



**UNIÓN EUROPEA**  
**MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL**  
**ECUADOR, REFERÉNDUM CONSTITUCIONAL, 28 DE SEPTIEMBRE 2008**

**INFORME**  
Evaluación Final

*El Referéndum culmina un largo y participativo proceso constitucional en un pacífico día de elecciones, con un claro resultado. El silencio electoral no fue respetado y la campaña podía haberse beneficiado de la existencia de condiciones equitativas*

**Quito, 17 de octubre de 2008**

*Por invitación del Tribunal Supremo Electoral (TSE) y las autoridades ecuatorianas, la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE) ha estado presente en Ecuador desde el 6 de septiembre de 2008. La Misión está dirigida por el Jefe de observadores, José Ribeiro e Castro, Miembro del Parlamento Europeo (MPE). La MOE UE ha evaluado el desarrollo del referéndum de acuerdo a los estándares internacionales para unas elecciones democráticas y se ha adherido a la “Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones” conmemorada en octubre de 2005 en las Naciones Unidas.*

*A la MOE UE se unió una delegación del Parlamento Europeo, compuesta por seis parlamentarios, liderada por Renata Weber, miembro del Parlamento Europeo, que respalda los puntos de vista expresados en el presente documento. La MOE UE es independiente en sus observaciones y conclusiones de los Estados miembros de la UE, del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea.*

---

**Sumario**

---

- El referéndum constitucional de la República de Ecuador de 28 de septiembre de 2008 ha estado bien administrado, en términos generales, y ha proporcionado a los ecuatorianos la oportunidad de determinar el futuro de su país mediante un mecanismo de participación ciudadana.
- El referéndum ha cumplido con los estándares universales y regionales sobre procesos democráticos. Dicho esto, el proceso se podía haber beneficiado de la existencia de normas más específicas referentes a la celebración de referendos. Comparado con las elecciones a la Asamblea Constituyente de 2007, el referéndum ha incluido una serie de mejoras, especialmente relativas al padrón electoral y al marco regulatorio del nombramiento de miembros de juntas

*Este informe está disponible en inglés y en español, pero sólo la versión inglesa es oficial.*

receptoras y coordinadores de recinto. Sin embargo, el referéndum estuvo también caracterizado por el abuso de recursos públicos en la campaña electoral.

- La Asamblea Nacional Constituyente fue incluyente y plural. Sin embargo, hubo una serie de deficiencias relacionadas con los procedimientos de trabajo seguidos por dicha Asamblea, principalmente en las etapas finales de los debates y votaciones. Los plazos establecidos para la elaboración de la Constitución por la Asamblea parecieron insuficientes. Esto generó algunas deficiencias de procedimiento, que se debieron en su mayoría a la necesidad de editar y procesar textos extensos en muy poco tiempo. La MOE UE no comenta las deliberaciones de la Asamblea Constituyente. No obstante, no existen dudas sobre la seguridad jurídica del objeto del referéndum de 28 de septiembre: el texto publicado oficialmente en la *Gaceta Constituyente* (Tomo III).
- El marco jurídico proporciona una base adecuada para la celebración de un referéndum que respeta los principios democráticos fundamentales y que, en general, cumple con los estándares internacionales. Quedan aún áreas importantes donde se necesitaría desarrollar legislación específica en materia de referendos. Dentro de estas áreas se incluiría la campaña electoral y el financiamiento de sus gastos; la cobertura de los medios de comunicación, el acceso a espacios gratuitos en los medios de comunicación, iniciativas que garanticen la participación de los partidos y que permitan a ambos lados competir en igualdad de condiciones, así como restricciones explícitas, claras y ejecutables sobre el papel de instituciones del Estado y funcionarios públicos.
- El Tribunal Supremo Electoral (TSE) y los 24 Tribunales Provinciales Electorales (TPE) trabajaron, en general, eficientemente y con transparencia. El TSE puso en práctica una serie de mejoras técnicas en comparación con las elecciones de 2007, como por ejemplo la publicación de todas las actas de resultados en la página web del TSE y el aumento en el número de los coordinadores de recinto electoral. Estas medidas fomentaron la transparencia, confianza y eficacia del proceso. Sin embargo, el nombramiento de los miembros de los organismos electorales provinciales y de los miembros de las juntas receptoras del voto siguió siendo un motivo de inquietud.
- El padrón electoral fue incluyente y gozó de la confianza de los partidos y movimientos políticos. Un total de 9.754.883 ecuatorianos estaban empadronados en el referéndum de 28 de septiembre, un 4% más que en las elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente. Sin embargo, se detectaron una serie de deficiencias, principalmente relacionadas con una inexacta actualización del registro civil. Uno de los principales problemas que se identificó es que el padrón electoral aún contiene un número significativo de ecuatorianos no registrados.
- Un elemento de debilidad en el proceso tuvo que ver con los electores que viven en el extranjero. La abstención en las tres circunscripciones del exterior superó el 60% de los electores. Además, sólo el 6.2% de los residentes en el extranjero se empadronó, lo que es una cifra muy pequeña en relación a los 2,8 millones de electores que se estima viven fuera del Ecuador.

