



Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Ecuador para el Referéndum y Consulta Popular del 21 de abril de 2024

23 de abril de 2024

La Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MOE/OEA), liderada por el ex Presidente del Consejo Directivo del Servicio Electoral de Chile, Patricio Santamaría Mutis, saluda a la ciudadanía ecuatoriana por su participación en el Referéndum y Consulta Popular del pasado domingo 21 y celebra el compromiso cívico de quienes acudieron a ejercer su derecho al voto, así como la dedicación de las y los integrantes de las Juntas Receptoras del Voto (JRV), que hicieron posible la realización exitosa de este ejercicio democrático.

Reconoce también el trabajo realizado por el Consejo Nacional Electoral, teniendo en cuenta, por un lado, el corto periodo de preparación legalmente establecido para este tipo de convocatoria y, por otro, las limitaciones presupuestarias que experimentó para la organización de este proceso electoral.

Si bien la jornada del domingo transcurrió de forma pacífica, la Misión considera importante tener en cuenta que este Referéndum y Consulta Popular se desarrolló en un contexto complejo. El proceso se enmarcó en un escenario de actuación de grupos del crimen organizado, recrudecimiento de la violencia y asesinatos de actores políticos. La MOE/OEA condenó enérgicamente los ataques mortales que se dieron en los días previos a la jornada electoral, y lamentó la muerte de dos alcaldes y el escolta de uno de ellos ocurridas en Azuay (cantón Camilo Ponce Enríquez) y en El Oro (cantón Portovelo).¹

Sumado a lo anterior, la Misión toma nota de que la participación en el proceso electoral disminuyó respecto de anteriores convocatorias en Ecuador. Según cifras preliminares provistas por el CNE, en este Referéndum y Consulta Popular participó el 72% del electorado². Esta cifra es 9 puntos porcentuales menor a la registrada en el promedio de participación de los tres procesos electorales de 2023³ y 10 puntos más baja que la registrada en 2018⁴, para una convocatoria similar. Esto es especialmente significativo teniendo en cuenta que en Ecuador el voto es obligatorio. Como lo ha señalado en otros procesos de la región donde se presenta este fenómeno, la MOE/OEA destaca la importancia de

¹ Ver: https://x.com/OEA_oficial/status/1780981404198682705 y https://x.com/OEA_oficial/status/1781399869267038471

² Conferencia de prensa ofrecida por el CNE tras el cierre de la jornada electoral. Véase: <https://www.youtube.com/watch?v=vlVU9c9jxSQ> minuto 2:07:10.

³ Ver informes preliminares de las Misiones desplegadas por la OEA para los procesos de [febrero](#), [agosto](#) y [octubre](#) de 2023.

⁴ Ver [informe final](#) de la Misión de Expertos Electorales de la OEA para el Referéndum y Consulta Popular de 2018.

considerar cada proceso electoral como una oportunidad para que la ciudadanía haga valer su voz, en particular aquellos donde es llamada a decidir directamente sobre asuntos relevantes para el país.

La Misión de la OEA llegó al país de manera escalonada a partir del 11 de abril, y contó con 15 expertos y expertas internacionales de 7 nacionalidades diferentes. La Misión dio seguimiento a aspectos clave del proceso, como la organización electoral, el voto en el exterior, la tecnología electoral, el sistema de justicia electoral, el financiamiento político y elementos específicos del mecanismo de democracia directa.

Durante su despliegue la Misión se reunió con autoridades electorales y gubernamentales, representantes de las organizaciones registradas para hacer campaña, y representantes de la sociedad civil y de la academia. Asimismo, el día de la votación estuvo desplegada en el Distrito Metropolitano de Quito para observar los preparativos y desarrollo de la jornada electoral.

ETAPA PREELECTORAL

Convocatoria al Referéndum y Consulta Popular

En Ecuador se ha consolidado una asentada tradición de activación de mecanismos de democracia directa, de manera que éstos han ido adquiriendo un reconocimiento y apropiación por parte de la ciudadanía ecuatoriana. En el ordenamiento jurídico del país se ha establecido como un derecho fundamental la posibilidad de enmendar y reformar la Constitución, así como pronunciarse sobre consultas populares por iniciativa de los poderes públicos o de la propia ciudadanía. Cuando el objetivo es la enmienda o reforma de la Carta Magna, el mecanismo empleado debe ser el referéndum, mientras que a través de la consulta popular se pueden abordar, entre otras cosas, reformas de normativas de un nivel jerárquico menor.⁵

Una vez propuestas las preguntas a someterse a la decisión ciudadana, éstas deben ser analizadas por la Corte Constitucional, que debe autorizar mediante dictamen la celebración del referéndum o de la consulta popular, tal como lo establecen la Constitución⁶ y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.⁷ En ese dictamen la Corte debe examinar que los considerandos introductorios no induzcan las respuestas de las y los electores y que en efecto estén vinculados con el tema consultado.⁸ También debe velar porque el cuestionario sea claro, permita contestar individualmente las preguntas

⁵ Artículos 104, 441 y 442 de la Constitución de la República del Ecuador.

⁶ Artículos 104 y 444 de la Constitución de la República del Ecuador.

⁷ Artículo 105 de la Ley de Control Constitucional. Es relevante señalar que la Corte Constitucional posee un plazo máximo de 20 días para emitir su dictamen luego de iniciar su proceso de control previo. En caso de no hacerlo se entenderá que ha dictaminado afirmativamente tanto los considerandos introductorios como la o las preguntas.

⁸ Artículo 104 de la Ley de Control Constitucional.

