadas sin efecto por el TCE³³⁴.

El 22 de junio de 2020, el Movimiento Fuerza Compromiso Social presentó una denuncia por infracción electoral ante el TCE en contra del Contralor General del Estado y del Director Nacional de Auditoría Interna del CNE³³⁵. El Tribunal admitió a trámite la causa el 27 de junio y procedió a solicitar documentación y citar a una audiencia a los denunciados. Seguidamente, el 8 de julio, el Contralor General del Estado presentó una acción de dirimencia de competencias ante la Corte Constitucional. La Misión constató que la causa fue admitida³³⁶ el 18 de julio de 2020 y que no hubo acciones al respecto desde agosto de 2020. Con la admisión de esta contienda de competencias, el TCE suspendió el procedimiento iniciado. Hasta la fecha de cierre de este informe³³⁷, la Corte Constitucional no se ha pronunciado al respecto.

De la normativa revisada, las recomendaciones de la CGE son de obligatorio cumplimiento en el Ecuador e inobservarlas puede derivar en sanciones³³⁸, lo que, de aplicar a los organismos electorales, podría afectar la estabilidad en el cargo de los consejeros del CNE y de los jueces del TCE. Sin desconocer la obligatoriedad de estas recomendaciones, se considera importante reafirmar que los alcances y la oportunidad en que se formulen no deben afectar la autonomía de la función electoral ni el normal desenvolvimiento del proceso electoral.

Por otro lado, el 15 de diciembre de 2020, el TCE recibió una denuncia de presunta infracción electoral en contra de Diana Atamaint, Enrique Pita, José Cabrera y Luis Verdesoto, Presidenta y consejeros del CNE, por el supuesto incumplimiento de la sentencia de fondo relativa al Movimiento Justicia Social³³⁹.

En primera instancia, el TCE consideró a los consejeros responsables de incurrir en la infracción electoral muy grave³⁴⁰, indicando que habían incumplido una sentencia del TCE. Por ello, impuso la sanción pecuniaria de 70 remuneraciones básicas unificadas, destitución de sus cargos de consejeros principales del CNE y la suspensión de los derechos de participación durante cuatro años³⁴¹. Esta decisión fue apelada y hasta septiembre de 2021, se encuentra en trámite ante el Pleno del TCE. En el marco de dicha causa,

³³¹ <https://www.contraloria.gob.ec/CentralMedios/BoletinesPrensa/23857>.

³³² En la Resolución PLE-CNE-1-19-7-2020, el CNE señala que inicia el procedimiento administrativo de revisión, por dicha petición de la CGE.

³³³ Se incide en este caso ya que fue el que tuvo impacto en el proceso electoral.

³³⁴ Tanto la medida cautelar ([Causa Nro. 046-2020-TCE](#)) como la decisión de fondo ([Causa Nro. 080-2020-TCE](#)) fueron revertidas posteriormente por el TCE.

³³⁵ [Causa 012-2020-TCE](#).

³³⁶ [Sala de Admisión – Causa 01-20-DC](#).

³³⁷ 2 de septiembre de 2021.

³³⁸ Ley Orgánica de la CGE, artículo 92:

“Art. 92.- Recomendaciones de auditoría.- Las recomendaciones de auditoría, una vez comunicadas a las instituciones del Estado y a sus servidores, deben ser aplicadas de manera inmediata y con el carácter de obligatorio; serán objeto de seguimiento y su inobservancia será sancionada por la Contraloría General del Estado”.

³³⁹ [Causa Nro. 080-2020-TCE](#).

³⁴⁰ El sustento fue el artículo 279 numeral 12 del Código de la Democracia.

³⁴¹ [Causa Nro. 153-2020-TCE \(sentencia de 6 de enero de 2021\)](#).

se aceptaron, en enero, las excusas de los magistrados Joaquín Viteri Llanga e Ivonne Coloma Peralta³⁴², se convocó a los jueces suplentes³⁴³ y, el 11 de febrero, se suspendió la tramitación y el plazo para resolver³⁴⁴. Posteriormente, el 23 de febrero de 2021, se aceptó la recusación presentada por consejeros del CNE contra cuatro jueces del TCE (Arturo Cabrera Peñaherrera, Guillermo Ortega Caicedo, Patricio Maldonado Benítez y Patricia Guaicha Rivera)³⁴⁵. El 25 de febrero, se dispuso la rehabilitación de los plazos y la continuación del trámite³⁴⁶. La última actuación ha sido el 12 de marzo en que se remitió el expediente al Pleno del TCE, que estaría conformado para resolver la causa por jueces titulares, suplentes y conjuces^{347 348}. No obstante, según la información recibida por la Misión, no se llegó a una resolución del Pleno del TCE que determine la congestión de causas, uno de los supuestos que habilita a la convocatoria de conjuces, al igual que la solución de recusaciones³⁴⁹.

De otro lado, el 23 de enero de 2021, un juez de la Unidad Judicial Penal Sur, con competencia en delitos flagrantes y sede en el cantón de Guayaquil (provincia de Guayas), había concedido medidas cautelares autónomas, por las que dispuso se “abstenga de ejecutar la sanción administrativa de destitución de los consejeros del CNE”, emitida por el magistrado del TCE. También dispone que la ejecución de esa sentencia se suspenda “hasta que se agoten todos los recursos administrativos y judiciales a los que tienen derechos los servidores electorales y, además, hasta que haya finalizado el proceso electoral 2021 de forma integral”. Además, indica que el Instituto Geográfico Militar (IGM) debe abstenerse “de acatar cualquier orden que no provenga del CNE y continúe con el estricto cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales, especialmente, con la impresión de las papeletas electorales”.

- Autonomía respecto de otras funciones del Estado

A pocos días de la jornada electoral de la primera vuelta, la Fiscalía General del Estado solicitó, de oficio, información sobre supuesto financiamiento ilícito de uno de los candidatos a la Presidencia de la República que habían sido reportados en una revista extranjera.

Por otro lado, en el marco de denuncias penales por supuesto fraude electoral durante la primera vuelta, tanto la Contraloría General del Estado (CGE) como la Fiscalía General del Estado (FGE) solicitaron iniciar auditorías al sistema de resultados de la elección, previamente a que se realice la segunda vuelta.

El 20 febrero de 2021, la CGE presentó una solicitud para iniciar una auditoría informática del Sistema de Escrutinios y Resultados. Al respecto, el 23 de febrero de 2021, el Pleno del CNE negó la solicitud al indicar

³⁴² En enero de 2021, el Pleno del TCE también aceptó la excusa de dos magistrados: Joaquín Viteri Llanga ([PLE-TCE-3-25-0 1-2021-EXT](#)) y de Ivonne Coloma Peralta, vía reconsideración ([PLE-TCE-2-28-0 1-2021-EXT](#)) tras haber negado inicialmente la excusa ([PLE-TCE-4-25-01-2021-EXT](#)). Negó también las excusas de los magistrados [Fernando Muñoz Benítez](#) y [Patricia Guaicha](#).

³⁴³ [Auto de admisión a trámite y convocatoria de jueces suplentes](#), 3 de febrero de 2021.

³⁴⁴ [Suspensión de trámite y plazo para resolver](#), 11 de febrero de 2021.

³⁴⁵ [Resolución incidente de recusación, 23 de febrero de 2021](#). No participa tampoco en la resolución el juez que resolvió en primera instancia (Ángel Torres Maldonado), además de los dos magistrados excusados: Joaquín Viteri Llanga e Ivonne Coloma Peralta.

³⁴⁶ [Rehabilitación de plazo y continuación de trámite](#), 25 de febrero de 2021.

³⁴⁷ [Auto de sustanciación que dispone remisión del expediente a Pleno del TCE](#), 12 de marzo de 2021.

³⁴⁸ Esta conformación se produce ya que, luego de que se admite una excusa o recusación de los jueces titulares, para resolver el tema de fondo se convoca primero a los suplentes y posteriormente a los conjuces para atender de manera excepcional los casos “por congestión de causas”.

³⁴⁹ Artículo 64 del Código de la Democracia.

Código de la Democracia. Art. 64.- “El Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, de manera excepcional, podrá designar y convocar conjuces y conjuces ocasionales cuando hubiere congestión de causas. Los conjuces ocasionales no podrán conocer las causas que estén siendo tramitadas por las juezas o jueces principales del Tribunal Contencioso Electoral.

Las juezas y conjuces ocasionales deberán reunir los mismos requisitos exigidos para los miembros del Tribunal Contencioso Electoral y serán designados por el Pleno.

El Tribunal Contencioso Electoral reglamentará, bajo criterios de idoneidad, independencia, meritocracia y paridad de género, el proceso que le permita contar con una base de elegibles que actuarán como conjuces, para cuyo efecto solicitará a las facultades en ciencias jurídicas que postulen candidatas y candidatos”.

Del mismo banco de elegibles, mediante sorteo, el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral podrá designar a aquellas o aquellos que conozcan y resuelvan los incidentes de excusa y recusación”.

que toda actividad de control debía realizarse una vez concluido todo el proceso electoral (incluida la segunda vuelta)³⁵⁰.

También el 20 de febrero, se puso en conocimiento del CNE³⁵¹ que se había autorizado judicialmente a la Fiscalía General del Estado para que efectúe el “registro y la retención de la base de datos que reposa en el servidor (equipo informático)” del CNE respecto al proceso electoral efectuado el 7 de febrero de 2021³⁵², la cual fue inicialmente aplazada³⁵³. Posteriormente, el 19 de marzo, la Fiscal General del Estado comunicó³⁵⁴ a la Presidenta del Consejo Nacional Electoral sobre una diligencia investigativa con el propósito de realizar una pericia informática forense al sistema informático de escrutinio y resultados (SIER) utilizado para la elección del 7 de febrero de 2021. Se conoció que la información contenida en las bases de datos del sistema SIER fue entregada a la fiscalía. A la fecha de la presentación de este informe, los hallazgos respecto a esta pericia informática no se han hecho públicos.

Frente a estas actuaciones de la CGE y la FGE, el 21 de febrero, la Alianza Unión por la Esperanza (UNES) presentó una denuncia al alegar que interfieren en las funciones del CNE y que además ponen en peligro el proceso electoral³⁵⁵. Estas denuncias no prosperaron, sino que, pese a algunas incidencias (como recusaciones, apelaciones de archivo, entre otros) fueron archivadas³⁵⁶, por no haber presentado los medios de prueba que acrediten lo denunciado, requisito para que proceda toda denuncia según la normativa vigente en Ecuador³⁵⁷.

Al respecto, como ya se señaló en los informes preliminares de la Misión, se considera central que, durante un proceso electoral, sean los órganos electorales los que deben asumir las competencias vinculadas con la elección (inscripción y cancelación de organizaciones políticas, registro de candidaturas, impugnaciones, financiamiento, entre otros). Se observa con preocupación el hecho de que otras entidades públicas o autoridades pretendan asumir funciones que puedan afectar las atribuciones de los organismos electorales y la propia elección, y generar, con ello, posibles interferencias en el proceso electoral, lo que está además proscrito por la propia normativa del país³⁵⁸. Ello se hace especialmente relevante en un contexto en que algunas fuerzas y movimientos cuestionaron la elección del 7 de febrero y la legitimidad de sus resultados y cuando aún se encontraba en trámite el proceso electoral (segunda vuelta).

En ese contexto, resulta de la mayor importancia que las autoridades electorales puedan realizar sus funciones y cumplir sus obligaciones sin presiones ni temor a represalias. La autonomía de los organismos electorales puede verse afectada ante decisiones de entes externos al sistema electoral que busquen hacer cumplir sus resoluciones “bajo sanción de destitución”, así como, en general, decisiones que puedan

³⁵⁰ [Comunicado de 23 de febrero de 2021.](#)

³⁵¹ Oficio No. 004-012-2021-FGE-UFCN-F6-, remitido a la Presidenta del CNE por la Fiscal General del Estado.

³⁵² El 12 de febrero de 2021, el Movimiento Pachakutik presentó una denuncia ante la Fiscalía General del Estado sobre presuntas irregularidades del sistema informático del CNE y solicitó a esta institución que investigue su funcionamiento. Producto de ello, se consiguió la autorización judicial para estas diligencias en el sistema informático, como también lo informó la Fiscalía General del Estado a través de un [comunicado de 21 de febrero de 2021.](#)

³⁵³ <https://www.primicias.ec/noticias/politica/pericia-fiscalia-sistema-cne/>

³⁵⁴ Mediante Oficio N° 015-012-2021-FGE-UFCN-F6

³⁵⁵ Causas 038-2021-TCE (CGE) y 039-2021-TCE (FGE).

³⁵⁶ http://www.tce.gob.ec/jml/bajar/Sentencias/da3ce6_SENTENCIA-038-21-050421.pdf (CGE), 05 de abril de 2021; y http://www.tce.gob.ec/jml/bajar/Sentencias/f595a1_SENTENCIA-039-21-310321.pdf (FGE), 31 de marzo de 2021.

³⁵⁷ Artículo 245.2, numeral 5, del Código de la Democracia.

³⁵⁸ “Art. 16.- Ninguna autoridad extraña a la organización electoral podrá intervenir directa o indirectamente en el desarrollo de los procesos electorales ni en el funcionamiento de los órganos electorales. Las y los integrantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, que se encuentren asignados a la seguridad del proceso electoral, solo podrán actuar en el cumplimiento de las órdenes emanadas por los presidentes y presidentas del Consejo Nacional Electoral, de las Juntas Regionales, Distritales, Provinciales Electorales y de las juntas receptoras del voto, en el ámbito de esta ley”.

derivar en su destitución durante el proceso electoral o en acciones externas que puedan afectar la confianza y credibilidad de la elección.

Responsabilidad

Para evaluar la responsabilidad se verifica que los procesos disciplinarios contra jueces y autoridades electorales por su supuesto mal desempeño respeten las garantías del debido proceso y el principio de legalidad, así como que se habiliten medios de impugnación para controvertir las sanciones impuestas.

Respecto de responsabilidades políticas, los integrantes del CNE y TCE pueden ser sujetos de enjuiciamiento político por el incumplimiento de sus funciones y responsabilidades establecidas en la Constitución y la ley. Sus reemplazos no son designados por la función legislativa³⁵⁹.