- La campaña se desarrolló sin mayores incidentes. No hubo reportes de restricciones a los derechos políticos y civiles fundamentales asociados a ella. Alguna de las publicidades emitidas en los medios de comunicación incluyeron casos de campaña en negativo. Igualmente importante fue que el periodo de silencio en los medios tras el cierre de la campaña no fue respetado por ninguno de los contendientes, fueran del “Sí” o del “No”, incluso durante la jornada del referéndum.
- La campaña que realizaron algunos actores políticos relevantes estuvo centrada inicialmente en aspectos morales, así como en cuestiones de procedimiento relacionadas con la aprobación del proyecto de Constitución por la Asamblea. El debate político se enriqueció en las últimas semanas de la campaña al cubrir un rango más amplio de temas constitucionales. Los medios jugaron un rol importante al ampliar el objeto de los debates.
- La falta de aplicación de la prohibición de la publicidad de actividades públicas o de proyectos gubernamentales durante la campaña, así como el uso de recursos públicos durante la misma favoreció la opción del “Sí”. Se deben aplicar críticas similares a algunas autoridades locales tanto en la opción del “Sí” como del “No”. Las infracciones a la ley debieran ser más detalladas y estar sujetas a sanciones efectivas que sean proporcionales a las infracciones cometidas. Las acciones del TSE pudieron haber sido más efectivas en ese sentido.
- La campaña de educación al voto estuvo principalmente centrada en la difusión del proyecto de Constitución en los medios de comunicación y en una amplia distribución de ejemplares del mismo. Mientras el TSE realizó una campaña de educación imparcial, la campaña de información del Gobierno, con el uso de fondos públicos, fue severamente criticada por la oposición, ya que era percibida como favorable al “Sí”.
- Todos los medios de comunicación cubrieron ampliamente los temas destacados por el referéndum, haciendo el debate constitucional accesible a la opinión pública. Sin embargo, los medios públicos ecuatorianos no garantizaron la imparcialidad de sus contenidos, de acuerdo a los compromisos internacionales y a las buenas prácticas. La futura regulación de los medios del Estado, en el marco del servicio público y la participación ciudadana, puede llevar a una mejora de esta situación.
- Se presentó un pequeño número de quejas formales en comparación con las numerosas quejas de tipo informal sobre la campaña del referéndum que recogieron los medios de comunicación. Una posible explicación de esto es la falta de confianza en los mecanismos legales disponibles y en las instituciones.
- Más del 50% de la población ecuatoriana es mujer, aunque su presencia e influencia (así como la de los pueblos indígenas y afro-ecuatorianos) en la administración electoral es aún baja. El TSE no publicó ni difundió la cartilla electoral en lenguas indígenas, contrariamente a lo que sucedió en las elecciones

de 2007. El Tribunal Supremo Electoral tampoco difundió ejemplares de la Constitución en las citadas lenguas.