(que no haya rechazos o aceptaciones en bloque) y que este no incorpore en una pregunta más de un tema, salvo que exista interrelación e interdependencia entre los temas abordados por una pregunta.⁹

En línea con lo que había anunciado durante su campaña en 2023, y con el objetivo de atender necesidades en materia de seguridad y económicas, el Presidente de la República, Daniel Noboa Azín, promovió y activó el proceso de Referéndum y Consulta Popular del pasado domingo 21 de abril, de acuerdo a las facultades que le otorga la Constitución.¹⁰ A través de diversos dictámenes emitidos entre el 24 de enero y el 8 de febrero, la Corte Constitucional fijó su posición en relación con las preguntas planteadas por el proponente, definiendo así la lista final de aquellas que serían incluidas en el proceso electoral.¹¹

Una vez obtenida la aprobación por parte de la Corte Constitucional, el 14 de febrero de 2024 el Consejo Nacional Electoral dio inicio al periodo electoral para el Referéndum y Consulta Popular 2024 a realizarse en el territorio nacional y en el exterior, y lanzó la convocatoria oficial¹². Se sometieron a consideración de la ciudadanía un total de 11 preguntas: 5 de referéndum, de las cuales la pregunta A es una reforma parcial a la Constitución y las preguntas B, C, D y E son enmiendas constitucionales, y 6 preguntas de consulta popular. Éstas abarcaron temas de seguridad ciudadana, modelo de justicia constitucional, arbitraje internacional y regulación de los contratos de trabajo. Vale mencionar que 10 de las preguntas fueron planteadas por el Presidente Noboa, mientras que la primera pregunta había sido propuesta por el ex Presidente Lasso. Esta última, en tanto que se trataba de una reforma de la Constitución, fue debatida previamente y aprobada en la Asamblea Legislativa, tal y como exige la Constitución.¹³

Para apoyar la campaña por el “SÍ” o por el “NO” en todas o alguna de las preguntas solicitaron inscripción 22 organizaciones políticas y sociales. Fueron aprobadas 10 dentro del plazo establecido¹⁴, mientras que el Partido Sociedad Patriótica fue aprobado luego de una sentencia del Tribunal Contencioso Electoral.¹⁵

⁹ Artículo 105 de la Ley de Control Constitucional.

¹⁰ Artículo 104 de la Constitución de la República del Ecuador.

¹¹ Dictamen No. 7-22-Rc/22, Dictamen 1-24-Cp/24, Dictamen 1-24-Rc/24a y Auto 1-24-Rc/24.

¹² Resolución PLE-CNE-2-14-2-2024 y Resolución PLE-CNE-2-26-2-2024.

¹³ Artículo 442 de la Constitución de la República del Ecuador.

¹⁴ Ver: <https://www.cne.gob.ec/10-organizaciones-calificadas-para-campana-del-referendum-y-consulta-popular-2024/>. De estas 10, 7 fueron organizaciones políticas (Movimiento AMIGO, Movimiento CREO, Movimiento Pueblo Igualdad Democracia, Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik, Partido Avanza, Partido Socialista Ecuatoriano y Partido Unidad Popular) y 3 organizaciones sociales (Confederación Intercultural de Pueblos y Nacionalidades del Ecuador – AMARU, Unión General de Trabajadores del Ecuador y Unión Nacional de Trabajadores de la Educación / Unión Nacional de Educadores).

¹⁵ [Sentencia 056-24-040424](https://x.com/cnegobec/status/1777433983187390803) del TCE y Resolución PLE-CNE-1-8-4-2024. Ver: <https://x.com/cnegobec/status/1777433983187390803>

Contexto político-electoral

En enero de 2024 el Presidente de la República declaró el estado de excepción en todo el territorio nacional por grave conmoción interna y por existencia de un conflicto armado interno,¹⁶ el cual fue prorrogado una vez y culminó el 6 de abril. Ante la imposibilidad legal de una nueva prolongación, el Presidente emitió un decreto declarando la persistencia del conflicto armado interno y disponiendo que tanto las Fuerzas Armadas como la Policía Nacional mantuvieran su presencia y despliegue en operativos para el combate al crimen organizado, así como el control conjunto de seguridad en los centros penitenciarios. No obstante, el toque de queda dispuesto en el estado de excepción quedó sin efecto desde el 7 de abril.

En semanas previas a la elección se produjo el asesinato de una alcaldesa en la provincia de Manabí (cantón San Vicente), y en la semana que antecedió a la jornada electoral, en un lapso de tres días, fueron asesinados dos alcaldes (cantones Camilo Ponce Enríquez y Portovelo) y un escolta. Como lo ha manifestado en otros informes, la MOE/OEA condena los hechos de violencia política acontecidos y hace un llamado a las autoridades a que se tomen las medidas necesarias para garantizar la integridad física de los diversos actores políticos y sociales, en especial de cara al proceso electoral de 2025.

La Misión tuvo conocimiento de que, por diversas razones fuera del control de la autoridad electoral, no pudo llevarse a cabo el proceso electoral en México¹⁷, Nicaragua, Israel¹⁸, Rusia y Bielorrusia.¹⁹

Por último, la semana previa a los comicios se caracterizó por una crisis energética con prolongados cortes en el suministro en todo el país. Ante la situación, el 19 de abril, dos días antes de la jornada electoral, el Presidente decretó nuevamente el estado de excepción, que dispuso el despliegue de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas para el resguardo y seguridad de las instalaciones críticas de infraestructura energética del país²⁰.

La gran mayoría de los actores con los que se reunió la Misión mencionaron los problemas de suministro de energía como su principal preocupación de cara a la elección. Esto impuso un importante desafío para el órgano electoral que, en articulación con otras instituciones, concentró sus esfuerzos en desarrollar estrategias de contingencia. La MOE/OEA no tuvo conocimiento de dificultades o interrupciones importantes durante la jornada electoral y las horas posteriores debidas a problemas de abastecimiento eléctrico.

¹⁶ Decretos Ejecutivo No. 110 de 08 de enero de 2024 y No. 111 de 09 de enero de 2024.

¹⁷ Ver: <https://www.cne.gob.ec/se-suspenden-las-elecciones-en-israel-y-mexico-del-referendum-y-consulta-popular-2024/>

¹⁸ Ídem.

¹⁹ Ver: [En Rusia y Bielorrusia se suspende la votación del Referéndum y Consulta Popular 2024 – Consejo Nacional Electoral – Construyendo Democracia – Ecuador \(cne.gob.ec\)](#)

²⁰ Decreto N°229-2024.