Al respecto, hay que tener en cuenta que algunos asambleístas electos han señalado que iniciarían un juicio político contra los consejeros del CNE por el supuesto incumplimiento de sus funciones durante el proceso electoral³⁶⁰. Se trata de un procedimiento que sólo podría iniciarse cumpliendo las exigencias establecidas en la Constitución (solicitud por al menos una cuarta parte de los miembros en funciones de la Asamblea Nacional, por incumplimiento de las funciones que le asigna la Constitución y, para que proceda su censura y destitución, con el voto favorable de las dos terceras partes de la Asamblea Nacional)³⁶¹. A la fecha de este informe³⁶², la conformación actual de la Asamblea Nacional no ha iniciado un procedimiento de juicio político contra las y los consejeros del CNE.

Sobre responsabilidades administrativas, como se ha señalado, podrían ser sometidos a destitución por incumplir recomendaciones de la CGE, así como por incurrir en infracciones electorales.

En este segundo caso, en el marco del procedimiento aún en trámite³⁶³, los consejeros del CNE pudieron presentar sus argumentos de defensa, solicitar recusaciones de los integrantes del órgano resolutor y apelar la decisión de primera instancia que dispuso su sanción, con lo que se verifica que existen garantías del debido proceso y medios impugnatorios en el marco de dichos procedimientos, incluso en un supuesto como el actual en que quien debe resolver (el TCE) es el órgano que emitió la sentencia que se alega fue incumplida y que habría configurado la infracción electoral.

Carácter de las decisiones del tribunal electoral

La norma constitucional señala que los fallos y resoluciones del TCE constituyen jurisprudencia electoral, son de última instancia y de inmediato cumplimiento³⁶⁴, lo que también ratifica la ley, y agrega que no son susceptibles de revisión³⁶⁵. Sin embargo, como se ha hecho referencia anteriormente, se observó que durante el proceso electoral existieron decisiones judiciales que han buscado suspender la ejecución de decisiones emitidas por el TCE.

Entre ellas, se puede mencionar la medida cautelar concedida por un juez penal en Guayas relativa a suspender la decisión -aunque de primera instancia- del TCE en la que se imponía sanción a consejeros del CNE por presuntas infracciones electorales.

³⁵⁹ Constitución: artículo 222.

³⁶⁰ <https://www.lahora.com.ec/un-juicio-politico-contr-a-el-cne-se-anuncio-de-manera-anticipada/>, https://twitter.com/villafernando_/status/1359994473003053060.

³⁶¹ Constitución: artículo 131.

³⁶² Septiembre de 2021

³⁶³ Causa Nro. 153-2020-TCE.

³⁶⁴ Constitución: artículo 221, último párrafo.

³⁶⁵ La imposibilidad de revisión solo e incluye expresamente en el Código de la Democracia (artículo 70, último párrafo).

También durante este proceso electoral se ha presentado otro caso en que, en marzo de 2020, un juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Urdaneta dispuso, como medida cautelar, que el CNE habilite a la participación del Partido Político Adelante Ecuatoriano Adelante, así como registre la inscripción de su candidato presidencial y binomio. Por esta razón, el TCE sancionó al citado juez por infracción electoral por considerar que se interfería en el funcionamiento de la Función Electoral³⁶⁶.

De igual modo, se emitió una medida cautelar para suspender acciones del CNE. El 03 de febrero de 2021, un juez de la Unidad de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Quito (provincia de Pichincha) concedió medida cautelar, por la que dispone “la prohibición de destruir, deshacer, incinerar u ocultar” las seis millones de papeletas impresas erróneamente, además de disponer que se mantengan en el Instituto Geográfico Militar, bajo custodia policial.

De otro lado, con respecto a la suspensión de ejecución de decisiones mientras se encuentran en trámite las impugnaciones, en Ecuador, la normativa regula esta materia. Establece que el recurso subjetivo contencioso electoral³⁶⁷ (por el que se impugnan la mayor parte de actos) tiene efecto suspensivo respecto de la resolución que se recurre, con dos excepciones: (i) los recursos sobre la declaración de validez o nulidad de votaciones, escrutinios y elecciones, y (ii) el supuesto general de impugnación de cualquier acto del CNE y de sus órganos descentralizados³⁶⁸.

Controles de constitucionalidad y convencionalidad

La normativa electoral no regula expresamente que exista una atribución de control de constitucionalidad o convencionalidad por el TCE (o el CNE); sin embargo, sí se prevé que, ante dudas en la aplicación de la ley, debe interpretarse “en el sentido que más favorezca al cumplimiento de los derechos de participación, a respetar la voluntad popular y a la validez de las votaciones”³⁶⁹. De igual modo, esta obligación podría derivarse, extrapolando lo previsto para la jurisdicción constitucional de los métodos y criterios interpretativos de la Constitución, la exigencia de que las normas constitucionales se interpreten “en el sentido que más ajuste a la Constitución en su integralidad y, que, en caso de duda, se interpreta en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos reconocidos en la Constitución y que mejor respete la voluntad del constituyente”³⁷⁰.

– Acceso a la Jurisdicción

En este apartado, se analiza el alcance del acceso a la justicia electoral, según el análisis efectuado en el marco de la Misión de Observación Electoral de las Elecciones Generales 2021.

Objeto de impugnación

En Ecuador, se regulan diversos medios impugnatorios para cuestionar las principales etapas y actos del proceso electoral, desde el registro de organizaciones políticas hasta el cómputo de resultados.

³⁶⁶ El sustento fue el artículo 279 numeral 7 del Código de la Democracia. La primera instancia decidió en noviembre de 2020 ([Causa Nro. 074-2020-TCE y 071-2020-TCE \(acumulada\) - sentencia de 9 de noviembre de 2020](#)) y la segunda, en diciembre 2020 ([Causa Nro. 074-2020-TCE y 071-2020-TCE \(acumulada\) - sentencia de 7 de diciembre de 2020](#)).

³⁶⁷ Código de la Democracia: artículo 269.

³⁶⁸ “15. Cualquier otra resolución, formal o materialmente electoral, que emane del Consejo Nacional Electoral, sus unidades desconcentradas o de las juntas electorales regionales, distritales, provinciales y especial del exterior que genere perjuicio a los sujetos políticos o a quienes tienen legitimación activa para proponer los recursos contencioso electorales, y que no tenga un procedimiento previsto en esta Ley”.

³⁶⁹ Código de la Democracia: artículo 9.

³⁷⁰ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: artículo 3.

Tabla 1. Medios de impugnación existentes

Tema	¿Contra decisiones de qué organismo?	¿Por qué supuestos/temas? (principales)	¿Quién resuelve?
ETAPA PREELECTORAL			
Objeción (contra candidaturas)	Órganos descentralizados de CNE, CNE	Inscripción de candidaturas (post presentación y antes de calificación)	CNE
Impugnación de decisiones de órganos descentralizados (sobre candidaturas)	Órganos descentralizados de CNE	Cuestionamiento de la decisión de calificación de candidaturas	CNE
Impugnación de decisiones de órganos descentralizados (sobre escrutinio)	Órganos descentralizados de CNE	Resultados de escrutinios	CNE
Impugnación de decisiones de órganos descentralizados (sobre adjudicación de puestos)	Órganos descentralizados de CNE	Impugnación a adjudicación de puestos (proclamación tras resolución de recursos)	CNE
Corrección	Órganos descentralizados de CNE CNE	Sujetos políticos solicitan corrección, objetan, o impugnan las resoluciones de los órganos de gestión electoral, en sede administrativa, ante mismo órgano que tomó la decisión o ante su superior jerárquico, según el caso. Supuestos: Resoluciones oscuras, no resolvieron alguno de los puntos sometidos a su consideración o cuando las partes consideren que las decisiones son nulas.	CNE
Objeción	Órganos descentralizados de CNE CNE	Sujetos políticos solicitan corrección, objetan, o impugnan las resoluciones de los órganos de gestión electoral, en sede administrativa, ante mismo órgano que tomó la decisión o ante su superior jerárquico, según el caso. Supuestos: Inconformidad con las candidaturas presentadas por inhabilidades legales o inconformidad con el resultado numérico de los escrutinios.	CNE
Reclamación administrativa (errores en registro electoral)	CNE	Personas no fueron incluidas en el registro electoral, inclusión fue errónea, o sus datos de domicilio no fueron actualizados o lo fueron de forma equivocada.	CNE ³⁷¹
Impugnación de decisiones de CNE (sobre candidaturas)	CNE	Cuestionamiento de la decisión de calificación de candidaturas de CNE	TCE
Infracciones electorales		Incumplimientos de normativa electoral	TCE
Recurso subjetivo contencioso electoral		Cuestionamiento de la decisión de CNE sobre inhabilidad definitiva de candidaturas. Impugnaciones contra resoluciones o actos del CNE “en las que se lesionen los derechos de participación de los ciudadanos, las candidatas y candidatos u organizaciones políticas; y, por conflictos internos de las organizaciones políticas y por las resoluciones que adoptan sus organismos directivos, cuando desconocen un derecho particular o lesionan un bien jurídicamente protegido”. Procede en 15 supuestos: Problemas en registro electoral, aceptación o negativa de inscripción de candidatos e incumplimiento de principios y reglas de paridad e inclusión de jóvenes, aceptación o negativa de postulación para ser	TCE

³⁷¹ Esta decisión puede posteriormente ser impugnada ante el TCE.

Tema	¿Contra decisiones de qué organismo?	¿Por qué supuestos/temas? (principales)	¿Quién resuelve?
ETAPA PREELECTORAL			
		<p>candidato al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, aceptación o negativa de inscripción de organizaciones políticas, resultados numéricos, adjudicación de escaños, declaración de nulidad de la votación, declaración de nulidad de elecciones, declaración de nulidad del escrutinio, declaración de validez de la votación, declaración de validez de los escrutinios, asuntos litigiosos de las organizaciones políticas, asuntos relacionados con la determinación del gasto electoral o del fondo partidario permanente, resolución de contravenciones electorales cuya decisión proviene de la administración electoral; y cualquier otra resolución, formal o materialmente electoral, que emane del CNE, sus unidades desconcentradas o de los órganos desconcentrados del CNE, que genere perjuicio a los sujetos políticos o a quienes tienen legitimación activa para proponer los recursos contencioso electorales, y que no tenga un procedimiento previsto en esta Ley.</p> <p>Este recurso tiene en general efecto suspensivo, salvo los casos de declaración de validez o nulidad de votaciones, escrutinios y elecciones, así como en los casos del último supuesto.</p>	
Queja		Ciudadanos buscan sanción de funcionarios de administración electoral “cuando sus derechos subjetivos se consideren perjudicados por actuaciones o falta de respuesta o por incumplimiento de la ley o de sus funciones”	TCE
Recurso excepcional de revisión		<p>Examen y juzgamiento de cuentas y gastos de campaña</p> <p>Plazo: 5 años posteriores a resolución firme</p> <p>Supuestos específicos (error de hecho o de derecho, fraude, nuevos documentos, documentos centrales declarados nulos por sentencia judicial)</p>	TCE (única instancia)
ETAPA POSTELECTORAL			
Fecha / oportunidad	Acción	¿Quién inicia?	¿Quién resuelve?
Dentro de 2 días de notificación de proclamación de resultados	Objeción por inconformidad con resultado numérico de escrutinios	Sujetos políticos objetan	CNE resuelve en instancia única administrativa (dentro de 3 días)
Dentro de 3 días posteriores a día siguiente de notificación	Recurso subjetivo contencioso electoral	Sujetos políticos impugnan Si generan perjuicio a organización política y candidatos	
Dentro de 2 días	Remisión de expediente: CNE remite expediente a TCE	CNE envía expediente	

	(si se presenta ante CNE) También se puede presentar directamente ante TCE. TCE oficia para remisión de expediente en ese plazo.		
Dentro de 2 días	Admisión	Sujetos políticos impugnan Si generan perjuicio a organización política y candidatos	TCE admite
Dentro de 15 días desde admisión	Resolución de fondo		TCE resuelve
	Pedido de aclaración o ampliación	Sujetos políticos solicitan	TCE resuelve
Dentro de 2 días desde pedido de aclaración o ampliación	Resolución sobre pedido de aclaración o ampliación (plazo máximo)		TCE resuelve

Fuente: Elaboración propia en base al Código de la Democracia

Los procedimientos y requisitos para la interposición de los recursos, además de estar regulados en el Código de la Democracia, tienen también un desarrollo en el Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral³⁷².

Al analizar los actos susceptibles de ser impugnados en la etapa preelectoral, se constata que es posible impugnar el registro o padrón electoral (en vía administrativa, con decisión recurrible ante el TCE), el registro de partido, las candidaturas, las sanciones que afecten la participación de los partidos, el reparto de financiamiento político (“asuntos relacionados con la determinación del gasto electoral o del fondo partidario permanente”).

La mayor parte de estos actos son cuestionados vía el recurso subjetivo contencioso electoral (que tiene, además, una cláusula residual que permite impugnar cualquier decisión del CNE para que sea revisada por el TCE). Entre los actos previos a la elección, no se incluye expresamente una vía para impugnar el calendario electoral. Sin embargo, al tratarse de un acto que aprueba el CNE, podría también impugnarse a través de la cláusula residual antes mencionada.

Al analizar los actos susceptibles de ser impugnados en la etapa posterior a la elección, se constata que es posible impugnar los actos ocurridos en la mesa de votación, los resultados numéricos (mediante una objeción³⁷³). (Ver Tabla 1). De otro lado, la ley también regula la posibilidad de solicitar nulidades de la votación³⁷⁴, escrutinios³⁷⁵, y las elecciones globalmente consideradas³⁷⁶.

³⁷² Aprobado por Resolución PLE-TCE-1-04-03-2020.

³⁷³ Código de la Democracia: artículo 267.

³⁷⁴ Código de la Democracia: artículo 143.

³⁷⁵ Código de la Democracia: artículos 144 y 145.

³⁷⁶ Código de la Democracia: artículo 147.

