

## Informe Preliminar de la Misión de Expertos Electorales de la Organización de los Estados Americanos en Ecuador

05 de febrero de 2018

La Misión de Expertos Electorales de la Organización de los Estados Americanos (OEA), encabezada por el Dr. Leonardo Valdés Zurita, ex Presidente del Instituto Federal Electoral de México, felicita a la ciudadanía ecuatoriana por una jornada en la que se demostró su compromiso cívico a través de su activa y pacífica participación.

La Misión estuvo compuesta por 9 expertos que estudiaron aspectos de organización y tecnología electoral, financiamiento de campañas, justicia electoral y democracia directa. Con el objetivo de realizar un análisis sustantivo de todo el proceso electoral, que abarca desde la definición de las preguntas, la etapa pre-electoral y el día de la votación, los expertos sostuvieron reuniones con los órganos electorales, autoridades de gobierno, representantes de las campañas registradas por el SI y el NO, así como con actores de la sociedad civil y la academia.

El domingo 4 de febrero, 13.026.598 ciudadanas y ciudadanos ecuatorianos fueron convocados a las urnas para decidir sobre reformas relacionadas con la inhabilitación política de personas condenadas por actos de corrupción, la eliminación de la reelección indefinida, la reestructura del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la no prescripción de delitos sexuales contra niños y adolescentes, la prohibición de la minería metálica, la derogación de la “Ley de la Plusvalía”, y el incremento de la zona intangible y la reducción del área de explotación petrolera en el Parque Nacional Yasuní.

Estos temas fueron sometidos a consideración popular por medio de 5 preguntas vía referéndum y 2 preguntas por consulta popular<sup>1</sup>. La iniciativa del Presidente se inscribió en una tradición ecuatoriana de apelar a la voluntad ciudadana, como ilustran los diez ejercicios de democracia directa realizados desde la transición a la democracia<sup>2</sup>. La Misión observó que, en un contexto de polarización y pese a la diversidad de las temáticas, se planteó la campaña alrededor de dos bloques de apoyo al Sí o al No.

<sup>1</sup> La Constitución de la República del Ecuador dispone en su artículo 441 y 442 que el Referéndum podrá ser convocado para realizar enmiendas constitucionales o reformas parciales. La Consulta Popular puede ser convocada de acuerdo al artículo 104 para consultar sobre asuntos que considere pertinentes y el 444 señala que a través de la consulta popular se podrá convocar a Asamblea Constituyente.

<sup>2</sup> Fueron convocadas por la Junta Militar (1979), el presidente León Febres Cordero (1986), el presidente Sixto Durán (1994 y 1995), el presidente interino Fabián Alarcón (1997), el presidente Alfredo Palacio (2006) y el presidente Rafael Correa (2007, 2011 y 2017). Durante este último período también se ratificó la Constitución de 2008.

## **Jornada Electoral**

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

A pesar de que en los días previos a la jornada electoral se reportaron incidentes de violencia aislados, la Misión constató a través de informes oficiales de monitoreo nacional, que el día de la elección transcurrió de manera pacífica y con una alta afluencia de votantes, que según los resultados de conteo rápido del CNE, superó el 80%.

Poco antes de las 18:00 horas, la Misión notó que al intentar acceder al enlace disponible para consultar los Resultados Electorales desde la página web del CNE, éste mostraba un mensaje de “Acceso Denegado”, dado que los resultados aún no estaban disponibles para el público. Esta situación generó confusión en la ciudadanía y actores políticos. La Misión constató que los datos de las actas que iban siendo procesadas estuvieron disponibles en línea a partir de aproximadamente las 18:30 horas.

A las 20:00 horas y según lo estipulado, el Pleno del Consejo Nacional Electoral dio a conocer el resultado del Conteo Rápido con un avance del 88.9% y un margen de error de 0.7%. Adicionalmente, y en relación con el procesamiento de las actas, el 95.43% fue recibido antes de la medianoche del domingo. La Misión saluda la rapidez con la que se presentó esta información a la ciudadanía, lo cual abonó a la transparencia y la certeza del proceso electoral.