JORNADA ELECTORAL

La MOE/OEA observó el desarrollo del día de la votación en recintos electorales del Distrito Metropolitano de Quito desde el momento de su instalación y apertura hasta el escrutinio y escaneo de actas desde los Centros de Digitalización de Actas (CDA). La Misión constató que la jornada se desarrolló con normalidad y que predominó un clima convivencia respetuosa en la ciudadanía.

Durante el inicio del proceso el día domingo, la MOE/OEA pudo confirmar leves retrasos en la apertura de las mesas, que se solventaron recurriendo a miembros suplentes de las JRV. Además, según informó el CNE, en 15 recintos de las provincias de Manabí, Esmeraldas, El Oro, Los Ríos, Santo Domingo de los Tsáchilas, Chimborazo, Bolívar y Cañar se registraron retrasos debido a las inclemencias climáticas. No obstante, en la mayoría de los casos éstos fueron abordados a través de los planes de contingencia y en sólo dos recintos no pudo iniciarse el proceso de votación.²¹

De acuerdo con lo reportado por el CNE, las JRV se constituyeron con sus respectivos materiales y documentos electorales indispensables. De ellas el 75,9% se integraron con los vocales principales, más del 20% con suplentes de la misma Junta, mientras que un 3,5% lo hicieron con suplentes de otras JRV. El CNE informó además que se desplegaron 1.027 observadores nacionales e internacionales y 8.828 delegados de organizaciones políticas y sociales.²² Respecto a estos últimos, las y los observadores de la Misión constataron la ausencia de delegados en los recintos visitados.

La Misión observó que diversos líderes políticos hicieron público su voto, algunos mostrando la papeleta a los medios de comunicación y otros a través de redes sociales. La Misión resalta la importancia del voto secreto y hace un llamado a que este sea respetado para favorecer la reflexión personal del electorado.

El proceso de votación culminó puntualmente a las 17:00h, conforme a lo programado. Según los datos ofrecidos por el CNE, la participación fue de un 72% de quienes estaban habilitados para votar. Poco antes de las 19:00h del domingo, los primeros resultados oficiales estuvieron disponibles tanto en la página web del CNE como en el aplicativo diseñado para ese propósito. A su vez, pasadas las 21:30h, el órgano comunicó los resultados preliminares obtenidos a través del conteo rápido.²³ De acuerdo con estos datos, el SÍ ganó en 9 de las preguntas y el NO en 2 de ellas (D y E).

²¹ Ver: <https://twitter.com/cnegobec/status/1782067956362494449>

²² Ver: Transmisión desde el Centro de Mando del CNE - <https://www.youtube.com/watch?v=qCP5cslVywo> minuto 43:30.

²³ Conferencia de prensa ofrecida por el CNE tras el cierre de la jornada electoral. Véase: <https://www.youtube.com/watch?v=vVU9c9jxSQ> minuto 6:43:00.

Si bien hacia las 23:00h aproximadamente el 90% de las actas habían sido escaneadas, sólo se había procesado y validado el 25% de ellas. A las 02:00am del día 22 de abril aún no se había llegado al 50% de actas procesadas y validadas. Esta situación se ha reiterado en numerosos procesos electorales celebrados anteriormente en el país.

La MOE/OEA constató que el procesamiento de los resultados oficiales se produjo con un significativo retraso. Según lo que pudieron constatar las y los observadores de la Misión, este retraso se concentró fundamentalmente en los procesos de control de firmas y totalización de resultados de las actas. Esta tarea es realizada por los operadores de los Centros de Procesamiento Electoral (CPE) instalados en cada provincia, que para este proceso constituyeron un grupo muy escaso dado el volumen de actas que debía procesarse.

HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

Con el objetivo de contribuir al fortalecimiento de los procesos electorales de cara a futuros ejercicios de democracia directa, y tras un análisis detallado de la legislación vigente y de la información recabada durante la observación, la Misión incluye a continuación sus hallazgos y recomendaciones preliminares en materia de mecanismos de democracia directa, organización electoral, tecnología electoral, justicia electoral y financiamiento político.

Mecanismos de democracia directa

En Ecuador se ha consolidado una asentada tradición de activación de mecanismos de democracia directa, que no sólo permitió legitimar la Constitución vigente, sino además poner a decisión de la ciudadanía reformas o propuestas sobre diversos temas de relevancia para el país. Así, el Referéndum y Consulta Popular que se desarrolló el domingo 21 de abril se sumó a esta “tradición política ecuatoriana”²⁴ por apelar a la voluntad ciudadana para resolver temas complejos o coyunturales. Esta convivencia de democracia representativa y directa amerita una constante reflexión sobre su condición de sistemas complementarios y no excluyentes.

La Misión constató que la legislación ecuatoriana ha avanzado positivamente en cuanto a la definición clara de los actores institucionales, políticos y sociales que tienen la posibilidad de activar cualquiera de los mecanismos de democracia directa²⁵; el establecimiento de controles por parte de la Corte Constitucional de acuerdo a los estándares establecidos en la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales

²⁴ Ver Informe Final, Organización de los Estados Americanos, Misión de Expertos Electorales, Referéndum y Consulta Popular, República Del Ecuador, 4 de febrero De 2018, p.5.

²⁵ Artículo 104 de la Constitución de la República del Ecuador.

y Control Constitucional²⁶; y el acceso al financiamiento público para las organizaciones políticas y sociales que se inscriban para participar en la campaña²⁷, entre otros.

En este sentido, la MOE/OEA destaca que las autoridades políticas y electorales del Ecuador han demostrado proactividad en el desarrollo y establecimiento de las condiciones necesarias para el uso del mecanismo de democracia directa. Como consecuencia, éstos cuentan hoy con una base institucional y un reconocimiento en la población muy sólidos. Frente a experiencias anteriores de implementación de este mecanismo en el país, la Misión subraya que es fundamental que, una vez celebrados estos ejercicios, se respeten los resultados expresados en las urnas para que la participación ciudadana en estas decisiones conserve su pleno sentido democrático.

Como resultado de la votación, en 9 de las preguntas triunfó la opción por el SÍ mientras que en las 2 restantes la mayoría de las y los votantes optaron por el NO (ver tabla 1).