Una precisión importante que hace la ley es establecer supuestos que no generan nulidad³⁷⁷, que son los que siguen:

- Por incapacidad o inhabilidad de uno o más de sus vocales.
- Intervención en una JRV de vocal nombrado para otra JRV de misma parroquia
- Falta de posesión de vocal de JRV. Ejercicio de funciones implica aceptación y posesión de cargo.
- Si nombrado más de una persona para misma vocalía en JRV (y cualquiera ejerce el cargo).
- Revocación de nombramiento de vocal de organismos electorales surte efecto solo desde que se notifica. Sus decisiones anteriores son válidas.
- Error en nombre de vocal.
- Intervención en JRV de homónimo de vocal nombrado.
- Ausencia de Presidente, vocal o secretario de JRV.
- Error de cálculo u otro error evidente en actas electorales, sin perjuicio de rectificación por organismos descentralizados.
- Si no se salvan enmendaduras en actas.
- Si en actas de instalación o escrutinio (o sobres que las contienen) o en paquetes de papeletas de votos válidos, en blanco o nulos solo falta firma de Presidente o Secretario de JRV.
- Si nombrado de hecho para integrar organismos electorales a personas que no reúnan requisitos o no tengan domicilio en la parroquia, sin perjuicio de responsabilidad de estas personas.
- Intervención de una persona en JRV sin contar con designación, sin perjuicio de acción penal contra esta persona.

Además, se incluye el principio de presunción de validez o conservación de voto, por el cual, ante la duda, se debe optar por validez de votaciones³⁷⁸.

Por otro lado, existen actos de impugnación aplicables en cualquier momento del proceso electoral. En el caso de las violaciones a las normas de campaña electoral, es posible denunciarlas al invocar que se ha incurrido en infracciones electorales³⁷⁹, que pueden calificarse como leves, graves y muy graves, y que, desde este proceso electoral, incluyen los actos de violencia política de género.

Según información del TCE, en este proceso electoral se presentaron 74 denuncias por infracciones electorales, que incluyen los casos ya descritos de denuncias por presuntas infracciones electorales contra consejeros del CNE, la CGE y la FGE.

▪ **Casos relevantes del proceso electoral 2021**

Candidaturas y su definición

Inscripción de organización política e impacto en candidatura presidencial – Movimiento Justicia Social

En la etapa preelectoral, fue objeto de especial debate en la opinión pública un proceso que involucró la posibilidad (o imposibilidad) de participación de una organización política en la elección, por la cancelación de su registro. Se trató del caso del Movimiento Justicia Social. Como se describió

³⁷⁷ Código de la Democracia: artículo 146.

³⁷⁸ Código de la Democracia: artículo 146, último párrafo.

³⁷⁹ Código de la Democracia: artículo 275 y ss.

previamente, el 19 de julio de 2020, producto del pedido formulado por la CGE, el CNE inició un procedimiento de revisión de la inscripción de esta organización política y dispuso, como medida cautelar, la suspensión de sus actividades, decisión que fue revertida por el Pleno del TCE el 14 de agosto de 2020³⁸⁰.

Según el cronograma electoral aprobado, entre el 9 y el 23 de agosto de 2020, las organizaciones políticas podían realizar elecciones internas. En ese contexto, el 20 de agosto, el Movimiento Justicia Social realizó elecciones para su binomio presidencial (Fabricio Correa - Marcia Yazbek), y también, en el plazo previsto, para la mayor parte de sus candidatos a la Asamblea Nacional y para el Parlamento Andino, las cuales, según la información del CNE, contó con presencia de delegados de su institución. Además, el binomio presidencial aceptó formalmente su candidatura, conforme al Reglamento para la Democracia Interna de las Organizaciones Políticas.

El 21 de setiembre de 2020³⁸¹, ya durante la etapa de inscripción de candidaturas (entre el 18 de setiembre y 7 de octubre de 2020, según el cronograma electoral), quien había sido electo como candidato presidencial expresó públicamente su voluntad de renunciar, pese a que, según información recibida del CNE, dicho pedido no fue formalizado. En la fecha y hora límite para inscribir candidaturas (7 de octubre de 2020 hasta las 18:00 hs), conforme a lo señalado por el CNE, no se había completado la solicitud de inscripción de ningún binomio presidencial por la referida organización política³⁸².

Respecto de la vigencia de inscripción del Movimiento Justicia Social, el 16 de setiembre de 2020, el CNE dispuso la cancelación, debido a que, tras la verificación de firmas, determinó que no habían cumplido con obtener el porcentaje requerido para tener personería jurídica (1.5%)³⁸³. Esta decisión fue impugnada por Justicia Social. El 6 de octubre, el TCE, en primera instancia dejó vigente la personería jurídica de la organización³⁸⁴. El recurso de apelación presentado por el CNE³⁸⁵ fue desestimado. En sentencia del 30 de octubre de 2020³⁸⁶, el Pleno del TCE dispuso dejar sin efecto la resolución que cancelaba la inscripción y dejar firmes las que otorgaron y mantuvieron la personería jurídica de la organización política (de noviembre 2017 y febrero de 2020). Además, dictó como “medidas de reparación integral” que, el CNE, en un plazo de dos días desde la ejecutoria de la sentencia, adopte “todas las medidas administrativas necesarias y pertinentes” para que los órganos de esta organización política y sus representantes legales “cuenten con el tiempo razonable y los medios adecuados, en igualdad de condiciones que tuvieron las demás organizaciones políticas, para realizar los actos de democracia interna, inscripción y calificación de candidaturas a las dignidades constantes en la Convocatoria a Elecciones Generales de 2021”. Adicionalmente, exhortó al CNE para que fije en el reglamento respectivo un tiempo máximo para la

³⁸⁰ [Causa Nro. 046-2020-TCE](#).

³⁸¹ <https://www.elcomercio.com/actualidad/fabricio-correa-renuncia-precandidatura-presidencia.html>

³⁸² Ello también ha sido certificado por la Secretaría General del CNE en la Causa 080-2020-TCE.

³⁸³ Resolución PLE-CNE-3-16-9-2020.

³⁸⁴ El TCE, en primera instancia, declaró nulo todo lo actuado por el órgano administrativo desde el 29 de julio de 2020 (fecha en que se venció el plazo concedido a la organización política para presentar sus descargos), al considerar que la decisión no estaba motivada y se había vulnerado el derecho al debido proceso, por lo que dejó vigente la personería jurídica e inscripción del Movimiento Justicia Social.

³⁸⁵ 9 de octubre de 2020.

³⁸⁶ [Causa Nro. 080-2020-TCE](#). Entre los argumentos, se señala que: (1) No se observó el debido proceso, ya que el CNE no contaba con la información física y electrónica para sustentar su decisión, sino que debieron solicitarla a la CGE, cuando es el CNE quien debe mantener dicha información. También debido a que, pese a que el CNE tuvo un mes como periodo para practicar los medios probatorios solicitados por las partes, solo concedió 48 horas a la organización política para que ejerzan su derecho de defensa, plazo que se consideró insuficiente (pp. 11-13). (2) El CNE no contó con la prueba necesaria para iniciar el procedimiento administrativo de revisión, “obligando a que sea la organización política la que pruebe su inocencia en actos administrativos que fueron obligación del Consejo Nacional Electoral vigilar y controlar su cumplimiento, conforme lo establecen los artículos 313 y siguientes del Código de la Democracia” (pp. 13-14). (3) Respecto de si se incurre en causa de nulidad, señala que llama la atención del TCE las dificultades para la organización política para acceder a la información de cargo y pueda analizarlas para ejercer su derecho de defensa. De igual modo, señala que la resolución impugnada efectúa una “larga transcripción de enunciados normativos sin explicar la relación de los hechos o el porqué de su aplicación” y, con ello, indica que insiste en que “la mera transcripción de disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias no contribuye a la justificación suficiente de sus decisiones”. Se afirma también que resulta “incomprensible” que CNE en forma reiterada “inobserve el mandato constitucional de garantizar el debido procedimiento administrativo a fin de evitar decisiones que incurran en insuficiente motivación y la consecuente nulidad de sus decisiones administrativas” (pp. 14-16).

cancelación o extinción de organizaciones políticas de al menos noventa días antes de la convocatoria al proceso electoral para que puedan preparar los procesos de democracia y participación.

Luego de ello, el 5 de noviembre de 2020, el CNE dispuso otorgar plazos adicionales para la realización de elecciones internas, aceptación del cargo e inscripción de candidatos, así como disponer que las Juntas Provinciales Electorales que no lo hubieran hecho inicien el trámite de inscripción y calificación de candidaturas³⁸⁷. Sin embargo, el 11 de noviembre, el CNE dejó sin efecto la resolución de 5 de noviembre³⁸⁸, tras un pedido de reconsideración (presentado y admitido al interior del CNE³⁸⁹). El mismo

³⁸⁷ Resolución PLE-CNE-3-5-11-2020. En esta resolución, el CNE, además de citar la normativa sustento de su decisión, señaló, citando un informe técnico del órgano competente del CNE, que la organización política realizó sus procesos electorales internos para las dignidades de Presidente y Vicepresidente, Parlamentarios Andinos y Asambleístas Nacionales, conforme consta en el informe del órgano técnico del CNE; también, en 15 provincias a nivel nacional, y no así en 9 provincias y las 3 circunscripciones del exterior. Además, identificó, respecto de la calificación de candidaturas, que algunas de sus listas figuraban sin calificar (como las de las dignidades de Presidente y Vicepresidente, Asambleístas Nacionales, Parlamentarios Andinos) y otras figuran sin inscripción (por no haber culminado con la inscripción), recurrida ante TCE o calificada. Por ello, decidió otorgar plazos adicionales. Los plazos adicionales fueron de 5 días desde la notificación para la realización de elecciones internas en las provincias en que no se hubiera realizado, 2 días desde los procesos electorales internos para la aceptación del cargo y de 8 días vencidos los plazos anteriores para la inscripción de candidatos mediante el sistema informático. También, dispuso a las Juntas Electorales Provinciales que no calificaron las listas de esta organización política que inicien el trámite de inscripción y calificación de candidaturas.

³⁸⁸ Resolución PLE-CNE-1-11-11-2020. En la resolución, se cita el informe de la Directora Nacional de Organizaciones Políticas que señala que el sistema de inscripción de candidaturas estuvo habilitado desde el 8 de agosto hasta el 7 de octubre (18 horas) para las fases de primarias e inscripción de candidaturas, para todas las organizaciones políticas en el registro, incluido el Movimiento Justicia Social". Además, se señala que "los debates y los argumentos que motivan la votación de las Consejeras y Consejeros para expedir la presente Resolución constan en el acta íntegra de la Sesión Ordinaria No. 032-PLE-CNE-2020". Con ello, dispuso, además de dejar sin efecto la resolución del 5 de noviembre de 2020, que, (a) respecto de las solicitudes de inscripción presentadas de forma completa y dentro de los plazos (especialmente de elecciones internas) se tramite la continuidad de dichos procesos de calificación de candidaturas; (b) respecto de las solicitudes de supervisión, asistencia técnica y apoyo de procesos de democracia interna que fueron negados se otorguen plazos de 5 días para democracia interna, 3 días para aceptación de candidaturas y 8 días para inscripción de candidaturas; (c) respecto de las solicitudes de calificación de candidaturas negadas, se analice la documentación para que continúe el trámite; (d) poner en conocimiento de la Corte Constitucional del Ecuador.

En dicha acta, se consigna con detalle el recurso de reconsideración presentado por el consejero, que se sustenta en lo siguiente: (1) Describe la cronología del caso y señala que la decisión del CNE de cancelación de inscripción (de 16 de setiembre) no generó prejuicios a la organización política en su democracia interna y que la sentencia del TCE de primera instancia (6 de octubre) no rehabilita la personería jurídica, sino que anula la resolución del CNE "como si nunca hubiera existido". (2) La nulidad de la resolución del CNE de cancelación de la inscripción del Movimiento Justicia Social solo tiene efectos hacia adelante, por lo que no genera invalidez en los actos realizados por la organización política (como la democracia interna). (3) La reparación no puede vulnerar la equidad entre los partidos o vulnerar nuevos derechos: Pleno del CNE estaría vulnerando la sentencia del 30 de octubre de 2020 (que alude a "igualdad de condiciones" entre las organizaciones políticas) si otorga plazos adicionales al Movimiento Justicia Social; además señala que es imposible que el CNE dicte disposiciones que afecten la equidad de oportunidades entre las organizaciones políticas, "justamente para preservar la equidad en las condiciones de participación y justicia en la competencia electoral". Agrega que las circunstancias de un proceso electoral "tornan irrepitibles a procesos que ya causaron efectos en espacios tan sensible y sagrados como la voluntad popular". (4) En relación con "consideraciones conceptuales sobre el proceso de democracia interna e irregularidades en el funcionamiento público de las organizaciones políticas", se hace referencia a "posibles irregularidades" en la organización política que se han hecho públicas y alertado al CNE. Se refiere en específico "a la intención de gestar o reemplazar candidaturas, originariamente aprobadas en democracia interna, con otras con las que no existe ninguna ligazón ideológica o funcional previa" (reportada por un periódico local). En ese sentido, afirma que el CNE "debe impedir que detrás de estos reemplazos de candidaturas haya el intercambio de recursos materiales o simbólicos", además de referirse a que las organizaciones políticas serías "en ningún caso, pueden "vender" una franquicia de acceso a la competencia electoral". Agrega que todas las organizaciones políticas deben garantizar el cumplimiento de los mandatos de democracia interna y las que no los hayan realizado, no podrán participar en el proceso. Además, reafirma que **la organización política sí eligió binomio presidencial (que fue presentado al CNE para su calificación) y que, "queda claro además que sobre las candidaturas presentadas no cabe la posibilidad de cambios, pues los procesos de democracia interna ya concluyeron, y que "no es posible sustituir candidatos presidenciales por la voluntad de los dirigentes de un partido"**. Para finalizar, indica que la resolución del 5 de noviembre, emitida por el CNE podría "consagrar irregularidades respecto a una venta de partido, o una puesta de disposición de una plataforma política a cambio de favores", por lo que considera que debe presentar la reconsideración.