## **Hallazgos y Recomendaciones**

Con base en las observaciones e información recopilada en las distintas reuniones mantenidas, la Misión de Expertos de la OEA presenta las siguientes observaciones y recomendaciones preliminares:

### **Convocatoria**

El 20 de junio de 2017<sup>3</sup>, el Presidente Constitucional de la República del Ecuador, Lenín Moreno Garcés, dio inicio a un proceso de “Diálogo Social Nacional” con organizaciones políticas y sociales de todo el país. En este contexto, de acuerdo con la información entregada a la Misión, surgió la necesidad de llevar adelante un ejercicio de democracia directa. Para llevarlo a cabo, se extendió una invitación a las organizaciones políticas y sociales, y a la ciudadanía en general, a proponer preguntas con el objetivo de que fueran sometidas a la opinión de la población. De las aproximadamente 2.700 preguntas propuestas durante este proceso, el gobierno realizó una selección que derivó en los siete temas consultados.

<sup>3</sup> Decreto Ejecutivo Nº 49 del 20 de junio de 2017.

El 18 de septiembre de 2017, el Presidente anunció su intención de convocar a un referéndum y una consulta popular y el 25 de septiembre invitó a la ciudadanía y organizaciones a enviar propuestas de preguntas. El 2 de octubre de 2017, remitió a la Corte Constitucional el proyecto de enmiendas a la Constitución, con sus respectivos fundamentos, solicitando el dictamen sobre el procedimiento que correspondía aplicar, así como la constitucionalidad de la convocatoria, y de las preguntas con sus respectivos considerandos<sup>4</sup>. De acuerdo con la información entregada a la Misión, a partir de esa fecha, la Corte Constitucional realizó diversas actuaciones, incluida la designación de los jueces sustanciadores, la convocatoria para la presentación de *amicus curiae*, así como la realización de audiencias públicas para la presentación de alegatos.

El 29 de noviembre de 2017, el Presidente convocó a los ecuatorianos/as y extranjeros/as, residentes en Ecuador con derecho al voto, a pronunciarse en referéndum y consulta popular, mediante los decretos ejecutivos N° 229 y N° 230. Ese mismo día, la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República del Ecuador puso en conocimiento del Consejo Nacional Electoral (CNE) la convocatoria a través de un oficio<sup>5</sup> en el cual se señaló que se cumplía “en adjuntar el certificado emitido por la Corte Constitucional, en el cual consta la falta de pronunciamiento de constitucionalidad; por lo que de conformidad con el último inciso del artículo 105 y artículo 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se entiende que ha emitido dictamen favorable (...)”<sup>6</sup>.

El 1 de diciembre de 2017<sup>7</sup> el CNE declaró el inicio del periodo electoral<sup>8</sup>. Seis días más tarde, convocó<sup>9</sup> a la ciudadanía a pronunciarse sobre las siguientes preguntas:

En el referéndum (para las enmiendas constitucionales):

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

<sup>4</sup> Oficios No. T.141-SGJ-17-0330 y No. T.141-SGJ-17-0331.

<sup>5</sup> Oficio No. T. 172-SGJ-17-0488.

<sup>6</sup> Cfr. Resolución PLE-CNE-3-1-12-2017, pp. 1-2.

<sup>7</sup> Mediante Resolución PLE-CNE-4-1-12-2017.

<sup>8</sup> Ello se señala en el recurso de apelación presentado ante el TCE sobre la materia, citando las fojas del referido expediente en que figura la resolución (Causa No. 107-2017-TCE).

<sup>9</sup> Mediante la Resolución PLE-CNE-3-1-12-2017.

mediante enmienda por la Asamblea Nacional el 3 de diciembre de 2015, según lo establecido en el Anexo 2?

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

En la consulta popular:

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

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

Los decretos ejecutivos emitidos por la Presidencia de la República invocaron un antecedente similar del año 2011. En esa oportunidad, se había convocado a la consulta de demarcación territorial en el cantón La Concordia<sup>10</sup>, sin que mediara un pronunciamiento expreso de la Corte Constitucional. Según el Decreto N° 946, de 2011, el Presidente de la República había solicitado

---

<sup>10</sup> El objetivo de esta consulta fue determinar si dicho cantón pertenecía a la provincia de Santo Domingo de Tsáchilas o de Esmeraldas.

el dictamen a la Corte Constitucional el 19 de octubre de 2011 y la convocatoria a la consulta se realizó el 28 de noviembre de 2011.