Tabla 1: Preguntas sometidas a referéndum y consulta y resultados para cada opción

PREGUNTAS	Resultados	
	SÍ	NO
REFERÉNDUM		
A - ¿Está usted de acuerdo con que se permita el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas en las funciones de la Policía Nacional para combatir el crimen organizado, reformando parcialmente la Constitución de conformidad con lo previsto en el Anexo 1?	72,34%	27,66%
B - ¿Está usted de acuerdo con permitir la extradición de ecuatorianos, con las condiciones, requisitos, restricciones e impedimentos establecidos en la Constitución, los instrumentos internacionales y en la Ley, enmendando la Constitución y reformando las leyes, conforme el Anexo 1?	64,41%	35,59%
C - ¿Está usted de acuerdo con el establecimiento de judicaturas especializadas en materia constitucional, tanto en primera como en segunda instancia, para el conocimiento de las garantías jurisdiccionales que les corresponda, enmendando la Constitución y reformando la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, de acuerdo con el Anexo 2?	59,95%	40,05%
D - ¿Está usted de acuerdo que el Estado ecuatoriano reconozca el arbitraje internacional como método para solucionar controversias en materia de inversión, contractuales o comerciales?	34,75%	65,25%
E - ¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República y reformar el Código de Trabajo para el contrato de trabajo a plazo fijo y por horas, cuando se celebre por primera vez entre el mismo empleador y trabajador, sin afectar los derechos adquiridos de los trabajadores, de acuerdo con el Anexo 4?	30,41%	69,59%

²⁶ Artículos 104 y 105 de la Constitución Política Constitución de la República del Ecuador.

²⁷ Artículo 18 del Código de la Democracia.

CONSULTA POPULAR		
F - ¿Está usted de acuerdo con que las Fuerzas Armadas realicen control de armas, municiones, explosivos y accesorios, permanentemente, en las rutas, caminos, vías y corredores autorizados para el ingreso a los centros de rehabilitación social?	69,77%	30,23%
G - ¿Está usted de acuerdo con que se incrementen las penas de los delitos de: (i) terrorismo y su financiación, (ii) producción y tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, (iii) delincuencia organizada, (iv) asesinato, (v) sicariato, (vi) trata de personas, (vii) secuestro extorsivo, (viii) tráfico de armas, (ix) lavado de activos y (x) actividad ilícita de recursos mineros, reformando el Código Orgánico Integral Penal conforme el Anexo de la pregunta?	67,42%	32,58%
H - ¿Está usted de acuerdo con que las personas privadas de la libertad cumplan la totalidad de su pena dentro del centro de rehabilitación social en los delitos detallados en el Anexo de la pregunta, reformando el Código Orgánico Integral Penal conforme consta en el referido Anexo?	66,77%	33,23%
I - ¿Está usted de acuerdo con que se tipifique el delito de tenencia o porte de armas, municiones o componentes que son de uso privativo de las Fuerzas Armadas o la Policía Nacional, sin afectar a las armas de fuego permitidas para uso civil, reformando el Código Orgánico Integral Penal conforme el Anexo de la pregunta?	63,97%	36,03%
J - ¿Está usted de acuerdo con que las armas, sus partes o piezas, explosivos, municiones o accesorios que fueron instrumentos u objeto material de un delito, puedan destinarse al uso inmediato de la Policía Nacional o las Fuerzas Armadas, reformando el Código Orgánico Integral Penal conforme el Anexo de la pregunta?	64,13%	35,87%
K - ¿Está usted de acuerdo con que el Estado proceda a ser el titular (propietario) de los bienes de origen ilícito o injustificado, simplificando el procedimiento de la Ley Orgánica de Extinción de Dominio, conforme el Anexo de la pregunta?	61,05%	38,95%

Fuente: Resultados publicados por el CNE al 22 de abril – 23:59hs

En el informe final que presentará la Misión se realizará una valoración de los distintos atributos y características de las preguntas con base en la metodología diseñada por la OEA para observar mecanismos de democracia directa.²⁸

Controles a los mecanismos de democracia directa

Anteriores Misiones han realizado recomendaciones tendientes a mejorar los procedimientos a través de los cuales se definen las preguntas propuestas en los referendos y consultas populares. En concreto, se ha sugerido contar con un análisis técnico y constitucional escrupuloso que permita que las y los electores tengan claridad acerca de los alcances de las decisiones sobre las que son llamados a pronunciarse. En línea con estas recomendaciones, la MOE/OEA reconoce positivamente que para este proceso la Corte

²⁸ Ver: <https://www.oas.org/es/sap/deco/Pubs/Manuales/OBSERVANDO-LOS-MECANISMOS-DE-DEMOCRACIA-DIRECTA.pdf>

Constitucional haya realizado una revisión de las preguntas y se haya pronunciado a través de diversos dictámenes²⁹ hasta llegar a una definición final de las 11 preguntas que se sometieron al voto ciudadano.

El marco normativo relativo a los mecanismos de democracia directa en Ecuador otorga al Presidente o Presidenta de la República la facultad discrecional de convocar a referéndum o consulta popular sobre “los asuntos que estime convenientes”, sin control alguno sobre los temas, normativa a reformar y número de preguntas por proceso. Esto puede provocar una saturación y el consiguiente desgaste de este mecanismo.

En este sentido, los mecanismos previstos para controlar la forma de las preguntas implementados por la Corte Constitucional implican un escrupuloso análisis jurídico. Sin embargo, al no existir una limitación sobre el tipo de temas que pueden ser objeto de convocatorias de democracia directa, pueden someterse a decisión ciudadana tópicos excesivamente técnicos. Esto tiene como resultado que las preguntas vayan acompañadas de extensos anexos normativos. Esta complejidad puede dificultar una plena comprensión por parte de la ciudadanía tanto del contenido sustancial de las preguntas como de los alcances que tienen las reformas o medidas planteadas.