Con ello, plantea: (a) Respecto de candidaturas en las que realizó democracia interna y se presentaron solicitudes de inscripción, que los órganos competentes tramiten la calificación de candidaturas. (b) Respecto de candidaturas en las que realizó democracia interna y no se presentaron solicitudes de inscripción, que se otorgue plazo de 5 días desde notificación para presentar solicitud de inscripción de candidaturas. (c) Respecto de provincias y circunscripciones en las que no se realizó democracia interna, no será posible la realización de nuevos procesos de democracia interna, porque la resolución de cancelación de inscripción de registro no impidió a la organización realizar estos procesos. d) Respecto de cualquier otra candidatura que no hubiera sido parte de procesos de democracia interna, no será posible inscribir sus candidaturas, puesto que no cumplen con requisito constitucional de ser resultado de democracia interna, y la imposibilidad de realizar nuevos procesos de democracia de manera extemporánea (ya que otras organizaciones políticas no han tenido plazos suplementarios para ello). Entonces, presenta un proyecto de resolución, que es votado y aprobado por el Pleno del CNE.

³⁸⁹ Las resoluciones del CNE pueden ser reconsideradas por tres consejeros(as) en la misma sesión o en la siguiente. Se prohíbe la reconsideración de lo reconsiderado salvo que sea por unanimidad, con presencia de los cinco consejeros. Código de la Democracia: artículo 30.

11 de noviembre, el CNE inadmitió el pedido de corrección presentado por el Movimiento Justicia Social (el 7 de noviembre).

En noviembre de 2020, el Movimiento Justicia Social presentó un pedido para que se ejecute la sentencia del TCE del 30 de octubre, por lo que el TCE emitió nueva resolución, el 8 de diciembre, en la que dispone que, en atención a las medidas de reparación integral de la sentencia, el CNE garantice que el movimiento cuente con el tiempo razonable y los medios adecuados a Justicia Social para que realice elecciones primarias y aceptación de candidaturas en las circunscripciones electorales que no hubiera realizado, nuevo plazo para que inicien procedimiento administrativo de inscripción de candidaturas a todas las dignidades (convalidando las ya calificadas) y proceda a calificar las candidaturas inscritas en el nuevo plazo que se les conceda.

Ante ello, el 14 de diciembre de 2020, el CNE se reunió y decidió realizar una “reclamación de competencias” contra el TCE. Solicitó se revoque la resolución del TCE de 8 de diciembre de 2020 al estimar que se habría producido “una evidente intromisión en las competencias exclusivas” del CNE. De igual modo, pidió que el TCE “se abstenga de realizar actos que interfieran en las competencias privativas del CNE”. Por su parte, el 19 de diciembre de 2020, el Pleno del TCE emitió resolución, mediante la cual desestimó la existencia de un conflicto de competencias³⁹⁰. El 24 de diciembre de 2020, la Corte Constitucional de Ecuador inadmitió a trámite la acción de dirimencia de conflicto de competencias, por considerar, entre otros argumentos, que no se había fundamentado la supuesta intromisión en las competencias y precisando, además, que dicho proceso no constituye un medio de impugnación y no busca que dicho organismo sea un “tribunal de alzada”³⁹¹.

El 26 de diciembre, frente a un nuevo recurso subjetivo contencioso electoral presentado en noviembre por el Movimiento Justicia Social³⁹², la primera instancia del TCE dejó sin efecto la resolución del CNE de 11 de noviembre, pero también rechazó el pedido del recurrente de efectuar nuevamente los procesos de democracia interna y designación de candidatos en todas las dignidades de elección popular³⁹³. Esta decisión fue apelada. Durante el mes de enero de 2021, se aceptó la excusa de un magistrado³⁹⁴ y también se aceptó la recusación de tres magistrados³⁹⁵, al igual que se suspendió la tramitación y el plazo para resolver³⁹⁶. Con el Pleno del TCE recompuesto (integrado por jueces titulares y suplentes), el 2 de marzo, se dispuso reanudar el plazo para sustanciar la causa³⁹⁷. Tras disponer³⁹⁸ que el CNE remita copia de diversas resoluciones vinculadas con el caso³⁹⁹, y de las sentencias de primera y segunda instancia de las causas previas vinculadas⁴⁰⁰, el 20 de abril de 2021, el Pleno del CNE, por mayoría⁴⁰¹, finalmente declaró la nulidad de lo actuado⁴⁰², al estimar que se trataría de una ejecución de la sentencia definitiva emitida

³⁹⁰ En la misma resolución, el Pleno del TCE resolvió remitir copias certificadas del expediente de la Causa Nro. 080-2020-TCE a la Fiscalía General del Estado, por indicios de responsabilidad en la Presidenta y tres consejeros del CNE (Pita, Verdesoto y Cabrera). La ley establece que el Pleno del TCE pone en conocimiento de la FGE los casos de incumplimiento parcial o total de una sentencia o resolución, así como copias de las causas en que consideraran que existen indicios de comisión de un delito (Código de la Democracia: artículo 267).

³⁹¹ [Caso Nro. 2-20-DC](#).

³⁹² Causa Nro. 131-2020-TCE.

³⁹³ [Causa Nro. 131-2020-TCE, sentencia de primera instancia](#).

³⁹⁴ El 11 de enero 2021, se aceptó la excusa del magistrado Fernando Muñoz Benítez ([PLE-TCE- 1-06-01-2021 -EXT](#)).

³⁹⁵ Ángel Torres Maldonado, Guillermo Ortega Caicedo y Juan Patricio Maldonado Benítez. [Resolución de incidente de recusación](#), 24 de enero de 2021.

³⁹⁶ [Auto de 14 de enero de 2021](#).

³⁹⁷ [Notificación de 2 de marzo de 2021](#).

³⁹⁸ 12 de marzo de 2021.

³⁹⁹ PLE-CNE-7-13-II-2017 de 13 de noviembre de 2017, PLE-CNE-7-21-2-2020 de 21 de febrero de 2020, PLE-CNE-19-12-3-2020 de 12 de marzo de 2020, PLE-CNE-1-19-7-2020 de 19 de julio de 2020, PLE-CNE-3-16-9-2020 de 16 de septiembre de 2020.

⁴⁰⁰ Causas Nro. 046-2020-TCE y 080-2020-TCE (y sus razones de ejecutoria). [Auto de 12 de marzo de 2021](#).

⁴⁰¹ El Presidente y la Vicepresidenta del TCE emiten cada uno voto salvado.

⁴⁰² [Causa Nro. 131-2020-TCE, sentencia de apelación](#).

en la causa en la que previamente se emitió pronunciamiento sobre el fondo⁴⁰³, razón por la cual le remite el expediente al juez de instancia en dicho caso, competente para la ejecución según la normativa vigente⁴⁰⁴. Además, establece como regla que antes de aceptar un recurso, se debe verificar si la causa corresponde a un acto de ejecución de sentencia o resolución, supuesto en el cual debería inhibirse y remitir el expediente al juez de ejecución⁴⁰⁵. Se dispone también que esta regla jurisprudencial, al igual que otras que establezca el TCE, se publiquen en la página web institucional.

La organización política también acudió a instancias internacionales. El 27 de setiembre de 2020, Álvaro Noboa presentó una comunicación ante el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, el que decidió no solicitar medidas provisionales (artículo 94 del Reglamento del Comité). Sin embargo, requirió también que el Estado ecuatoriano presente sus observaciones sobre la admisibilidad y el fondo del pedido presentado por Noboa. Según la información recibida, el 17 y el 27 de diciembre de 2020, el Comité recibió dicha información complementaria. Con ello, el 6 de enero de 2021, el Comité, actuando a través de sus Relatores especiales sobre nuevas comunicaciones y medidas provisionales, decidió solicitar medidas provisionales en virtud del antes mencionado artículo del Reglamento del Comité. Solicita al Estado parte “que garantice el cumplimiento de la sentencia del Tribunal Contencioso Electoral del 30 de octubre de 2020 permitiéndose que el Sr. Álvaro Noboa Pontón sea inscrito como candidato de Justicia Social a las elecciones presidenciales previstas en febrero 2021”.

Por otro lado, el 27 de noviembre de 2020, se solicitó medidas cautelares ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), organismo que requirió información sobre el “incumplimiento de resoluciones del Tribunal Contencioso Electoral respecto a inscripción de candidatura presidencial” del señor Noboa. De dicho pedido, se corrió traslado al CNE, la Procuraduría General del Estado, el TCE y la Secretaría de Derechos Humanos el 15 de diciembre, otorgándoles un plazo de 15 días para remitir la referida información (sobre estado del proceso, recursos disponibles y otra información que se considerara relevante). A la fecha de cierre de este informe⁴⁰⁶, en el sitio web de la CIDH no se constata que la Comisión haya otorgado una medida cautelar relacionada a este caso⁴⁰⁷.

Candidatos al Parlamento Andino

En el caso de los candidatos al Parlamento Andino, el Movimiento Justicia Social realizó sus elecciones internas y solicitó la inscripción de sus candidaturas en el sistema, dentro de los plazos del cronograma electoral.

El 24 de diciembre de 2020, el CNE emitió una resolución de calificación de estas candidaturas y se les otorgó un plazo para subsanar (dos días). La Misión fue informada de que, a pesar de este plazo adicional, la organización política no efectuó la subsanación, sino que presentó una petición de corrección ante el CNE y, con el rechazo, impugnó ante el TCE.

El 15 de enero de 2021, el Pleno del TCE dispuso que el CNE “en el marco de sus atribuciones y deberes, adopte las medidas necesarias para garantizar el derecho de participación a la organización política Justicia Social, Lista 11, para las dignidades de Parlamento Andino”⁴⁰⁸. El 20 de enero de 2021, el CNE otorgó un día de plazo para la subsanación. Sin embargo, el partido no subsanó en dicho plazo, sino que

⁴⁰³ Causa 080-2020-TCE.

⁴⁰⁴ Reglamento de Trámites del Tribunal Contencioso Electoral: artículo 216.

⁴⁰⁵ “Previo a aceptar a trámite un recurso o acción contencioso electoral de las previstas en el Código de la Democracia, el juzgador al que se le sorteó la causa, verificará que la misma no sea contra un acto de ejecución de una sentencia o resolución jurisdiccional, caso en el que, deberá inhibirse del conocimiento de la causa y remitir el expediente al juzgador que se encuentra ejecutando la decisión jurisdiccional correspondiente. Las partes procesales podrán alegar en cualquier momento procesal, la nulidad por este motivo”.

⁴⁰⁶ Setiembre de 2021.

⁴⁰⁷ Medidas Cautelares Otorgadas: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>

⁴⁰⁸ [Causa No. 001-2021-TCE](#).

cuestionó la brevedad de dicho término a través de un recurso subjetivo contencioso electoral, el cual fue rechazado el 30 de enero de 2021 por el TCE⁴⁰⁹.

Con ello, el 31 de enero de 2021, apenas una semana antes de la jornada electoral, el CNE pudo dar inicio a la impresión de las papeletas para la elección de la dignidad de Parlamento Andino.

Aceptación de candidaturas

La Misión tomó conocimiento de que el modo de aceptación de candidaturas generó controversias. Según el Reglamento para la Democracia Interna de las Organizaciones Políticas debería ser “expresa, indelegable, personalísima, y en el plazo de 10 días de efectuada la elección interna” ante el CNE o las instancias competentes según el ámbito de la autoridad.

Sobre el reglamento en abstracto, el TCE tuvo oportunidad de pronunciarse. En primera instancia, se declaró inaplicable esta disposición de la modificación reglamentaria por considerarla lesiva de derechos. Sin embargo, el 19 de octubre de 2020, el Pleno del TCE convalidó la posibilidad de que se exija la presencia física para la aceptación de candidaturas⁴¹⁰.

No obstante, en dos causas específicas sobre el tema, también se emitieron pronunciamientos del TCE, en la que se determinó que la aceptación virtual era suficiente si se expresó voluntad de aceptación ante los delegados en las elecciones internas⁴¹¹ y que esta aceptación sí se requiere como exigencia para inscribir candidaturas⁴¹².

Se trata de una regla prevista desde el reglamento sobre la materia aprobado en el año 2012; sin embargo, especialmente en un contexto de pandemia, la Misión considera importante brindar alternativas que permitan la identificación indubitable del candidato/a y al mismo tiempo que eviten la necesaria presencia física de personas que podría generar concentración y aglomeración, además de dificultades mayores en el caso de las personas en riesgo por esta enfermedad.

Con el contexto descrito, al analizar los casos antes presentados, tanto de manera documental como producto de las reuniones sostenidas con diversos actores, la Misión constató que, durante la etapa preelectoral, existió incertidumbre respecto de las organizaciones políticas que serían habilitadas para participar de la contienda, así como las candidaturas que serían calificadas tanto para la elección presidencial como para el Parlamento Andino.

Proclamación de resultados de Asambleístas Provinciales en Manabí

Entre las últimas controversias, destacan los casos de Asambleístas Provinciales en Manabí⁴¹³, que fueron conocidas por el TCE en dos oportunidades. La Junta Provincial Electoral competente estimó parcialmente pedidos de recuento presentados por cuatro organizaciones políticas o alianzas⁴¹⁴ que fueron impugnados por la Alianza 1-5 Unión por la Esperanza. En un primer momento, el análisis del TCE se refirió a si había suficiente motivación en las decisiones del CNE que convalidaron el recuento de las Juntas Provinciales Electorales⁴¹⁵.

⁴⁰⁹ [Causa No. 021-2021-TCE.](#)

⁴¹⁰ [Causa No. 049-2020-TCE.](#)

⁴¹¹ [Causa No. 121-2020-TCE.](#)

⁴¹² [Causa No. 158-2020-TCE.](#)

⁴¹³ Las causas de Asambleístas Provinciales en Manabí son las 55-2021-TCE, 56-2021-TCE, 57-2021-TCE y 58-2021-TCE, así como 119-2021-TCE, 120-2021-TCE y 121-2021-TCE.