- El día del referéndum transcurrió en calma y sin alteraciones. En líneas generales, la votación, el conteo y el escrutinio se realizaron de manera ordenada en las juntas observadas. El pueblo del Ecuador mostró una vez más un gran carácter democrático. La MOE UE no recibió reportes de incidentes mayores. Los miembros de las juntas demostraron su compromiso y eficiencia en la mayoría de las juntas visitadas y trabajaron con buena fe y alto sentido de responsabilidad cívica. Una iniciativa independiente de la sociedad civil (Taxi Solidario) proporcionó transporte y asistencia gratuita a discapacitados en muchas ciudades.
- El escrutinio y proclamación de los resultados por los Tribunales Electorales Provinciales (TPE) y el TSE se desarrollaron conforme a lo previsto en la ley, pero con una escasa asistencia de delegados de partidos y movimientos políticos.
- El referéndum dio lugar a una clara victoria del voto afirmativo, en virtud del cual el pueblo ecuatoriano adoptó directamente la nueva Constitución del país. Figuras señeras de la oposición, como el alcalde de Guayaquil aceptaron inmediatamente los resultados electorales.

La MOE UE desea manifestar su agradecimiento por la cooperación, coordinación y asistencia recibidas a lo largo del desarrollo de sus funciones a los siguientes organismos e instituciones: el Tribunal Supremo Electoral (TSE) y los Tribunales Provinciales Electorales (TPE), el Gobierno ecuatoriano, las autoridades locales ecuatorianas y la Policía Nacional, los líderes de la sociedad civil ecuatoriana y las iglesias, los expertos nacionales de universidades y centros de investigación, los representantes de todos los partidos y movimientos políticos, los representantes de los medios de comunicación, la Delegación de la Comisión Europea en Ecuador, la Organización Internacional para las Migraciones, los representantes locales de los Estados miembros de la UE, los colegas observadores nacionales e internacionales, en particular *Participación Ciudadana*, el Centro Carter, y la Organización de Estados Americanos.

## I. ANTECEDENTES DEL REFERÉNDUM CONSTITUCIONAL

### A. CONTEXTO DEL REFERÉNDUM

Tras años de inestabilidad política, Ecuador atraviesa en la actualidad un periodo de transición. La victoria de Rafael Correa (*Alianza País*) en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales el 26 de noviembre de 2006, con el 57% de los votos, abrió un proceso de cambio social y político en Ecuador. Para *Alianza País*, la Asamblea Constituyente y la aprobación de una nueva Constitución representaba uno de los medios más importantes para transformar las estructuras básicas del Estado y el marco económico, social y político del Ecuador. El 15 de octubre de 2006 también se eligió un nuevo Congreso. Sin embargo, *Alianza País*, no participó con candidatos para esta elección, puesto que Correa consideraba que el Congreso era una fuente de corrupción y no representaba legítimamente la voluntad del pueblo.

El 15 de enero de 2007, el Presidente Correa firmó un decreto ejecutivo convocando a un referéndum para el establecimiento de una Asamblea Constituyente. El decreto del Presidente otorgó a la Asamblea amplios poderes, incluido el de disolver el Congreso y otros órganos electos. Esta circunstancia originó un serio conflicto institucional, cuyo resultado, en Marzo de 2007, fue la destitución de 57 de los 100 miembros del Congreso que se oponían a una Asamblea Constituyente con plenos poderes. Esta destitución fue ordenada por el Tribunal Supremo Electoral (TSE) por “interferencia en el proceso electoral”. A los congresistas destituidos se les suspendieron sus derechos políticos por un año. Tras un periodo de intensa agitación política e institucional, el referéndum se realizó el 15 de Abril de 2007, de acuerdo al *Estatuto para la Elección, Instalación y Funcionamiento de la Asamblea Constituyente*, (de aquí en adelante Estatuto de 2007). El 82% de los votantes votaron a favor de convocar elecciones para la Asamblea Constituyente y de la aprobación del Estatuto de 2007 que gobernaría la Asamblea Constituyente.