Por lo anterior, la MOE/OEA recomienda:

- Incorporar en la legislación criterios específicos para la activación de los mecanismos de democracia y/o circunscribirlos a materias de especial trascendencia, tomando como referencia experiencias de otros países.
- Explorar la posibilidad de regular un número máximo de preguntas que puedan plantearse en un mismo referéndum y/o consulta popular.

Difusión de las preguntas e información

La Misión constató esfuerzos de difusión por parte del CNE hacia la ciudadanía, a través de medios tradicionales y plataformas digitales, explicando asuntos operativos de este proceso electoral, así como las preguntas sometidas al escrutinio de la población. Estos productos de difusión fueron realizados en español y, en menor medida, en idiomas originarios y lenguaje de señas. Sin embargo, la Misión observó también que los mecanismos utilizados para divulgar la explicación de las preguntas fueron limitados (cápsulas informativas en los medios oficiales del órgano³⁰) y que no se pusieron en marcha otras iniciativas, como debates temáticos, para llevar a diversos públicos el contenido de los temas consultados.

²⁹ Dictamen No. 7-22-Rc/22, Dictamen 1-24-Cp/24, Dictamen 1-24-Rc/24a y Auto 1-24-Rc/24.

³⁰ Ver: https://www.youtube.com/watch?v=1KLUUNV7COA&list=PL6GaZ6vS0u3OV_Hg|SEP-6AyFjJpEykia

Dada la complejidad técnica del lenguaje utilizado en las preguntas, la MOE/OEA considera que es fundamental que los procesos de difusión, explicación y apropiación de las preguntas por parte de la ciudadanía para emitir un voto informado deben ser una prioridad. De acuerdo con lo manifestado por la autoridad electoral y diversos actores con los que se reunió la Misión, los procesos de divulgación y explicación de las preguntas fueron limitados debido, principalmente, al calendario electoral particularmente corto que caracteriza estas convocatorias y a la limitación presupuestaria que experimentó el CNE para la preparación de este proceso.

Por lo anterior, como ya lo hizo la MOE/OEA en otras ocasiones, se recomienda:

- Que los diversos actores involucrados, y con especial importancia el CNE, incrementen los productos comunicacionales dirigidos a la difusión de información sustantiva sobre el contenido de la consulta.
- Que el organismo electoral u otras instancias fomenten espacios proactivos de debate de los temas puestos a consideración de la ciudadanía.
- Aumentar la periodicidad de difusión de estos contenidos en idiomas originarios y lenguaje de señas.
- Ampliar el período de campaña de referendos y consultas populares para que la sociedad tenga más tiempo y oportunidades para informarse y discernir su voto.

Organización electoral y voto en el extranjero

Presupuesto para la realización del proceso

Según la legislación ecuatoriana, los gastos que demanda la realización de ejercicios de democracia directa deben imputarse al Presupuesto General de la Nación cuando sean convocados por el Presidente de la República.³¹ Tras la solicitud de convocatoria a Referéndum y Consulta Popular, presentada por el Presidente Noboa el 9 de febrero, el CNE en pleno aprobó³² un presupuesto de USD 60.022.933,86 para la realización del proceso, monto que fue solicitado al Ministerio de Economía y Finanzas. La MOE/OEA tuvo conocimiento de que el Ministerio asignó sólo USD 40 millones, que le permitieron al órgano cubrir de manera parcial los gastos. Según información compartida con la MOE/OEA por funcionarios del CNE, para cubrir lo que faltaba el órgano tuvo que prestar, de su propio presupuesto destinado para gastos fijos y del Fondo de Promoción Electoral, una suma aproximada de USD 13 millones que espera recuperar con posterioridad al proceso.³³

³¹ Artículo 107 de la Constitución de la República del Ecuador.

³² El presupuesto fue aprobado el 20 de febrero de 2024.

³³ Manifestado en reunión sostenida con el área financiera del CNE. Los rubros cubiertos de esta manera incluyeron el pago de personal, el convenio con las Fuerzas Armadas y las transferencias a consulados en el exterior y a miembros de JRV.

La Misión subraya la importancia de que se designen los fondos necesarios para que la organización electoral pueda cumplir su función.

Por lo anterior, y tal como ha hecho en anteriores ocasiones, la Misión recomienda:

- Garantizar la disponibilidad de los recursos para el gasto que demande la realización de los mecanismos de democracia directa.

Conformación de Juntas Receptoras del Voto (JRV)

En el contexto de repetidas convocatorias electorales en un corto periodo de tiempo, la Misión destaca la decisión del CNE de no considerar dentro del sorteo para la selección de miembros de las JRV a las y los ciudadanos que en los tres últimos procesos electorales cumplieron este rol como miembros principales. Fueron exceptuadas de esta decisión las personas de las zonas electorales donde no se cuenta con un número necesario para la integración de estas juntas.³⁴

Por otra parte, el reglamento para la selección, conformación, funcionamiento y reconocimiento de incentivos a las y los miembros de las JRV, en su artículo 6, establece 14 impedimentos para integrar una JRV, entre los cuales no se encuentra la militancia en organizaciones políticas. Diversos actores con los que se reunió la Misión expresaron que la falta de inclusión de este criterio como excluyente a la hora de realizar la convocatoria tiene un efecto negativo sobre la imparcialidad del proceso.

Por lo anterior, la Misión reitera la siguiente recomendación:

- Establecer un mecanismo de selección que no considere a las y los ciudadanos registrados como militantes de organizaciones políticas en el sorteo para seleccionar miembros de JRV.

Fiscalización del proceso

De acuerdo con la información provista por el CNE, para este proceso electoral se registraron 8.831 delegados de 8 de las 11 organizaciones políticas y sociales registradas. Teniendo en cuenta que se habían habilitado 41.313 JRV³⁵, se trata de un escaso número de representantes. Esto se evidenció durante la jornada electoral, en tanto que la presencia de las y los delegados fue muy limitada. En reuniones mantenidas con la MOE/OEA, las organizaciones manifestaron que esto se debió a una combinación de

³⁴ [Resolución PLE-CNE-3-1-3-2024](#)

³⁵ El número final de JRV que efectivamente se instalaron varió debido a la suspensión del proceso en 6 zonas electorales del exterior y en 2 recintos de la provincia de Manabí.

factores, entre los que destacan la falta de recursos para este despliegue y un interés menor en este proceso que en elecciones pasadas. En las circunscripciones del exterior sólo un partido político registró delegados.