La convocatoria al referéndum y la consulta generó cuestionamientos desde ciertos sectores de la sociedad ecuatoriana que argumentaron que la Constitución, como norma jurídica suprema, establecía la obligatoriedad del pronunciamiento de la Corte Constitucional. Los defensores de este argumento manifestaron que el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional es el que precisaba los plazos regulados por la ley.

Los argumentos presentados por este sector sostenían que se debería haber aplicado el reglamento citado que establece que el cómputo del plazo solo se realiza cuando el expediente puede ser conocido o resuelto por el juez, la sala o el pleno. Es decir, argumentaron que el plazo se había suspendido por actos como la presentación de los *amicus curiae* o las audiencias públicas. Sumado a esto, sostuvieron que no era admisible considerar que había transcurrido el plazo de 20 días establecido en la ley debido a que la Corte Constitucional había realizado una serie de actuaciones en las que incluso habían participado representantes del poder ejecutivo.

Según esta argumentación, el antecedente del año 2011 respondió a un procedimiento de diferente naturaleza ya que se trató de una consulta de demarcación territorial. Asimismo, sostuvieron que en esa oportunidad el cómputo y suspensión de plazos no estaba regulado en dichos términos en el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional<sup>11</sup>.

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

Adicionalmente, vale considerar que la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional permite el control posterior de enmiendas, reformas y cambios constitucionales<sup>12</sup>, así como el control abstracto de constitucionalidad<sup>13</sup>. Teniendo en cuenta lo anterior, existe la posibilidad de que esta institución pueda ser llamada a pronunciarse sobre el ejercicio de democracia directa celebrado el domingo 4 de febrero.

La Misión considera que muchos de los cuestionamientos al proceso electoral podrían haberse evitado si se hubiera contado con un pronunciamiento expreso de la Corte Constitucional,

<sup>11</sup> Estas modificaciones al Reglamento fueron incorporadas en el año 2015.

<sup>12</sup> Artículo 106 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

<sup>13</sup> Artículos 75 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

como máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia constitucional<sup>14</sup>. Frente a los recursos pendientes, la Misión estima importante que ya sea por recursos de inconstitucionalidad o por el control posterior la Corte Constitucional emita un pronunciamiento de fondo sobre la materia.

Sumado a esto, contra la resolución que formalizó la convocatoria a referéndum y consulta se presentaron 42 recursos de apelación ante el Tribunal Contencioso Electoral (TCE)<sup>15</sup>. Estos sostuvieron, como argumento central, la inconstitucionalidad de la convocatoria ante la falta de un pronunciamiento expreso de la Corte Constitucional, así como algunos cuestionamientos de fondo al contenido de las preguntas. Sin embargo, el TCE rechazó la totalidad de estos recursos, al señalar que “la norma contenida en el artículo 244 del Código de la Democracia<sup>16</sup> es clara en reconocer únicamente dicha facultad a quien solicitó el ejercicio de la democracia directa y le otorga legitimación activa para interponer recursos contencioso electorales ante este Tribunal”. De igual modo, señaló que pretender una interpretación diferente implicaba que el TCE se convirtiera en un órgano de control constitucional, cuando el único órgano de este tipo es la Corte Constitucional, según la Constitución del Ecuador (artículo 436). En el mismo sentido, el TCE resolvió la apelación presentada por miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social contra la declaratoria de período electoral<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Artículo 429 de la Constitución Política del Ecuador.

<sup>15</sup> La sentencia de fondo fue la correspondiente a la Causa No. 109-2017-TCE (a la que se acumularon las Causas No. 110-2017-TCE, 111-2017-TCE, 113-2017-TCE, 114-2017-TCE, 115-2017-TCE, 117-2017-TCE, 119-2017-TCE, 120-2017-TCE, 121-2017-TCE, 122-2017-TCE, 125-2017-TCE, 126-2017-TCE, 127-2017-TCE, 128-2017-TCE, 129-2017-TCE, 130-2017-TCE, 131-2017-TCE, 132-2017-TCE, 133-2017-TCE, 134-2017-TCE, 136-2017-TCE, 137-2017-TCE, 138-2017-TCE, 139-2017-TCE, 140-2017-TCE, 142-2017-TCE, 144-2017-TCE, 145-2017-TCE, 146-2017-TCE, 147-2017-TCE, 148-2017-TCE, 149-2017-TCE, 150-2017-TCE). De otro lado, con el mismo argumento, se archivó las Causas No. 112-2017-TCE, 116-2017-TCE, 118-2017-TCE, 123-2017-TCE, 124-2017-TCE, 135-2017-TCE, 141-2017-TCE, 143-2017-TCE.