Más tarde, el 30 de septiembre de 2007, los ecuatorianos eligieron 130 representantes para la Asamblea Constituyente. *Movimiento País* y sus aliados confirmaron su posición como la formación política más fuerte del país, obteniendo un total de 80 escaños (61,6% de la Asamblea Constituyente). Los miembros electos en la lista de Izquierda Democrática (ID), Pachakutik y Partido Movimiento Popular Democrático (MPD), que en total obtuvieron 10 escaños (7,7%), fueron también considerados simpatizantes con las ideas y objetivos de *Movimiento País*. El Partido Sociedad Patriótica (PSP) se convirtió en el grupo de oposición más fuerte, con 18 escaños (13,8%). Las otras tres principales listas de oposición, Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN), Red Ética y Democrática (RED) y Partido Social Cristiano (PSC), obtuvieron un total de 16 escaños (12,3%). Las elecciones a Asamblea Constituyente introdujeron un nuevo panorama político en Ecuador, ya que los partidos tradicionales prácticamente desaparecieron a favor de nuevos movimientos políticos, previamente no presentes en el Congreso.

La MOE UE se desplegó para observar las elecciones en 2007 para la Asamblea Constituyente y declaró que éstas estuvieron en general bien administradas y fueron

incluyentes, pese a algunas insuficiencias con respecto al sistema electoral y procedimiento de voto<sup>1</sup>.

## **B. ESTABLECIMIENTO DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE Y EL PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL**

La Asamblea Constituyente incluyó a grupos tradicionalmente excluidos, como mujeres, jóvenes, indígenas y afroecuatorianos. El mandato de la Asamblea fue el de elaborar una nueva Constitución que trataría asuntos clave tales como derechos de los ciudadanos y de los pueblos, los poderes de las funciones Ejecutiva, Legislativa y Judicial, así como normas sobre autogobierno local y la estructura electoral.

La Asamblea Constituyente se instauró el 29 de noviembre de 2007, por un período máximo 240 días<sup>2</sup>. En el mismo día de su constitución, la Asamblea aprobó el primer Mandato Constituyente<sup>3</sup>, por el que ratificaba y detallaba el alcance de sus “plenos poderes”<sup>4</sup>. Este mandato también estableció que el Congreso entraba en receso hasta la proclamación de los resultados del referéndum. Mientras tanto, la Asamblea Constituyente asumiría los poderes legislativos del Congreso<sup>5</sup>. No cabía la posibilidad de apelación de las decisiones de la Asamblea Constituyente ante ninguna instancia judicial. El Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Constituyente (en adelante, Reglamento Interno de la Asamblea) detalló posteriormente el procedimiento de aprobación del proyecto de constitución. El Estatuto de 2007 y el Reglamento Interno de la Asamblea establecieron además que la Constitución debía ser aprobada por la Asamblea Constituyente por mayoría absoluta de sus miembros.

Aunque *Movimiento País* y sus aliados dominaron las actividades de la Asamblea, los asambleístas -incluyendo a aquellos de la oposición- describieron el ambiente de trabajo como pacífico y de cooperación. Las diez mesas produjeron un número parecido de informes de mayoría y de minoría. Algunos artículos fueron aprobados por consenso o incluso por unanimidad. Los asambleístas viajaron por el país para recabar propuestas de diferentes organizaciones y ciudadanos. Organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales e instituciones públicas también fueron invitadas a enviar sus

---

<sup>1</sup> Véase: [www.euomecuador.org](http://www.euomecuador.org) o

[http://ec.europa.eu/external\\_relations/human\\_rights/eu\\_election\\_ass\\_observ/ecuador\\_08/index.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/eu_election_ass_observ/ecuador_08/index.htm)

<sup>2</sup> El *Estatuto de 2007* estableció que la Asamblea Constituyente debía deliberar por un período de 180 días con la posibilidad de extender su mandato por 60 días más.

<sup>3</sup> Estos Mandatos Constituyentes fueron uno de los principales instrumentos de la Asamblea Constituyente, como expresión de sus “plenos poderes” y derogando –en la práctica– la Constitución de 1998, aún en vigencia.