La MOE/OEA destaca que la labor de fiscalización por parte de los actores políticos y las organizaciones sociales es fundamental para dotar al proceso de transparencia y confiabilidad. En este sentido, recomienda:

- Que las organizaciones políticas y sociales realicen un esfuerzo para contar con una mayor presencia de delegados y así participar activamente en la fiscalización del proceso.

Infraestructura

Para la gestión del proceso en el exterior se instalan en un recinto, desde el sábado anterior a la jornada electoral (cuando inicia la votación en las primeras ciudades fuera del país), la Junta Especial del Exterior, un equipo de la Dirección de Procesos en el Exterior y un equipo encargado de la digitación y procesamiento de los resultados. La MOE/OEA constató que el local designado para este proceso electoral no fue el adecuado, en tanto que se trataba de un espacio no completamente cubierto y donde la temperatura era por momentos muy baja.

Teniendo en cuenta las largas jornadas durante las cuales se extiende la labor de estos equipos, la Misión recomienda:

- Asegurar la infraestructura adecuada para los equipos encargados de acompañar y supervisar el proceso de votación en el exterior, así como el procesamiento de los resultados.

Tecnología electoral

Para este proceso electoral se implementó el Sistema Informático de Escrutinio de Resultados (SIER) como plataforma base para el procesamiento y transmisión de los resultados. La versión del sistema utilizada en esta ocasión se adaptó para, por un lado, poder procesar las 11 actas resultantes del escrutinio individual de cada una de las preguntas y, por otro, para incorporar la instrucción de que el sistema no estableciera un tratamiento preferencial para ninguna de estas actas. Asimismo, se realizaron adecuaciones a la infraestructura tecnológica para soportar un mayor flujo de trabajo.

En el caso de Ecuador, a diferencia de lo que ocurre en otros países de la región, no existe un sistema de resultados preliminares. Si bien el procesamiento de resultados definitivos funcionó sin interrupciones, la naturaleza de los procedimientos propios de ese proceso, sumado al gran volumen de actas, resultó en

un significativo retraso en la divulgación de resultados y la autoridad electoral debió recurrir al conteo rápido para informar a la ciudadanía la noche de la elección.

Planificación y simulacros

En cuanto a la planificación de las soluciones tecnológicas para este proceso, la MOE/OEA solicitó el cronograma de las actividades de las distintas áreas encargadas de implementarlas. En respuesta, fue informada de que no existió un cronograma formal por el ajustado calendario que rigió la preparación de esta convocatoria.

La Misión tomó nota de que el único simulacro realizado los días 6 y 7 de abril incluyó un número limitado de Centros de Digitalización de Actas (CDA) para probar enlace, escaneo y envío de imágenes de actas. Por otra parte, si bien en el simulacro participaron todos los Centros de Procesamiento Electoral, se trabajó con un conjunto de operadores en cantidad inferior al previsto para la jornada electoral. Además, se procesaron el 100% de las actas A y B pero solo el 50% de las actas C, D, E, F, G, H, I, J, K. En este sentido, el ejercicio se pareció más a una prueba técnica que a un simulacro, dadas las limitaciones para reproducir las condiciones reales de funcionamiento.

Por lo anterior, la MOE/OEA recomienda:

- Desarrollar un cronograma formal de actividades técnicas integrado al calendario electoral y que se encuentre disponible para los diversos actores involucrados en el proceso.
- Que dentro del cronograma establecido se establezca la realización de al menos dos simulacros que contemplen el alcance, recursos involucrados, objetivos y resultados de la forma más aproximada a las condiciones reales del día de la elección.

Procesamiento de actas y publicación de resultados

Para este proceso electoral se habilitaron más de 41 mil JRV. Se dispuso, además, que el escrutinio se realizara de forma individual por cada pregunta, para lo cual cada JRV debió confeccionar 11 actas, que se convirtieron en 22 imágenes al momento de ser escaneadas, en tanto que se procesaron por separado el anverso y reverso. Esto produjo un total de más de 900 mil imágenes que ingresaron al centro de datos principal para el procedimiento automatizado de reconocimiento de caracteres y generación de datos digitales de los valores de las actas. Posteriormente, estos datos e imágenes fueron enviados a los CPE

para el control de las firmas y la verificación de la totalización de las actas, así como para la doble y, cuando sea necesario, la triple digitación de los datos.³⁶

La Misión pudo observar que tanto los CDA como el centro de datos principal tuvieron un desempeño positivo y no mostraron ninguna contingencia ni interrupción en los procesos que tenían asignados. Sin embargo, constató, en coincidencia con el análisis de representantes del CNE³⁷, la lentitud en el proceso de verificación de firmas debido al gran caudal de actas recibidas y el limitado número de operadores contratados, lo que limitó el flujo hacia los siguientes procesos de digitación, transmisión y publicación de resultados. Las demoras se produjeron particularmente en las provincias de Guayas, Manabí, Morona Santiago y Pastaza.

En esta misma línea, la Misión tuvo acceso a la plataforma implementada por el CNE para consulta de actas y avance de resultados habilitada específicamente para las organizaciones políticas y sociales y observadores electorales. Se pudo detectar que dicha plataforma presenta los datos de manera poco clara, en especial los valores correspondientes a la segunda y tercera digitación.

Por lo anterior la MOE recomienda:

- Incrementar la cantidad de personal e infraestructura en los CPE para agilizar los procesos de verificación a cargo de las y los operadores.
- Explorar alternativas que permitan entregar a la ciudadanía resultados de manera más ágil la noche de la elección.
- Realizar mejoras de presentación de los datos en la plataforma ofrecida a las organizaciones políticas y sociales y observadores electorales.