<sup>16</sup> “Art. 244.- Se consideran sujetos políticos y pueden proponer los recursos contemplados en los artículos precedentes, los partidos políticos, movimientos políticos, alianzas, y candidatos. Los partidos políticos y alianzas políticas a través de sus representantes nacionales o provinciales; en el caso de los movimientos políticos a través de sus apoderados o representantes legales provinciales, cantonales o parroquiales, según el espacio geográfico en el que participen; los candidatos a través de los representantes de las organizaciones políticas que presentan sus candidaturas.

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

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

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

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

<sup>17</sup> Se trata de la Causa No. 107-2017-TCE, referida a la apelación de la declaratoria de período electoral.

La Misión entiende que un proceso electoral debe iniciar con la convocatoria formal. Esto provee certeza respecto de las etapas electorales. En particular, en un contexto como el ecuatoriano en el cual la ley señala que “ninguna autoridad extraña a la organización electoral podrá intervenir directa o indirectamente en el desarrollo de los procesos electorales ni en el funcionamiento de los órganos electorales”<sup>18</sup>. La Misión considera que una norma de esta naturaleza debería ser más precisa sobre sus alcances y los sujetos dentro de su ámbito de aplicación.

En relación con los sujetos políticos que pueden impugnar ante el TCE en caso de consulta popular o referéndum, la Misión estima que la ley debe establecer de manera clara que quienes puedan resultar afectados en sus derechos, especialmente en el marco de un proceso electoral, cuenten con mecanismos sencillos, rápidos y efectivos de protección<sup>19</sup>.

Adicionalmente, es necesario tener en cuenta que el 28 de diciembre de 2017 y el 18 de enero de 2018, tres miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social remitieron comunicaciones a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En estos documentos, formularon una denuncia por presunta violación a la Convención Americana de Derechos Humanos y solicitaron medidas cautelares. La Comisión remitió una solicitud de información al Estado otorgándole un plazo de 5 días para responder. Según información proporcionada por el Procurador General del Estado, se solicitó ampliación del plazo al mismo tiempo que se respondió esta solicitud dejando a salvo su derecho de remitir nueva documentación o información.

### **Formulación de las preguntas**

El Código de la Democracia y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana<sup>20</sup> regulan aspectos normativos y procedimentales que incluyen cuestiones tales como el proceso de convocatoria, la financiación y regulación de campañas. Sin embargo, la Misión constató que el marco normativo ecuatoriano no establece criterios específicos para la formulación de preguntas sometidas a la decisión de la ciudadanía (consulta, iniciativa o referendo, según sus diversas acepciones).

La Misión recomienda fortalecer el marco normativo que rige los procesos de democracia directa, incorporando lineamientos que vigilen la correcta formulación de las preguntas y garanticen la viabilidad de implementación de los resultados, previo a la celebración de la consulta y/o referéndum.

<sup>18</sup> Artículo 16 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador (Código de la Democracia).

<sup>19</sup> Artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

<sup>20</sup> Ley Orgánica de Participación Ciudadana del 20 de abril 2010, modificada en mayo de 2011.

Si bien el sistema interamericano no establece estándares específicos para la formulación de las preguntas, existen criterios internacionales señalados en el Código de Buenas Prácticas para Referéndums de la Comisión de Venecia que propone criterios como: a) claridad y neutralidad; b) unidad de forma y de contenido; y c) claridad sobre las consecuencias del voto.

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

La acreditación de representantes de organizaciones políticas y sociales, a favor y en contra del referéndum y la consulta, está normada a través del “Reglamento para la Participación de Organizaciones Políticas y Sociales, Contratación y Pago de la Promoción Electoral, y Control de la Publicidad y Propaganda Electoral para la Consulta Popular y Referéndum 2018<sup>21</sup>”.