⁴¹⁴ Organización política AVANZA, lista 8, Alianza Unidad Manabita 6-65, PACHAKUTIK y Partido Unidad Popular listas 2, y Partido Político Sociedad Unida Mas Acción- Manabí, lista 23.

⁴¹⁵ Causas 55-2021-TCE, 56-2021-TCE, 57-2021-TCE y 58-2021-TCE.

Posteriormente, se volvió a recurrir ante el TCE para solicitar pronunciamiento respecto de las decisiones de fondo sobre la posibilidad de recuento, que habían sido estimadas parcialmente por el CNE y las Juntas Provinciales Electorales⁴¹⁶. En estas últimas, tras incidentes de recusación y pedidos de aclaración de las resoluciones que negaron la recusación, se ampararon los recursos de apelación⁴¹⁷, por lo que no se habilitó el referido recuento, sino que se dispuso proclamar los resultados definitivos y proceda a asignar los escaños, lo que previamente se había diferido por no contar con pronunciamiento final de la justicia electoral, lo que impedía proclamar las autoridades definitivas. En dos de dichos casos, se presentaron también pedidos de aclaración y ampliación que finalmente fueron desestimados⁴¹⁸.

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.⁴¹⁹

En el marco de la reforma 2020, el Ecuador incorporó entre las infracciones electorales la violencia política de género⁴²⁰ definida como “aquella agresión cometida por una persona o grupo de personas, directa o indirectamente, contra de las mujeres candidatas, militantes, electas, designadas o que ejerzan cargos públicos, defensoras de derechos humanos, feministas, lideresas políticas o sociales, o en contra de su familia”, que tiene como finalidad “acortar, suspender, impedir o restringir su accionar o el ejercicio de las funciones propias 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 responsabilidades”.

Se regula un listado de acciones, conductas u omisiones que, basados en el género, incurran en diversas conductas entre las que destacan: amenazas e intimidación para anular sus derechos políticos, restricción de su derecho al voto, acciones denigratorias, acciones de daño a su material electoral que impidan participar en condiciones de equidad, divulgar imágenes o información que se basen en estereotipos o en relaciones de dominación, obstaculizar o impedir su acceso a la justicia para proteger sus derechos políticos, evitar que asistan a actividades que impliquen la toma de decisiones, restringir el uso de la palabra, imponer estereotipos de género en la realización de actividades o tareas, entre otros.

Se otorgó al Tribunal Contencioso Electoral (TCE) la potestad de sancionar estas acciones mediante multas y la destitución o suspensión de derechos de participación⁴²¹.

Según la información provista por el TCE, durante esta elección se presentaron cuatro denuncias por supuestas infracciones por violencia política de género⁴²². Sin embargo, los casos fueron archivados y en ninguno de ellos se impuso una sanción contra los presuntos responsables. En dos de ellos, no se subsanó y aclaró la denuncia en el plazo establecido⁴²³, en uno se señaló que no se acreditó la infracción (ni se

⁴¹⁶ Causas 119-2021-TCE, 120-2021-TCE y 121-2021-TCE.

⁴¹⁷ Sentencias de 28 de abril de 2021 en Causas [119-2021-TCE](#); [120-2021-TCE](#) y [121-2021-TCE](#).

⁴¹⁸ El 3 de mayo, se desestimó pedidos de aclaración y ampliación en [Causa 119](#) y [Causa 121](#).

⁴¹⁹ Torres García, 2018.

⁴²⁰ Código de la Democracia: artículo 280.

⁴²¹ Artículos 279 y 280 del Código de la Democracia

⁴²² Causas 156-2020-TCE, 163-2020-TCE, 026-2021-TCE y 048-2021-TCE.

⁴²³ Causas 163-2020-TCE y 048-2021-TCE.

fundamentó durante la audiencia)⁴²⁴ y en el último se estimó en primera instancia que no se configuraba la infracción y la apelación fue rechazada⁴²⁵.

La Misión celebra este importante avance normativo, que recoge las recomendaciones formuladas por la OEA en anteriores elecciones. No obstante, la MOE/OEA constató que los cuatro casos que llegaron al TCE por violencia política fueron rechazados y no generaron sanción alguna. Por otro lado, cabe notar que hasta la fecha no existe un protocolo para la atención de los casos de violencia política de género ni reglamentación en la materia.

La Misión fue informada de que el TCE organizó quince talleres, foros y encuentros en los que se brindó información y capacitación sobre violencia política de género. En estas actividades participaron un total de 2.076 personas y se llevaron a cabo en distintas ciudades del país tanto durante la etapa preelectoral como en la etapa de la campaña y la fase postelectoral. A pesar de lo anterior, distintas personas entrevistadas por la MOE/OEA señalaron que es necesario dar mayor difusión al nuevo articulado legal y a los canales de denuncia disponibles.

Legitimación

Al analizar cuáles son los sujetos que pueden impugnar los diferentes actos en el marco del proceso electoral (desde la convocatoria hasta la proclamación de resultados), se constata que, en general, la legitimación es para los “sujetos políticos”, entendidos como los partidos políticos, los movimientos políticos, alianzas y candidatos, a través de sus representantes⁴²⁶.

En el caso de las personas naturales (“en goce de los derechos políticos y de participación, con capacidad de elegir”) y las personas jurídicas, su posibilidad de interponer recursos se limita a que se haya producido una vulneración de sus derechos subjetivos⁴²⁷.

En otras palabras, no se establece una legitimación amplia, sino una vinculada a los directamente involucrados y afectados en sus derechos dentro del proceso. Como regla, son los sujetos políticos los que pueden presentar objeciones a las candidaturas o los resultados⁴²⁸, presentar medios impugnatorios (recursos subjetivos contencioso electorales⁴²⁹) y también el recurso excepcional de revisión⁴³⁰.

No obstante, la ciudadanía tiene también legitimidad, aunque más limitada. En ese sentido, solo la persona directamente afectada pueda impugnar su exclusión, negativa de inclusión, error o negativa de modificación o rectificación en el registro electoral, con excepción del supuesto en que la negativa genere una afectación colectiva a un grupo humano determinado (en el que pueden presentarse a través de procurador común)⁴³¹. Adicionalmente, las candidatas y los candidatos pueden interponer recursos por sí mismos cuando consideren que sus derechos hayan sido vulnerados⁴³².

La ciudadanía también puede presentar quejas contra servidores electorales⁴³³ o denunciar potenciales infracciones a las normas electorales⁴³⁴.

⁴²⁴ Causa 156-2020-TCE.

⁴²⁵ Causa 026-2021-TCE.

⁴²⁶ Código de la Democracia: artículo 244.

⁴²⁷ *Idem*.

⁴²⁸ Código de la Democracia: artículo 242.

⁴²⁹ Código de la Democracia: artículo 269.

⁴³⁰ Código de la Democracia: artículo 272.

⁴³¹ Código de la Democracia: artículo 269.1.

⁴³² Código de la Democracia: artículo 269.2.

⁴³³ Código de la Democracia: artículo 270.

⁴³⁴ Código de la Democracia: artículos 275 y ss.

Finalmente, se habilita también a que las veedurías ciudadanas⁴³⁵, pese a no ser parte procesal, puedan remitir al TCE sus informes y resultados para su conocimiento⁴³⁶.

Requisitos formales

Al analizar si los requisitos de forma exigidos para acudir al órgano jurisdiccional electoral, referidos a la admisibilidad de la petición generan obstáculos al derecho de acceso a la justicia electoral, se puede constatar que la ley exige que el escrito por el cual se interpone, recurso o acción o denuncia debe tener los siguientes requisitos: (a) designación de órgano o autoridad ante el cual se interpone, (b) datos de quien comparece y precisar si lo hace por derechos propios o en representación (en este último caso, también los datos de los representados), (c) acto, resolución o hecho por el que se acciona, así como identificar el órgano que lo emitió y la identidad de quien se considera responsable, (d) fundamentos de recurso, acción o denuncia, lo que incluye expresar de manera clara y precisa los agravios y los preceptos legales vulnerados, (e) anuncio de los medios de prueba que se ofrece o las indicaciones para acceder a dichos medios probatorios a través de acceso y “auxilio contencioso electoral a la prueba”, que debe ser también fundamentado, (f) pedido de asignación de casilla electrónica, (g) lugar de notificación, (h) dirección electrónica para notificaciones, (i) nombre y firma de quien comparece y de su abogado⁴³⁷.

Si el recurso o acción no cumple los requisitos (salvo el primero y el sexto); fuese oscuro, ambiguo, impreciso; o no pueda deducirse la pretensión, el juez solicita aclarar y/o completar en dos días. En caso de que no cumpla con la subsanación, se dispone el archivo de la causa⁴³⁸.

En este informe, se han presentado, además, casos concretos en que el incumplimiento de estos requisitos ha derivado en el archivo de causas.

De la revisión de la normativa, no se constata que quienes imparten justicia tienen la atribución de subsanar errores u omisiones (o de reconducir al recurso o acción que corresponda), sino solamente tiene la atribución de pedir que sean subsanados por las partes. Tampoco se observa alguna flexibilización de requisitos para la procedencia de impugnaciones presentadas por grupos en situación de vulnerabilidad.

Requisitos económicos

El objetivo es analizar si las tasas, finanzas, cauciones o exigencias económicas para iniciar controversias o presentar recursos sean de un monto razonable y no constituyan un obstáculo insuperable. En el caso de Ecuador, no se constata que esta materia genere una algún tipo de restricción irrazonable.

– **Proceso justo y efectivo**

En este apartado, se analiza las características del proceso, según el análisis efectuado en el marco de la Misión de Observación Electoral de las Elecciones Generales 2021.

Plazos

En general, los recursos o medios impugnatorios existentes en Ecuador tienen plazos previstos para su presentación dentro de la legislación (Código de la Democracia). Estos bordean los tres (3) días desde la notificación, lo que resulta un plazo razonable para efectos de la presentación de dichos pedidos.

⁴³⁵ De acuerdo al [Consejo de Participación Ciudadana y Control Social](#), “la veeduría ciudadana es un mecanismo de control social, mediante el cual los ciudadanos y ciudadanas vigilan, fiscalizan y controlan la administración y gestión de lo público y también del sector privado que maneje recursos públicos o desarrolle actividades de interés público”.

⁴³⁶ Código de la Democracia: artículo 244.

⁴³⁷ Código de la Democracia: artículo 245.2.

⁴³⁸ *Idem*.

De igual modo, en caso de las subsanaciones, como se ha señalado previamente, se otorga dos (2) días, bajo posibilidad de archivo en caso no se cumpla con subsanar en dicho plazo.

Para la resolución, los recursos subjetivos contencioso electorales deben resolverse en el plazo de 15 días desde el día siguiente de la admisión a trámite (la admisión debe hacerse en plazo máximo de 2 días desde que se recibe el expediente⁴³⁹)⁴⁴⁰. Por su parte, las acciones de queja, las infracciones electorales y las causas referidas a conflictos internos de las organizaciones políticas se resuelven en un máximo de 30 días⁴⁴¹.

Ahora bien, la normativa habilita al juez a suspender dichos plazos, en caso se solicite la apertura de los paquetes electorales y verificación de votos⁴⁴² o una diligencia de verificación de firmas⁴⁴³.

Por otro lado, la Misión constató que el Código de la Democracia regula las fechas de asunción del binomio presidencial (24 de mayo) y los representantes de la Asamblea Nacional (14 de mayo), pero no un plazo máximo para finalizar el escrutinio, resolver los recursos y medios impugnatorios o proclamar resultados finales.⁴⁴⁴ La MOE considera que esta omisión es grave, toda vez que estas etapas que deben agotarse antes de la posesión de los cargos.

Ejemplo de lo anterior es que, según el cronograma electoral aprobado, la campaña electoral para la segunda vuelta debía comenzar el 16 de marzo de 2021. Sin embargo, para dicha fecha, aún no se encontraban proclamados de manera definitiva los resultados de la primera vuelta del 7 de febrero. El 14 de marzo, se rechazó el recurso, que devenía ejecutoriado 3 días después (17 de marzo). En el ínterin, se resolvió el pedido de aclaración y ampliación presentado (el 16 de marzo). Con ello, la interposición de los diversos recursos regulados en las normas generó dilación para contar con resultados definitivos.

La Misión considera importante contar con una definición oportuna de los resultados, especialmente cuando se realiza una segunda vuelta, que requiere certeza para los candidatos al participar en la campaña electoral y a la ciudadanía para tener claridad sobre la oferta electoral.

Se destaca, en este sentido, el criterio expresado por el propio TCE⁴⁴⁵, el cual exhortó al CNE a fijar en la regulación un tiempo máximo para la cancelación o extinción de organizaciones políticas de al menos noventa días antes de la convocatoria al proceso electoral, para que éstos puedan preparar los procesos de democracia interna y participación.

Derecho de defensa y participación

En Ecuador, las personas involucradas en las causas electorales pueden ser parte durante el trámite; en caso de los sujetos políticos, a través de representantes. La presentación de recursos o medios impugnatorios ante el TCE debe tener el patrocinio de un abogado⁴⁴⁶.

⁴³⁹ Según la ley, cuando se presenta el recurso subjetivo contencioso electoral, los órganos administrativos electorales deben remitir el expediente en un plazo máximo de dos días. Código de la Democracia: artículo 269.

⁴⁴⁰ Código de la Democracia: artículo 248.2.

⁴⁴¹ *Ídem*.

⁴⁴² Código de la Democracia: artículo 250. La diligencia se debe realizar en un plazo no menor de 8 ni mayor de 12 días desde la fecha del auto que dispone la suspensión.

⁴⁴³ Código de la Democracia: artículo 259.1. La diligencia se debe realizar en un plazo no menor de 3 ni mayor de 8 días desde la fecha del auto que dispone la suspensión.

⁴⁴⁴ Código de la Democracia: artículo 91.

⁴⁴⁵ [Causa Nro. 080-2020-TCE](#)

⁴⁴⁶ Artículo 245 del Código de la Democracia.

“Art. 245.- Los recursos contencioso-electorales se receptorán en la Secretaría General del Tribunal Contencioso Electoral, donde se verificará que el expediente se encuentre completo y debidamente foliado, luego de lo cual, la Secretaria o Secretario del Tribunal dejará constancia del

En las denuncias por infracciones electorales u otro tipo de casos en que la causa exige comparecencia personal (como denunciante o denunciado).