Justicia electoral

Inscripción de movimientos políticos y sociales

En el marco de este proceso de Referéndum y Consulta Popular, 22 organizaciones políticas y sociales solicitaron su inscripción para ser calificadas y hacer campaña. De estas, 11 fueron aceptadas. Ante una negativa inicial del CNE, dos organizaciones políticas impugnaron la decisión ante el TCE. Una de las organizaciones que apeló, finalmente no fue aceptada para hacer campaña debido a que, en relación con uno de los documentos requeridos para la inscripción, presentó un certificado en lugar de una copia

³⁶ Según lo informado a la Misión por parte del CNE, cada acta debía contar con al menos dos firmas, siendo obligatorio que una fuera del presidente de la JRV. Si los datos introducidos tras la doble digitación no coinciden con los generados por el mecanismo de reconocimiento de caracteres, el acta debe remitirse a una tercera digitación.

³⁷ Información provista por representantes del CNE en reunión con la MOE/OEA.

certificada de una resolución.³⁸ Esto pese a que el contenido material del documento sí estaba presente en el certificado presentado. En este contexto, vale mencionar que diversos actores con los que se entrevistó la MOE/OEA manifestaron que la interpretación sobre el cumplimiento de los requisitos fue excesivamente formalista por parte del CNE.

Por lo anterior, la Misión recomienda:

- Tal y como se ha señalado en otros procesos³⁹, que las autoridades electorales favorezcan, a la hora de evaluar el cumplimiento de requisitos formales para ejercer derechos políticos, la interpretación más favorable a promover su efectivo goce y disfrute, en línea con los principios pro persona y pro libertad recogidos en la Convención Americana de Derechos Humanos y en los precedentes de la Corte IDH⁴⁰.
- Que se establezca, como se hace con el proceso de inscripción de las candidaturas⁴¹, un plazo para subsanar el incumplimiento de requisitos meramente formales para poder ejercer de manera efectiva los derechos políticos.

Financiamiento político-electoral

Equidad en el sistema de financiamiento

En Ecuador el financiamiento político electoral es mixto: público y privado. En cuanto al aporte público, los recursos se gestionan a través del Fondo de Promoción Electoral (FPE), un mecanismo de financiamiento indirecto a través del cual las organizaciones políticas y sociales registradas para realizar campaña pueden solicitar al CNE la contratación de espacios para difusión de publicidad electoral en

³⁸ Resolución n.º PLE-CNE-6-7-3-2024 del 7 de marzo y resolución n.º PLE-CNE-2-12-3-2024 del 12 de marzo de 2024. En la resolución n.º PLE-CNE-2-26-2-2024, el Pleno del CNE determinó que las organizaciones políticas que desearan inscribirse ante el CNE para realizar campaña en el referéndum y consulta popular debían presentar, entre otros requisitos, una “copia certificada de la resolución emitida por el órgano de decisión o dirección política (...) en la que se establezca la pregunta que va a promocionar, precisando la opción de referéndum o consulta popular que desea respaldar.”. En el caso de Democracia Sí, esta organización presentó “un certificado suscrito por el Secretario Ejecutivo Nacional de la Organización Política en lugar de la copia certificada de la resolución emitida por el órgano de decisión o dirección política.” A pesar de que el juez de primera instancia del TCE consideró que ese certificado era suficiente para acreditar la voluntad de Democracia Sí (sentencia de la causa n.º 057-2024 del 22 de marzo de 2024), finalmente el Pleno del TCE consideró que ese requisito no se había satisfecho (sentencia de la causa n.º 057-2024 del 1 de abril de 2024)

³⁹ Véanse: Organización de los Estados Americanos. (2023, agosto 22). [Informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Ecuador](#) y Organización de los Estados Americanos. (2023, octubre 18). [Informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Ecuador para la segunda vuelta de las elecciones presidenciales anticipadas y repetición de las elecciones legislativas en el exterior](#).

⁴⁰ Por todas, véase: Corte Interamericana de Derechos Humanos (2008). Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela, [Sentencia del 5 de agosto de 2008](#), párrs. 217 a 222.

⁴¹ Artículo 105, inciso 3, del Código de la Democracia

medios de comunicación y vallas publicitarias⁴². Este fondo no puede superar el 15% del tope del gasto electoral autorizado,⁴³ que para esta campaña se fijó en USD 5.461.716,40⁴⁴.

La Misión tuvo conocimiento de que, considerando el periodo fijado para la campaña, el número de preguntas y número de electores habilitados⁴⁵, el monto aprobado para el FPE en este proceso representó el 7,5% del tope de gasto, equivalente a USD 409.628,75⁴⁶. En virtud del principio de igualdad, cada opción (SÍ/NO) recibió USD 204.814,37. A su vez, esta suma fue dividida entre el número de preguntas (11), arrojando un valor de USD 18.619,49 por pregunta, que consecutivamente se dividió por el número organizaciones que buscaban promover cada pregunta.

En el marco de esta campaña, en una de las opciones, la gran mayoría de organizaciones sólo se registraron para promover su posición respecto a una o dos de las 11 preguntas. En consecuencia, y debido al mecanismo de distribución de fondos, el monto al que accedieron fue limitado (entre USD 3 mil y 7 mil aproximadamente).⁴⁷ La única organización que se inscribió para promover su opción en todas las preguntas recibió más de USD 174 mil. Esto implicó que, teniendo en cuenta los costos de espacios de publicidad en algunos medios, las primeras tuvieron opciones muy limitadas de divulgación. En contraste, en la opción contraria, en la que la mayor parte de organizaciones se registraron para todas las preguntas, el monto promedio que recibió cada agrupación fue de aproximadamente USD 35 mil, generando una distribución más equilibrada entre ellas.

Por lo anterior, la MOE recomienda:

- Considerar la posibilidad de asegurar que cada organización inscrita para hacer campaña en un proceso de democracia directa, indistintamente del número de preguntas u opciones a promover, obtenga un mínimo de recursos para acceder a los principales medios de difusión permitidos.

Transparencia en el sistema de financiamiento

Para la rendición de cuentas del Fondo de Promoción Electoral, las organizaciones políticas y sociales registradas deben utilizar el Sistema Informático de Promoción Electoral (SIPE). A través de esta plataforma, pueden hacer sus solicitudes de contratación de espacios de divulgación de acuerdo con el

⁴² Artículo 5 del Código de la Democracia

⁴³ Artículo 202, inciso sexto, del Código de la Democracia.