Las organizaciones políticas y sociales debían inscribirse entre el 8 y el 12 de diciembre de 2017<sup>22</sup> para participar en el proceso. La Misión constató que hasta la finalización del plazo ninguna de las organizaciones a favor del NO había sido inscrita y que 30 organizaciones estaban registradas para apoyar al Sí. Ante esta situación, y con la finalidad de promover la participación equitativa e igualitaria entre las opciones, se extendió el plazo<sup>23</sup> en cuarenta y ocho horas para la acreditación, período durante el cual se acreditaron 4 organizaciones a favor del NO y 6 organizaciones a favor del Sí.

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

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

Del análisis de las resoluciones emitidas por el CNE se desprende que el 15 de diciembre de 2017, se denegó la acreditación con el argumento de que la copia del “Acta de la Asamblea General Extraordinaria” presentada por dicha organización social solo estaba firmada por la Coordinadora Nacional, sin detallar la presencia y votación favorable del número mínimo de

<sup>21</sup> Aprobado mediante Resolución PLE-CNE-1-1-12-2017 y publicado el 9 de diciembre de 2017.

<sup>22</sup> Según la Resolución PLE-CNE-3-1-12-2017 de Convocatoria al proceso electoral, emitida por el CNE.

<sup>23</sup> Mediante Resolución PLE-CNE-5-18-12-2017.

<sup>24</sup> La Misión no pudo establecer contacto con la Federación de Trabajadores de la Industria Eléctrica (FEDELEC), el Comité de Empresas de los Trabajadores del CNEL EP, y la Fundación para el Desarrollo Tecnológico (FUDET).

delegadas que requiere el estatuto<sup>25</sup>. El 22 de diciembre, el CNE registró a esta organización social<sup>26</sup> dado que con la presentación de documentación adicional<sup>27</sup>, se consideraron cumplidos los requisitos del reglamento.

La Misión saluda que el CNE haya tomado previsiones para poder garantizar la acreditación de organizaciones políticas y sociales que respalden ambas opciones. En ese sentido, considera importante que se garanticen reglas claras que agilicen los procedimientos que permitan la mayor participación posible de las organizaciones políticas y sociales.

### **Financiamiento Político-Electoral**

#### **- Fondo para la promoción de campañas**

La contratación de publicidad electoral es facultad exclusiva del Estado Ecuatoriano a través del Fondo para la Promoción Electoral (FPE).<sup>28</sup> El Código de la Democracia en su artículo 202 establece que el CNE “garantizará de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate y la difusión de las propuestas [...]” a través de espacios en prensa escrita, radio, televisión y vallas publicitarias.

La distribución del FPE se realiza de acuerdo a criterios establecidos en el artículo 7 del Reglamento para la Participación de Organizaciones Políticas y Sociales, contratación y Pago de la Promoción Electoral y Control de la Publicidad y Propaganda Electoral. Para la Consulta Popular y Referéndum 2018, se estableció que el FPE sería de \$3.907.979,40. De este total, el Pleno del CNE aprobó<sup>29</sup> la asignación del 50% para cada una de las opciones, es decir \$1.953.989,70 para el SÍ y la misma cantidad para el NO.

Seguidamente, a cada una de las 7 preguntas se le asignó la suma de \$279.141,38.<sup>30</sup> A partir de allí se realizó la división del monto entre el número de organizaciones políticas y sociales que apoyaban cada pregunta. Para la opción SÍ, el valor de seis de las preguntas fue dividido entre 34 organizaciones, resultando en \$8.210,04 y el valor de una pregunta fue dividida entre 36 organizaciones, resultando en \$7.753,93. Esto último se debió a que dos organizaciones se registraron únicamente para hacer campaña por el SÍ en una pregunta. Para la opción NO, el valor de las siete preguntas fue dividido entre las 4 organizaciones inscritas, resultando en \$69.785,34 por pregunta. Esta fórmula derivó en que las organizaciones registradas para el SÍ

<sup>25</sup> Resolución PLE-CNE-11-15-12-2017.

<sup>26</sup> Resolución PLE-CNE-5-22-12-2017.