Adicionalmente, la ley habilita a que el juez designe a un defensor público en caso no se cuente con patrocinio profesional privado. En ese sentido, el marco de la acción de queja, las infracciones electorales y el recurso subjetivo contencioso electoral por asuntos litigiosos internos de las organizaciones políticas o vinculados con la determinación del gasto electoral o del fondo partidario permanente, se señala expresamente que la audiencia se realiza con presencia de las partes y sus abogados patrocinadores y, a falta de ellos, el juez puede designar a estos defensores públicos en cumplimiento de las normas de debido proceso⁴⁴⁷.

Preclusión

En general, en Ecuador, las etapas del proceso electoral concluyen y no puede revertirse el proceso electoral a instancias previas (registro de partidos, padrón electoral, candidaturas, campaña, resultados numéricos) si no fueron presentados los cuestionamientos, impugnaciones o recursos en su oportunidad.

Sin embargo, lo que se ha podido constatar también es que tanto en la etapa de calificación de candidaturas como en la etapa postelectoral, la existencia de múltiples solicitudes y medios impugnatorios pueden retrasar el cierre de las oportunidades de cuestionamiento y, con ello, por un lado, la definición de organizaciones políticas y candidatos/as participantes y, de otro, la de resultados definitivos (incluso con miras a la segunda vuelta y sus etapas, incluida la campaña electoral).

En ese contexto, no debe perderse de vista el impacto de las impugnaciones y recursos (así como de los incidentes de recusación dentro de ellos, como se ha detallado para diversos casos a lo largo del presente informe). En anteriores oportunidades, las MOE/OEA se ha pronunciado respecto a la importancia de que los medios de impugnación tengan eficacia y eficiencia real y se consolide el rol del TCE como órgano de última instancia electoral. Por ello, se reconoce que las organizaciones políticas empleen las impugnaciones y recursos existentes y así canalicen sus reclamos a través de los medios institucionales.

Sin embargo, la Misión considera que debe generarse un equilibrio entre el uso de los diferentes mecanismos legales y la posible demora en la definición de candidaturas o contar con resultados definitivos. Ello se hace especialmente evidente en el caso de las diferentes incidencias suscitadas (mediante recusaciones) que se ha podido constatar al analizar las causas ante el TCE. Sumado a lo anterior, la procedencia de diversas recusaciones deriva en que asuman funciones jueces suplentes e incluso “conjueces”, cuya función está limitada a la solución de recusaciones o a casos de “congestión de causas”⁴⁴⁸.

día y hora de la recepción y les asignará la numeración que corresponda, de acuerdo al orden de ingreso. **El recurso deberá contar con el patrocinio de un abogado**”.

⁴⁴⁷ Código de la Democracia: artículo 249.

⁴⁴⁸ Código de la Democracia. Art. 64.- “El Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, de manera excepcional, podrá designar y convocar conjueces y conjueces ocasionales cuando hubiere congestión de causas. Los conjueces ocasionales no podrán conocer las causas que estén siendo tramitadas por las juezas o jueces principales del Tribunal Contencioso Electoral.

Las conjuezas y conjueces ocasionales deberán reunir los mismos requisitos exigidos para los miembros del Tribunal Contencioso Electoral y serán designados por el Pleno.

El Tribunal Contencioso Electoral reglamentará, bajo criterios de idoneidad, independencia, meritocracia y paridad de género, el proceso que le permita contar con una base de elegibles que actuarán como conjueces, para cuyo efecto solicitará a las facultades en ciencias jurídicas que postulen candidatas y candidatos.

Del mismo banco de elegibles, mediante sorteo, el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral podrá designar a aquellas o aquellos que conozcan y resuelvan los incidentes de excusa y recusación”.

Los permanentes cambios en la composición pueden generar demora en la resolución de los casos, y con ello, la afectación a las propias organizaciones políticas y candidatos/as participantes, así como a la propia certeza en el proceso electoral.

Por tanto, se reafirma la importancia de tener un plazo máximo de definición en ambos momentos: etapa preelectoral con la definición de candidaturas y organizaciones políticas; etapa post electoral, con la proclamación de resultados (incluidos todos los recursos y medios impugnatorios que pueden ser presentados).

Prueba

Del análisis efectuado, la legislación electoral no incorpora reglas que prevean expresamente el modo en que se valora la prueba (privilegiando algunos medios probatorios o valorando todos de manera global y razonada).

Ahora bien, sin incluir una lista cerrada, sí hace mención a medios de prueba que pueden ser admitidos: declaraciones de testigos, informes de peritos, exhibición de audiovisuales, informes institucionales⁴⁴⁹, y, de igual modo, actuaciones, documentos o cualquier otro tipo de información que contribuya a esclarecer los hechos (los que se pueden solicitar hasta antes de expedir sentencia)⁴⁵⁰.

También se habilita a que, si no se tiene acceso a estos medios probatorios, es posible describir su contenido, las instituciones que lo poseen y las medidas para su práctica; esta “solicitud de acceso y auxilio contencioso electoral a la prueba” debe presentarse de manera fundamentada. No presentar la prueba o la fundamentación de este auxilio de la prueba puede derivar en que el juez solicite la subsanación del medio impugnatorio, escrito o pedido presentado; y, de no cumplirse con ello, su archivo⁴⁵¹.

Notificaciones

En relación con las notificaciones, la legislación electoral establece que las citaciones y notificaciones se efectúan mediante boletas físicas y electrónicas que se ponen en conocimiento de las partes o de los servidores que deban contestar o cumplir lo notificado⁴⁵².

Además, dentro de los requisitos formales de los escritos, se incluye la exigencia de solicitar la asignación de una casilla contencioso electoral para efectos de las notificaciones, indicar el lugar donde se notificará y también señalar una dirección electrónica para notificaciones⁴⁵³. En el caso del CNE y los organismos electorales descentralizados, tienen una casilla contencioso electoral⁴⁵⁴.

Para las sentencias, la ley señala expresamente que se notifican de inmediato y que, tras el plazo de tres días desde la notificación⁴⁵⁵, causa ejecutoria y debe cumplirse inmediatamente⁴⁵⁶. Se prevé también que una vez ejecutoriada, el TCE debe notificar al organismo electoral y a los demás organismos y autoridades competentes para su cumplimiento⁴⁵⁷. De igual modo, se precisa que, en el caso de confirmar resultados

⁴⁴⁹ Código de la Democracia: artículo 245.2.

⁴⁵⁰ Código de la Democracia: artículos 245.3, 260 y 269.

⁴⁵¹ Código de la Democracia: artículo 245.2.

⁴⁵² Código de la Democracia: artículo 247.

⁴⁵³ Código de la Democracia: artículo 245.2, numerales 6-8.

⁴⁵⁴ *Idem*.

⁴⁵⁵ Durante estos 3 días, es posible solicitar aclaración o ampliación, respecto de lo cual debe pronunciarse el juez o TCE en dos días. Código de la Democracia: artículo 274.

⁴⁵⁶ Código de la Democracia: artículo 263.

⁴⁵⁷ Código de la Democracia: artículo 264.

numéricos o adjudicación de puestos o declarar validez de votaciones o escrutinios, se remite al CNE (o a las Juntas Provinciales Electorales) para su ejecución e inmediato cumplimiento⁴⁵⁸.

Fundamentación

La ley exige que las sentencias sean motivadas (conforme a la Constitución) y que resuelvan todos los puntos del recurso. Igual exigencia de motivación se requiere a los votos salvados (votos singulares o votos en discordia)⁴⁵⁹.

Las sentencias del TCE se emiten con la debida motivación, al igual que las resoluciones del CNE, aunque es cierto que en muchos casos (sobre todo para entender los antecedentes) se requiere un conocimiento especializado de Derecho.

La Misión tuvo conocimiento de que en algunos casos (mencionados en la sección “Objetos de Impugnación”), se cuestionó al CNE por la supuesta falta de fundamentación de sus decisiones, especialmente en lo referido a las resoluciones emitidas en noviembre de 2020 sobre si conceder o no un plazo adicional para las elecciones internas del Movimiento Justicia Social. Como se describió anteriormente, se emitió una primera resolución el 5 de noviembre, que fue dejada sin efecto, vía reconsideración el 11 de noviembre⁴⁶⁰. Esta última resolución, además, señala que “los debates y los argumentos que motivan la votación de las Consejeras y Consejeros para expedir la presente Resolución constan en el acta íntegra de la Sesión Ordinaria No. 032-PLE-CNE-2020”. Es decir, podría indicarse que hace una motivación o fundamentación por remisión, lo que podría dificultar la plena comprensión de las razones que subyacen a la decisión adoptada por el Pleno del CNE. Lo anterior resulta especialmente relevante ya que revocaba una decisión previamente adoptada por el órgano electoral.

Recursos

De la revisión de la normativa, se constata que existe regulación detallada sobre los recursos⁴⁶¹. En general, la regulación habilita recursos para cuestionar las decisiones en diferentes temas a través del recurso subjetivo contencioso electoral⁴⁶². En ese sentido, se puede plantear recursos ante decisiones en materia de registro y/o padrón electoral; el registro de partidos o negativa de inscripción; aceptación o negativa de inscripción de candidaturas; cuestionamientos a los resultados, la adjudicación de escaños o a las declaraciones de nulidad o validez de votación, elecciones o escrutinio, así como asuntos vinculados con la determinación del gasto electoral o del fondo partidario permanente (financiamiento político); los asuntos internos de las organizaciones políticas; cualquier resolución de contravenciones electorales de la administración electoral y cualquier otra resolución electoral (formal o materialmente) que provenga del CNE o los organismos desconcentrados.

⁴⁵⁸ Código de la Democracia: artículo 265.

⁴⁵⁹ Código de la Democracia: artículo 262.

⁴⁶⁰ Resolución PLE-CNE-3-5-11-2020 y Resolución PLE-CNE-1-11-11-2020.

⁴⁶¹ Sus requisitos formales incluyen: (a) designación de órgano o autoridad ante el cual se interpone, (b) datos de quien comparece y precisar si lo hace por derechos propios o en representación (en este último caso, también los datos de los representados), (c) acto, resolución o hecho por el que se acciona, así como identificar el órgano que lo emitió y la identidad de quien se considera responsable, (d) fundamentos de recurso, acción o denuncia, lo que incluye expresar de manera clara y precisa los agravios y los preceptos legales vulnerados, (e) anuncio de los medios de prueba que se ofrece o las indicaciones para acceder a dichos medios probatorios a través de acceso y “auxilio contencioso electoral a la prueba”, que debe ser también fundamentado, (f) pedido de asignación de casilla electrónica, (g) lugar de notificación, (h) dirección electrónica para notificaciones, (i) nombre y firma de quien comparece y de su abogado. (Código de la Democracia: artículo 245.2).

⁴⁶² Código de la Democracia: artículo 269.

– Gestión y transparencia de la justicia electoral

Publicidad

El portal institucional del TCE permite el acceso a la integridad de sentencias y otras decisiones que emite en las diferentes causas. La información está agrupada por años y por causa, separando las sentencias (pronunciamientos de fondo) de las notificaciones (en que se consignan decisiones más de forma).

Con ello, todas las decisiones están a disposición de la ciudadanía vía Internet y estas hacen referencia a los principales actuados del expediente.

Según la información disponible en dicho portal, durante el año 2020, se iniciaron 167 causas y, en lo que va del año 2021, 213 causas⁴⁶³. Adicionalmente, en una reciente sentencia⁴⁶⁴, el TCE estableció una regla jurisprudencial para calificar causas en el futuro, y dispuso que las reglas de este tipo también se publiquen en su portal institucional.

Rendición de cuentas

En relación con la rendición de cuentas, el TCE lleva las estadísticas sobre la tramitación y resolución de controversias y las publica anualmente en el Informe Anual de Labores.

En el Informe Anual de Labores 2020, presentado por el Presidente del TCE ante la Asamblea Nacional, se precisa que, de las 167 causas de dicho año, se tiene el siguiente detalle:

- Recursos ordinarios de apelación: 2 (1,20%).
- Recursos subjetivos contencioso electorales: 110 (65,87%).
- Infracciones electorales: 33 (19,76%).
- Acciones de queja: 13 (7,78%).
- Consultas sobre remoción de autoridades de Gobiernos Autónomos Descentralizados: 4 (2,40%).
- Otros: 4 (2,40%).

Del total de 250 causas existentes en el año 2020 (que incluye ingresadas en 2019, ingresadas en 2020 y apelaciones 2020), se resolvieron 229 y quedaron pendientes 21; la mayor parte fue resuelta en el mes de julio de 2020 (47) y luego en el trimestre de octubre (33), noviembre (23) y diciembre (23) de ese año.

Seguridad y certeza jurídica

En relación con esta materia, en Ecuador existe una prohibición para reformar las leyes electorales durante el año anterior a la celebración de elecciones⁴⁶⁵. Por ello, para este proceso electoral, la última reforma integral se realizó a través de la Ley Orgánica Reformativa a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, publicada más de un año antes, el 3 de febrero de 2020.

⁴⁶³ Actualizado al 3 de mayo de 2021.

⁴⁶⁴ [Causa Nro. 131-2020-TCE, sentencia de apelación](#), de 20 de abril de 2021.

⁴⁶⁵ Código de la Democracia: artículo 117

“Art. 117.- Se prohíbe realizar reformas legales en materia electoral durante el año anterior a la celebración de elecciones. (...)”.

Gestión de la actividad jurisdiccional

Según la información recibida del TCE, a los jueces sustanciadores (quienes presentan el caso al Pleno) y los jueces que asumen competencia en primera instancia se les asignan sus causas de manera aleatoria (por sorteo), lo que también se precisa en los diversos pronunciamientos que emite el tribunal electoral.

Profesionalización

La selección de los integrantes del CNE y el TCE no implica una carrera electoral, sino que se efectúa por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, conforme a los procedimientos reseñados en el presente informe.