⁴⁴ Resolución PLE-CNE-1-26-2-2024

⁴⁵ Resolución PLE-CNE-3-22-2-2024

⁴⁶ Resolución PLE-CNE-1-6-4-2024

⁴⁷ Según la información provista por el CNE a la MOE/OEA, la organización que sólo se registró para una pregunta recibió USD 3.103,25 y las organizaciones que se registraron para dos preguntas recibieron 6.827,15.

presupuesto que se les haya asignado. La Misión observó positivamente que la utilización de esta herramienta permite una gestión transparente del financiamiento público.

En cuanto al financiamiento privado, el CNE es el encargado de la fiscalización de los fondos recaudados para la campaña a través de aportes de particulares⁴⁸. El responsable de manejo económico de cada organización debe presentar un presupuesto de campaña y reportar quincenalmente los ingresos y gastos para que estos sean publicados en la página web de la autoridad electoral⁴⁹. Asimismo, dentro de los 90 días después del sufragio, debe remitir al CNE el informe consolidado de las cuentas de campaña⁵⁰. El incumplimiento de las obligaciones respecto al financiamiento puede derivar en sanciones por parte del TCE, que van desde multas pecuniarias hasta suspensión de los derechos políticos y suspensión de la inscripción en el registro nacional de organizaciones políticas.⁵¹ Vale advertir que la normativa se circunscribe exclusivamente a las organizaciones políticas.

En este sentido, la MOE/OEA constató que tres días antes de las elecciones sólo 5 de las 11 organizaciones habilitadas para hacer campaña habían presentado el presupuesto, y únicamente 6 habían reportado informes de ingresos y gastos⁵². No obstante, estos informes se encontraban en cero (0) o con un solo egreso atribuido a gastos bancarios que no superaba los USD 3,00.

Por otro lado, diversos actores con los que se reunió la Misión hicieron énfasis en las limitaciones del CNE para realizar una vigilancia efectiva, situación que la Misión pudo observar en cuanto a que los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos para llevar a cabo las tareas de fiscalización son limitados. Esta situación obstaculiza la capacidad del órgano para determinar oportunamente las infracciones que pueden cometerse en el desarrollo de las campañas electorales.

En vista de lo anterior, la MOE recomienda:

- Incorporar de forma explícita en la normativa a las organizaciones sociales que acceden a financiamiento público para campañas en este tipo de procesos como destinatarios de sanciones en caso de incumplimiento de las disposiciones sobre financiamiento.
- Fortalecer la Dirección de Fiscalización del CNE con los recursos necesarios para que pueda realizar un control oportuno de los ingresos y gastos de campaña.

⁴⁸ Artículo 210 y 216 del Código de la Democracia

⁴⁹ Artículo 27 del Reglamento para el control y fiscalización del Gasto Electoral.

⁵⁰ Artículo 230 del Código de la Democracia, en Concordancia con el Artículo 37 del Reglamento para el control y fiscalización del Gasto Electoral.

⁵¹ Artículo 281 del Código de la Democracia

⁵² <https://www.cne.gob.ec/reportes-quincenales-referendum-y-consulta-2024/>

Regulación en el ámbito electoral de las plataformas digitales

A diferencia de lo que sucede con los medios de comunicación tradicionales, el marco jurídico ecuatoriano no contempla ningún control sobre la publicidad electoral pagada en redes sociales ni sobre aquellas manifestaciones de campaña que se realizan en estos espacios virtuales. Como consecuencia, mucha de esta publicidad es difundida con antelación al inicio oficial del periodo de campaña o en los periodos de silencio o veda electoral. Sumado a lo anterior, no se puede contabilizar y dar seguimiento al gasto real de campaña que realizan las organizaciones políticas.

Como ya lo han señalado y recomendado las MOE/OEA en otras ocasiones, es importante que el CNE dé un paso adelante para regular la divulgación de propaganda electoral a través de estas plataformas. En primer lugar, para monitorear que esta difusión no se haga fuera del periodo oficial de campaña. En segundo lugar, para controlar el gasto en propaganda electoral en las redes sociales, en especial con el fin de imputar ese gasto al tope dispuesto por el ordenamiento ecuatoriano, pero también con el objetivo de impedir el ingreso de financiamiento ilícito a través de la publicidad en plataformas digitales.⁵³

Por lo anterior, la Misión reitera la siguiente recomendación:

- Que tanto el CNE como el TCE propongan las reformas necesarias para introducir en la normativa pertinente el control de la publicidad pagada en redes sociales y plataformas digitales, así como sus respectivas sanciones.
- Que las autoridades electorales propongan las reformas necesarias para remover la publicidad pagada en redes sociales y plataformas digitales que difunda contenido falso sobre información clave relativa al proceso electoral, como la fecha y horario de la jornada o el local asignado para el sufragio.
- Que tanto el CNE como el TCE adopten las medidas pertinentes para remover las publicaciones efectuadas en plataformas digitales que excedan la cláusula de protección a la libertad de expresión contenida en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

AGRADECIMIENTOS

La Misión agradece al gobierno de la República del Ecuador, especialmente al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, a las autoridades del Consejo Nacional Electoral y del Tribunal Contencioso Electoral, así como a las organizaciones políticas y sociales, las organizaciones de la sociedad civil y a otros actores con quienes se reunió, por su disposición para compartir sus impresiones e

⁵³ Organización de los Estados Americanos. (2023, octubre 18). [Informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Ecuador para la segunda vuelta de las elecciones presidenciales anticipadas y repetición de las elecciones legislativas en el exterior.](#)



información relevante sobre diferentes aspectos del proceso electoral. Estos insumos fueron fundamentales para el éxito de la Misión.

Asimismo, agradece a los gobiernos de Brasil, Canadá, Estados Unidos, Países Bajos y República Dominicana, cuyas contribuciones financieras hicieron posible el despliegue de la MOE/OEA en Ecuador.