<sup>27</sup> Según la resolución del CNE, la organización adjuntó documentación adicional para acreditar el requisito faltante, esto es, la convocatoria realizada a las Coordinadoras de los Foros Provinciales para participar de la Asamblea General Extraordinaria, así como una copia del Registro de Asistencia suscrito por 96 delegadas provinciales.

<sup>28</sup> Artículo 115 de la Constitución de la República del Ecuador, Artículo 202, 209 del Código de la Democracia y Capítulo IV.

<sup>29</sup> Mediante Resolución PLE-CNE-1-9-12-2017.

<sup>30</sup> Esta cifra se genera a raíz de la división del total por opción entre el número de preguntas ( $1,953,989.70 / 7 = 279,141.38$ ).

recibieron un monto máximo de \$57.014,17 y las organizaciones registradas para el NO \$488.497,43 cada una.

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

Por otro lado, representantes del Foro Nacional Permanente de la Mujer Ecuatoriana alegaron que algunas de las organizaciones registradas para la opción del NO eran instituciones que en la práctica no realizaban campaña o apoyaban al SÍ. La Misión constató que, según los reportes proporcionados por el CNE, las cuatro organizaciones registradas por el NO utilizaron el 99% del Fondo de Promoción Electoral.

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

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

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

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

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

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

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

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

La Misión recibió reclamos referidos a la actividad de funcionarios del Estado participando en la campaña. Asimismo, constató que en algunos eventos de carácter institucional se promovió el voto a favor del Sí. Los expertos de la OEA además observaron que desde los sitios oficiales de las representaciones consulares en el exterior se divulgó contenido que apoyaba la opción Sí.

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

#### **Encuestas de Opinión y Boca de Urna**

La Misión recibió reclamos respecto a reformas realizadas al Reglamento sobre Personas Naturales o Jurídicas que Realicen Pronósticos Electorales<sup>31</sup>. Esta modificación al reglamento, aprobado casi dos semanas después del inicio de la campaña electoral, determina que las personas naturales o jurídicas inscritas para realizar encuestas de opinión y boca de urna pueden ser objeto de acciones ante la justicia ordinaria en caso de incumplimiento legal o reglamentario que, entre otras cosas, incluye la necesidad de contar con una metodología con un margen de error estadístico no mayor al +-3%.

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

<sup>31</sup> Estas reformas son introducidas en la Resolución PLE-CNE-12-16-1-2018 del 16 de enero de 2018, que modifica la Resolución PLE-CNE-16-5-9-2016 del 5 de septiembre del 2016.

firmas se abstuvieran de publicar encuestas de opinión y/o realizar estudios de boca de urna. Por otro lado, según fuentes públicas, el CNE informó que “ninguna de las dos encuestadoras registradas cumplió [hasta el 2 de febrero] con el requisito de presentar el diseño del margen de error, que debería estar entre el +-3%.”<sup>32</sup>

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

## **Organización y Tecnología Electoral**

### ***- Diseño de papeletas***

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

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

### ***- Tercer Biombo***

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

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

La Misión observó nuevamente, como en las elecciones del 2017, problemas relacionados a la divulgación de los resultados electorales en la página web del CNE. Dado que esta información es de fundamental importancia para la ciudadanía, la Misión recomienda que se tomen medidas para evitar situaciones similares en próximas ocasiones.

<sup>32</sup> “Encuestadoras no realizarán ‘exit poll’ en la consulta popular”. El Comercio, disponible en <http://www.elcomercio.com/actualidad/encuestadoras-exitpoll-consultapopular-resultados-oficiales.html>.

Con el propósito de evitar generar expectativas falsas o acusaciones sin fundamento respecto a la posibilidad de acceder a los resultados muy cerca del momento de cierre de las JRV, la Misión recomienda el establecimiento de un protocolo que contenga el horario de divulgación de resultados para la ciudadanía. Este protocolo debería estar acompañado por esfuerzos para informar al electorado respecto a la diferencia entre la divulgación de resultados por JRV, que depende de la llegada de actas que no marcan una tendencia *versus* el conteo rápido, que es una muestra estadística y marca una tendencia.

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

### **Agradecimientos**

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

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

En los próximos meses, la Misión presentará un informe ante el Consejo Permanente de la OEA, el cual profundizará sus hallazgos y recomendaciones preliminares en materia de organización y tecnología electoral, así como los demás temas abordados en este documento.