De la revisión que se ha hecho de la normativa, no se constata que existan procedimientos o criterios para la promoción y ascenso de quienes prestan servicios de asistencia técnica en la justicia electoral.

Fortalecimiento de capacidades

De lo que se ha podido constatar, tanto el CNE como el TCE, en el marco de sus competencias desarrollan herramientas y campañas para difundir cómo se debe llevar a cabo el ejercicio del derecho al voto, así como para presentar los recursos, acciones y denuncias establecidos en la normativa vigente.

En este punto, la Misión, como ya se ha señalado, considera particularmente importante que se incida en la capacitación dirigida a las organizaciones políticas y las candidatas respecto a la recientemente aprobada normativa sobre violencia política de género, especialmente en lo relativo a los procedimientos de denuncia, a fin de que pueda tener la mayor eficacia y contribuir a fortalecer el rol que las mujeres ejercen en política en el Ecuador.

Gestión inclusiva

Como se señaló anteriormente, la regulación exige paridad y alternabilidad de género para la selección de las y los integrantes del CNE y TCE⁴⁶⁶.

Además, la regulación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social incluyó medidas a favor de minorías y grupos en situación de desventaja. En ese sentido, señaló que, para el CNE, la lista definitiva debía incluir “un hombre y una mujer pertenecientes a los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubias”⁴⁶⁷ y, para el TCE, se otorgaba puntaje adicional (de hasta dos puntos en la fase de oposición) por ser ecuatoriana o ecuatoriano en el exterior; personas con discapacidad; ser mayor de 65 años al momento de presentar la postulación; y ser parte de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio⁴⁶⁸.

IV. Hallazgos y recomendaciones

Existió incertidumbre respecto de las organizaciones políticas que estarían habilitadas para participar de las elecciones generales, así como las candidaturas calificadas y aptas, tanto para la elección presidencial como para el Parlamento Andino. Al respecto, la Misión constató que el calendario electoral no establece

⁴⁶⁶ Código de la Democracia: artículos 24 y 34 (CNE), artículo 63 (TCE).

⁴⁶⁷ Mandato del Concurso Público de Oposición y Méritos para la Selección y Designación de las y los consejeros del Consejo Nacional Electoral” (artículo 14).

En total, se inscribieron 73 candidatos/as para integrar el CNE: 11 postulados por la ciudadanía, y los restantes 62 por 98 organizaciones, entre las cuales se inscribieron 15 partidos políticos (<https://www.cpccs.gob.ec/2018/08/73-candidatos-inscritos-para-designacion-del-cne-definitivo/>).

⁴⁶⁸ Mandato del Concurso Público de Oposición y Méritos para la Selección y Designación de las Juezas y Jueces del Tribunal Contencioso Electoral” (artículo 30).

una fecha límite para la definición de candidaturas. Asimismo, la MOE observó que, al finalizar la primera vuelta se presentaron diversos medios impugnatorios respecto de los resultados electorales. Esta situación derivó en que el CNE proclamara resultados de la elección presidencial después del inicio formal de la campaña para la segunda vuelta. La Misión considera importante tener un plazo máximo de definición en ambos momentos: en la etapa preelectoral con la definición de candidaturas y organizaciones políticas y en la etapa post electoral, con la proclamación de resultados. En vista de lo anterior, la Misión recomienda:

- Aprobar una fecha máxima en el cronograma electoral para tener certeza, con suficiente antelación a la elección, sobre las organizaciones políticas que participarán de la contienda, así como respecto de las candidaturas que finalmente participan en el proceso electoral; de igual modo, tras el acto electoral, respecto de los resultados finales.
- Evaluar la conveniencia de incluir en la norma plazos máximos para la proclamación de resultados, a fin de brindar certeza a las organizaciones políticas y a la ciudadanía sobre los resultados electorales y las autoridades finalmente elegidas (con la antelación requerida frente a la fecha de posesión de los cargos).

Tras la proclamación de resultados de la primera vuelta, tanto la Contraloría General del Estado como la Fiscalía General del Estado solicitaron realizar auditorías al sistema de resultados de la elección, previamente a que se realice la segunda vuelta. El Pleno del CNE consideró que toda actividad de control debía realizarse una vez concluido todo el proceso. Sin embargo, en el caso de la Fiscalía General del Estado, dado que se trataba de una resolución judicial, el CNE debió acatar la orden.

Además, se presentó una denuncia por presunta infracción electoral de la Presidenta y tres consejeros del CNE en la que se declaró su destitución en primera instancia. Para preservar el principio de autonomía que protege a la función electoral, se debe garantizar el ejercicio de sus funciones. En ese sentido, la Misión reitera la preocupación frente a que otras entidades públicas o autoridades pretendan asumir funciones que puedan afectar las atribuciones de los organismos electorales. La MOE/OEA recomienda:

- Garantizar que, durante un proceso electoral, sean los órganos electorales los que asuman las competencias vinculadas con la elección (inscripción y cancelación de organizaciones políticas, registro de candidaturas, impugnaciones, financiamiento, entre otros) y que otras entidades públicas o autoridades eviten asumir funciones que puedan afectar las atribuciones de los organismos electorales y generar posibles interferencias en el proceso electoral.
- Garantizar las condiciones para que los organismos electorales ejerzan sus funciones en la elección con plena autonomía, sin interferencias o presiones externas que puedan afectar su autonomía o a la legitimidad del proceso electoral.
- Otorgar a las autoridades electorales los recursos presupuestales suficientes y de manera oportuna para llevar a cabo sus funciones.

La Misión tomó conocimiento que el modo de aceptación de candidaturas generó controversias, dado que se determinó que ésta debía realizarse de manera presencial. Tomando en cuenta el contexto de pandemia, la Misión considera importante:

- Brindar alternativas que permitan la identificación indubitable del candidato/a y al mismo tiempo que eviten la necesaria presencia física de personas que podría generar concentración y aglomeración,

además de dificultades mayores en el caso de las personas en riesgo ocasionadas por la enfermedad de la COVID-19.

La Misión saluda que el Tribunal Electoral haga esfuerzos por poner a disposición de las organizaciones políticas y la ciudadanía la totalidad de los pronunciamientos que emite. En ese sentido, puede accederse a la totalidad de las decisiones de cada año, tanto de las sentencias (temas de fondo) como las notificaciones (temas de trámite o formales). Asimismo, la Misión reconoce que el TCE publique en su portal institucional y de amplia difusión a decisiones que destaquen expresamente los criterios aplicables en otros casos similares hacia el futuro⁴⁶⁹. Lo anterior garantiza la predictibilidad de las decisiones de los organismos electorales. A modo de continuar avanzando en la transparencia y acceso a las sentencias, la Misión recomienda:

- Contar con un mecanismo que permita acceder de manera íntegra a todo el expediente, sin diferenciar los tipos de resoluciones.

La Misión tuvo conocimiento de que en algunos casos se cuestionó al CNE por la supuesta falta de fundamentación de sus decisiones, especialmente en lo referido a las resoluciones emitidas en noviembre de 2020 sobre si conceder o no un plazo adicional para las elecciones internas del Movimiento Justicia Social. Como se describió anteriormente, se emitió una primera resolución el 5 de noviembre, que fue dejada sin efecto, vía reconsideración el 11 de noviembre⁴⁷⁰. Esta última resolución, además, señala que “los debates y los argumentos que motivan la votación de las Consejeras y Consejeros para expedir la presente Resolución constan en el acta íntegra de la Sesión Ordinaria No. 032-PLE-CNE-2020”. Es decir, podría indicarse que hace una motivación o fundamentación por remisión, lo que podría dificultar la plena comprensión de las razones que subyacen a la decisión adoptada por el Pleno del CNE. Lo anterior resulta especialmente relevante ya que revocaba una decisión previamente adoptada por el órgano electoral. Por ello, la Misión recomienda:

- Que todas las resoluciones incorporen de manera expresa los argumentos que motivan sus decisiones.

La reforma incorporó la tipificación de aquellas conductas que constituyen violencia política de género y se otorgó al Tribunal Contencioso Electoral (TCE) la potestad de sancionar estas acciones mediante multas y la destitución o suspensión de derechos de participación. La Misión celebra este importante avance normativo, que recoge las recomendaciones formuladas por la OEA en anteriores elecciones. No obstante, la MOE/OEA constató que los cuatro casos que llegaron al TCE por violencia política fueron rechazados y no generaron sanción alguna. Asimismo, la Misión observó que no existe un protocolo para la atención de los casos de violencia política de género ni reglamentación en la materia. Al respecto, la Misión recomienda:

- Fortalecer la capacitación en materia de violencia política de género para que las organizaciones políticas, candidatas y la ciudadanía conozcan las faltas, el procedimiento y las sanciones, con el objetivo de que la nueva normativa sancionadora pueda tener verdadera eficacia.

⁴⁶⁹ Por ejemplo, la [Causa Nro. 131-2020-TCE, sentencia de apelación](#), de 20 de abril de 2021.

⁴⁷⁰ Resolución PLE-CNE-3-5-11-2020 y Resolución PLE-CNE-1-11-11-2020.

- Elaborar 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.
- Establecer una campaña de comunicación para difundir los canales mediante los cuales se puede interponer denuncias por violencia política de género.
- Definir las medidas de protección que se brindará a las denunciantes, en caso de ser necesario. Se sugiere, además, garantizar que éstas cuenten con acompañamiento institucional durante todo el proceso.

III. DENUNCIAS RECIBIDAS

- Denuncias presentadas a la Misión en primera vuelta

#	LUGAR	FECHA	DENUNCIADO(S)	DETALLE
1	Quito, Pichincha	02/02/2021	CNE	La denuncia está dirigida especialmente a presentar la cronología las supuestas irregularidades por la cancelación de registro y que se haya impedido inscribir la candidatura de Álvaro Noboa y la suya para la dignidad de Presidencia y Vicepresidencia por dicho partido. Incide especialmente en el supuesto incumplimiento por el CNE de la sentencia del 30 de octubre de TCE, así como en el procedimiento por infracción muy grave contra los consejeros del CNE (con crítica a la medida cautelar concedida por el juez penal de Guayas para suspender dicho procedimiento, aún en trámite ante TCE). Incide en que el Comité de Derechos Humanos solicitó medidas provisionales para garantizar esta candidatura al gobierno de Ecuador (6 de enero de 2021). En su denuncia, pide, entre otros temas, la MOE sea "conducto" para que se cumpla la sentencia del TCE de 30 de octubre, además de pedir un informe público preliminar antes de las elecciones y que se informe al Consejo Permanente de la OEA para que envíe una misión especial que garantice las condiciones para las elecciones (lo que, a su entender, ahora no existe en Ecuador).
2	Azuay (Cuenca)	02/02/2021	CNE	Señala que se ha afectado sus derechos constitucionales de participación por el CNE y TCE. Indica que a pesar de que en octubre de 2020 su candidatura y la de otros candidatos de su partido fueron inscritas en firme y la ley indica que son irrenunciables, fue sacado del proceso e inició una "batalla jurídica", que no ha tenido respuesta del CNE de Azuay, por lo que no sabe si está o no en la papeleta. Adjunta documentación.
3	Quito, Pichincha (Casa de la Cultura)	07/02/2021	No precisa	Delegado político de la organización política denuncia que no pudo ingresar al local de votación sino hasta las 7.00 horas, lo que considera un atropello de sus derechos.
4	Azuay (Cuenca)	07/02/2021	No precisa	Señala que no los dejaron ingresar al recinto a las 6.30 horas. Tampoco les dejaron ingresar a observar las juntas receptoras de voto (JRV). En las mesas que observaron, no vieron el conteo de papeletas. En una de las mesas faltó material y el coordinador indicó que se continúen con el material faltante.
5	Quito, Pichincha	07/02/2021	CNE	Señala que las elecciones debieran ser "congeladas" y esperar a que la emergencia pase. Tumulto de riesgo de

#	LUGAR	FECHA	DENUNCIADO(S)	DETALLE
	(Colegio San Gabriel)			contagio. Desperdicio de dinero en papel. Propuesta: automatizar el voto para segunda vuelta. Ciudadano como "conejillo de indias". El voto no debía ser obligatorio.
6	Quito, Pichincha (Colegio San Gabriel)	07/02/2021	No precisa	Señala que el cambio de domicilio no fue efectuado para una persona con discapacidad, por lo que esta persona está registrada a 2 horas en autobús, lo que le impide ejercer su voto. La preocupación es que se tendrá que pagar multa.
7	El Oro (Machala)	09/02/2021	Junta Electoral El Oro	Se inicia el recuento sin contar con el padrón electoral y se cuentan los votos sin garantizar su publicidad, es decir, no se muestra la papeleta de delegados.

- Denuncias presentadas a la Misión en la segunda vuelta presidencial

#	LUGAR	FECHA	DENUNCIADO(S)	DETALLE
1	Cañar	11/04/2021	CNE - Cañar	Gigantografía de la Lista 21-6 CREO. CREO realizó la acreditación en mismo momento de instalación.
2	Guayas	11/04/2021	CNE	Filas y aglomeraciones (Colegio Nacional Vicente Rocafuerte). Solo hay 2 puertas pequeñas abiertas cuando deben estar todas abiertas.
3	Guayas	11/04/2021	CNE	Al inicio de jornada, no se permitió que los delegados constaten que el material llegó correctamente. No se permitió ingreso al local de votación. Se tuvo que apelar a militares para que delegados puedan ingresar.
4	Pichincha	11/04/2021	Alianza UNES (1-5)	No existe delegados en el control de juntas en todo el sector. Las elecciones anteriores se alteraron resultados en favor del correísmo.
5	Pichincha	11/04/2021	Lista 21	En JRV 14-15, delegados de la lista 21 se encontraban dentro de aula, pese a estar prohibido. (Observadora señala que estaban dentro de aula, pero en lugar que no afectaba secreto del voto. Señala que no vi delegados de otras organizaciones políticas dentro del aula, sino que observaban desde fuera del aula).
6	Guayas	11/04/2021	Miembros de mesa JRV N° 0003 (F) – Escuela de Educación	Los miembros de la Junta Receptora de Votos (JRV) les piden a electoras que voten por opción política de Alianza Creo 21. No tiene pruebas.

#	LUGAR	FECHA	DENUNCIADO(S)	DETALLE
			Básica Alberto Perdomo	
7	Pichincha	11/04/2021	CREO-PSC	Votante habría depositado 3 votos en la urna JRV 17 (M) (Unidad Educativa San Miguel). Representantes de CREO llegaron a local con mascarillas del partido.
8	Azuay	11/04/2021	Presidente de mesa – Unidad Educativa Jaime Roldós Aguilera	No contaron papeletas (por tiempo). No permitieron a delegados firmar el acta de instalación.
9	Guayas	11/04/2021	CNE	No materiales para bioseguridad. No hay orden en las mesas ni atención preferente. JRV no están organizadas y esto afecta los resultados, que fue parte de la queja en primera vuelta.
10	Santo Domingo de los Tsáchilas	11/04/2021		1 hora fuera del recinto sin poder ingresar por estar con su hijo menor de edad. Manifestaron que, si no se dejaba al niño en la entrada, no la dejaban sufragar. Del CNE manifestaron que la solución era pagar la multa, ya que no la iban a dejar ingresar al recinto.
11	Guayas (Milagro)	11/04/2021	JRV 66 (M) - Escuela Educación Básica Carlos Moreno)	Elector no pudo votar ni tener certificado de votación porque otra persona firmó en el padrón por él, por error de la Junta Receptora de votos. Le ofrecieron certificado de presentación, pero él requiere certificado de votación porque debe presentarlo.
12	Santo Domingo de los Tsáchilas	11/04/2021		Se encuentran credenciales falsas a veedores de lista 1-5. Funcionarios no toman acciones.
13	El Oro (Huaquillas)	11/04/2021		Se impidió a delegado estar en la mesa, por lo que no firmó el acta. Firmó el coordinador de UNES. Solicita estar en la mesa porque uno de los miembros de mesa (Sr. Ludeña) manifiesta a los votantes en voz alta que no voten por el candidato que representa la demandante.
14	Voto en exterior (EEUU – NJ)	11/04/2021	CNE	Solo una mesa (JRV 34) muestra el acta de instalación, en que está visible los nombres de los miembros de la JRV. Según el reglamento, esta certificación debe estar en cada mesa. 29 papeletas adicionales fueron sacadas de una caja donde

#	LUGAR	FECHA	DENUNCIADO(S)	DETALLE
				se proporciona a la JRV materiales como mascarilla, cuando todas las papeletas deben estar sobre la mesa.
15	Voto en exterior (EEUU – NJ)	11/04/2021	CREO-PSC	Asambleísta Byron Suquilanda no permitió que voluntarios recogieran credenciales para participar. Indicó que aún hay muchas mesas con un integrante y necesitan más voluntarios. Candidato Lasso quería usar a miembros de su grupo para proselitismo. Acusa a asambleísta Suquilanda de haberlo empujado en la puerta. Policía intervino.
16	El Oro (Huaquillas)	11/04/2021	CNE	Se cambió recinto a 6am y se impidió acceso hasta 7.15 cuando sus respectivas mesas (16M, 16F, 17M, 17F) ya se habían instalado. No estuvieron presentes en apertura de paquete electoral. Al ingresar, firmaron acta. Coordinadora de CNE fue la que señaló que no podían pasar al recinto.
17	El Oro (Huaquillas)	11/04/2021	CNE	El delegado de UNES en la JRV 16M informó que un elector recibió papeleta rayada con la elección de uno de los candidatos (CREO-PSC). Elector notificó a miembro de JRV y se le dio una nueva en blanco. La papeleta fue entregada al coordinador de mesa de recinto.
18	Loja (Macará)	11/04/2021	CNE	Se dirigió en la mañana a votar. Le entregaron una papeleta y esfero, pero se dio cuenta que la tinta se borraba al pasarle el dedo. Pide otro esfero que no sea borrable. Por la tarde, acompañó a su esposa a votar y usaban el mismo tipo de esferos borrables.
19	Loja (Macará)	11/04/2021	CNE	Delegada escuchó que un militar le pregunta a un votante por quién votará. Este indica que por el candidato Arauz, lo que el militar cuestiona (“si igual va a perder”). Toma una foto y reporta a su coordinadora. Al increpar a militar, lo niega y señala que delegada habría ayudado a votar a un elector. Al final, se quita la mascarilla y la amenaza.
20	Guayas	11/04/2021	CREO-PSC	Se iba a realizar voto asistido a una persona con discapacidad y una delegada del partido denunciado alzó la voz para averiguar dónde iban las papeletas. Se le dio la explicación y se alteró. Intentó entrar a JRV. Estaba muy alterada.
21	Guayas (Milagro)	11/04/2021	Coordinador de mesa / JRV	Mujer embarazada de 6 meses y 1 semana que fue elegida como Presidenta de JRV. Cuando vino en primera vuelta, preguntó si podía estar exenta por su condición y le dijeron que no (que tenía que presentar certificado médico de embarazo de riesgo), por lo cual se quedó todo el día, lo que le generó problemas de salud. Se volvió a presentar en segunda vuelta y nadie le dijo nada.

#	LUGAR	FECHA	DENUNCIADO(S)	DETALLE
22	Imbabura (Ibarra, Parroquia San Antonio)	11/04/2021	CNE	Falta insumos de bioseguridad (jabón, fundas para deshechos, visores). Papeletas muy sensibles (se pueden romper). Falta de material tipo papelería (esferos, lápiz).
23	Imbabura (Ibarra, Parroquia San Antonio)	11/04/2021	CNE	Observación que las mesas deberían estar afuera de las aulas y que los esferos deberían ser negros.
24	Imbabura (Ibarra, Parroquia San Antonio)	11/04/2021	CNE	No les permitieron ingresar conjuntamente con los vocales o delegados de las mesas, impidiendo con ello la constatación del material electoral conforme establece la Ley (artículo 114 del Código de la Democracia). Se permitió ingreso posterior a la apertura y manipulación del material electoral sin presencia de delegados.
25	El Oro (Machala)	11/04/2021	CNE – El Oro (Presidente de la Junta)	Falta de control de medidas de seguridad en CPE. Corte de energía en transmisión de resultados el segundo día de escrutinio en las bodegas del CPE (aún habiendo resguardo militar y policial). Entregaron copia simple del acta con corte 15h 08 minutos, cuando en las disposiciones generales del sistema SETPAR indica que el corte se debe realizar a 17h. Se prohibió el ingreso del delegado de la organización política por parte del Presidente de la Junta (órdenes directas).
26	Pichincha (Unidad Educativa Nanegalito)	11/04/2021	No indica	La esposa del presidente de la Junta Parroquial está ejerciendo de presidenta de mesa y los miembros de la Junta Provincial son delegados de mesa, con lo que está en contra el denunciante.
27	Pichincha (Unidad Educativa Nanegalito)	11/04/2021	CNE - Imbabura	Solicita análisis individual de acta por acta, desde el partido del denunciante. Alega que anteriormente fue así. Fue negado el pedido por CNE.

IV. INTEGRANTES DE LAS MISIONES

- Elecciones Generales

	NOMBRE	PAÍS	POSICION	GENERO
1	Isabel de Saint Malo	Panamá	Jefa de Misión	F
2	Francisco Guerrero	México	Secretario para el Fortalecimiento de la Democracia	M
3	Gerardo de Icaza	México	Director DECO	M
4	Brenda Santamaría	Argentina	Jefa de Sección de Observación Electoral	F
5	Yerutí Méndez	Paraguay	Subjefa de Misión	F
6	Daniel Tovar	Venezuela	Coordinador General	M
7	Luisa Ferreira	Colombia	Apoyo a Coordinador General	F
8	Martín Ferreiro	Argentina	Coordinador de Metodologías	M
9	Yuri Beltrán	México	Coordinador de Metodologías	M
10	Daniel Olvera	México	Organización Electoral	M
11	Alex Bravo	Estados Unidos	Tecnología Electoral	M
12	Héctor Teodoro Hernández	Argentina	Tecnología Electoral	M
13	Ana Neyra	Perú	Justicia Electoral	F
14	Sandra Martínez	Colombia	Financiamiento Político Electoral	F
15	Isabel Torres	Nicaragua	Género	F
16	Jaime Gajardo	Chile	Participación de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes	M
17	Paulina Chavez	México	Oficial de Prensa	F
18	Daniela Zacharías	Argentina	Oficial Estadística	F
19	Cristian Patiño	Colombia	Oficial Financiero	M
20	Luis Espinoza	Argentina	Oficial de Seguridad	M
21	Ana Borges	Brasil	Coordinadora Regional	F
22	Cristian Palomino	Canadá	Coordinador Regional	M
23	Elvira Oyanguren	Chile	Coordinadora Regional	F
24	Rogelio Cantoral	México	Coordinador Regional	M
25	Florencia Grignoli	Uruguay	Coordinador Regional	F

- Segunda Vuelta Presidencial

	NOMBRE	PAÍS	POSICION	GENERO
1	Isabel de Saint Malo	Panamá	Jefa de Misión	F
2	Francisco Guerrero	México	Secretario para el Fortalecimiento de la Democracia	M
3	Gerardo de Icaza	México	Director DECO	M
4	Yerutí Méndez	Paraguay	Subjefa de Misión	F
5	Daniel Tovar	Venezuela	Coordinador General	M
6	Marty Huenneke	Estados Unidos	Apoyo a Coordinador General	M
7	Yuri Beltrán	México	Coordinador de Metodologías	M
8	Cristian Palomino	Canadá	Organización Electoral	M
9	Alex Bravo	Estados Unidos	Tecnología Electoral	M
10	Hector Teodoro Hernández	Argentina	Tecnología Electoral	M
11	Ana Neyra	Perú	Justicia Electoral	F
12	Paulina Chávez	México	Oficial de Prensa	F
13	Daniela Zacharías	Argentina	Oficial Estadística	F
14	Cristian Patiño	Colombia	Oficial Financiero	M
15	Luis Espinoza	Argentina	Oficial de Seguridad	M
16	Diego Heredia	Colombia	Apoyo de Oficial de Seguridad	M
17	Gina Latoni	Panamá	Asesora	F

18	Verónica Álvarez	Argentina	Coordinadora Regional	F
19	Sheila Serrano	Bolivia	Coordinadora Regional	F
20	Ana Borges	Brasil	Coordinadora Regional	F
21	Paula Gomes Moreira	Brasil	Coordinadora Regional	F
22	Laurence Fouquette	Canadá	Coordinadora Regional	F
23	Marcela Vega	Colombia	Coordinadora Regional	F
24	Iván Acuña	Costa Rica	Coordinador Regional	M
25	Milagros Crespo	España	Coordinadora Regional	F
26	Sérgio Robles Aranda	España	Coordinador Regional	M
27	Efraín Pérez Escobar	España	Coordinador Regional	M
28	Clara González	Estados Unidos	Coordinadora Regional	F
29	Francisca Gómez	Guatemala	Coordinadora Regional	F
30	Rogelio Cantoral	México	Coordinadora Regional	M
31	Fernando Martínez	Paraguay	Coordinadora Regional	M
32	Florencia Grignoli	Uruguay	Coordinadora Regional	F
33	Virginia Zamboni	Argentina	Observadora Internacional	F
34	Rodrigo Iturriza	Argentina	Observador Internacional	M
35	Joel Heim	Argentina	Observador Internacional	M
36	María Valeria Innocente	Argentina	Observadora Internacional	F
37	Fernando Franzetti	Argentina	Observador Internacional	M
38	Anna Raith	Austria	Observadora Internacional	F
39	Cassia Lima Calderon	Brasil	Observadora Internacional	F
40	Gastón Alvear	Chile	Observador Internacional	M
41	Sebastián Concha	Chile	Observador Internacional	M
42	Alexander Cano	Colombia	Observador Internacional	M
43	Juan David González	Colombia	Observador Internacional	M
44	Manuela Atehortúa	Colombia	Observadora Internacional	F
45	Cristhian Parrado	Colombia	Observador Internacional	M
46	Estefany Romo	Colombia	Observadora Internacional	F
47	John Viasus	Colombia	Observador Internacional	M
48	Tatiana Villamizar	Colombia	Observadora Internacional	F
49	Jhon Acosta	Colombia	Observador Internacional	M
50	José González-Casanova	España	Observador Internacional	M
51	Anna Cron	Estados Unidos	Observadora Internacional	F
52	Yarmi Vidal	Estados Unidos	Observador Internacional	M
53	Thaís Carrero	Estados Unidos	Observadora Internacional	F
54	Fátima Alonzo	El Salvador	Observadora Internacional	F
55	Yaninti Del Castillo	Francia	Observadora Internacional	F
56	Lisa Papillon	Francia	Observadora Internacional	F
57	Karla Arango	Guatemala	Observadora Internacional	F
58	Jennifer Ramos	Honduras	Observadora Internacional	F
59	Alejandra Vélez	México	Observadora Internacional	F
60	Jonatan Rosas	México	Observador Internacional	M
61	Aran Mayola	México	Observador Internacional	M
62	Ana Paula Arévalo	Perú	Observadora Internacional	F
63	Camila Rodríguez	República Dominicana	Observadora Internacional	F
64	Starling Abreu	República Dominicana	Observadora Internacional	F
65	Argenis Cunha	Venezuela	Observador Internacional	M
66	Luis Eduardo Ynciarde	Venezuela	Observador Internacional	M
67	Thaymara Bolivar	Venezuela	Observadora Internacional	F
68	Katiuska Graterol	Venezuela	Observadora Internacional	F

69	Sandra Al Nijjar	Venezuela	Observadora Internacional	F
70	María Rojas	Venezuela	Observadora Internacional	F
71	Magaly Valdéz	Venezuela	Observadora Internacional	F
72	Alexander Díaz	Venezuela	Observador Internacional	M
73	Estefania Hinojosa	Venezuela	Observadora Internacional	F
74	José Manuel Mesejo	España	Observador Internacional	M
75	Jordi Barrat	España	Observador Internacional	M
76	Alejandro Bonil	Colombia	Observador Internacional	M
77	Itzel Alvarado	Estados Unidos	Observadora Internacional	F