<sup>4</sup> Su poder no sólo se deriva de las leyes previas, sino de la voluntad del pueblo. Esta declaración fue incluida con objeto de evitar posibles interferencias de otras instituciones estatales. La MOE UE de 2007 expresó su preocupación acerca de la interpretación del concepto “plenos poderes” adoptada por las autoridades, como fue establecido en el artículo 1 del *Estatuto de 2007*. El concepto de la MOE UE de “plenos poderes” estaba limitado a “transformar el marco institucional del Estado y elaborar una nueva Constitución”, de acuerdo al texto literal del artículo 1 del *Estatuto de 2007*. Adicionalmente, algunos expertos ecuatorianos expresaron a la Misión Exploratoria previa a la MOE UE de 2008 su preocupación sobre la interpretación de “plenos poderes” adoptada por las autoridades.

<sup>5</sup> Durante su trabajo, la Asamblea Constituyente también debatió y aprobó seis nuevas leyes de diferentes materias y nombró a varios funcionarios para determinados cargos públicos, actos cuya competencia correspondía al Congreso.

propuestas o preocupaciones. Las principales discusiones se enfocaron en la descentralización y en los poderes del Presidente de la República.

El primer plazo establecido para la finalización del trabajo del proyecto de Constitución fue mayo de 2008. Este plazo se amplió posteriormente, de acuerdo con el Estatuto de 2007, por 60 días, hasta el 25 de julio. El proyecto definitivo del texto principal de la Constitución<sup>6</sup> fue aprobado el 24 de julio de 2008. El Preámbulo y el Régimen de Transición, ambos parte del proyecto final de Constitución, fueron aprobados por separado el 23 de julio.

Sin embargo, el proceso de aprobación final del proyecto de Constitución fue cuestionado por algunos asambleístas de la oposición. En agosto de 2008 se presentaron tres denuncias ante el Ministro Fiscal General del Estado por el asambleísta de RED, León Roldós, el ciudadano Joffre Campaña y dos asambleístas del PSC, Estas denuncias acusaban de posibles fallos de procedimiento en la Asamblea Constituyente. El Ministro Fiscal General abrió una indagación previa sobre las posibles discrepancias resaltadas por estas denuncias. A la fecha de presentación de este informe, el caso sigue pendiente.

La MOE UE estudió el caso. Las últimas etapas de las actividades de la Asamblea Constituyente estuvieron marcadas por una evidente falta de tiempo. La Comisión de Redacción comenzó su trabajo el 10 de julio y lo finalizó el 24. La Comisión tenía que procesar y editar correctamente, en un corto espacio de tiempo, cerca de 500 artículos previamente aprobados por separado por el Pleno, en diferentes sesiones, sin ningún orden y con las lógicas duplicaciones, omisiones y contradicciones. Simultáneamente, el Pleno de la Asamblea Constituyente<sup>7</sup>, también trabajó bajo una enorme presión de tiempo, con objeto de concluir la aprobación del Proyecto final de Constitución antes de la finalización del plazo de la Asamblea Constituyente, fijado para el 25 de julio.

La Comisión Especial de Redacción presentó a la Presidencia de la Asamblea Constituyente dos informes para ser puestos a consideración de los asambleístas y del Pleno, de acuerdo con las normas de procedimiento: Primero, un informe preliminar el 15 de julio y un informe definitivo el 24 de julio. Por otro lado, el 19 de Julio, los asambleístas recibieron asimismo un primer texto consolidado del proyecto de Constitución<sup>8</sup> para su cuidadosa revisión previo a la votación final previamente programada para el 24 de julio. De este modo, la regla de 5 días de lectura previos a la

---

<sup>6</sup> El texto principal del proyecto de Constitución contiene 444 artículos más treinta disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final estableciendo su entrada en vigor. El Preámbulo y el Régimen de Transición fueron tratados separadamente. El texto constitucional fue aprobado el 24 de julio por 94 asambleístas, (73,8% del total). 126 de la Asamblea estuvo presente en la votación final. No estuvieron presentes 4 miembros.

<sup>7</sup> El Pleno sostuvo varias sesiones continuas de mañana y noche durante los últimos días de votaciones y debates constitucionales.

<sup>8</sup> Este primer texto consolidado del cuerpo principal de la Constitución procedía de la Comisión Especial de Redacción y fue entregado a los asambleístas por medios informales. Existe un documento certificado que indica que el texto fue subido a la página web de la Asamblea Constituyente el 19 de julio a las 17h50, para propósitos de información y distribución interna, de acuerdo con la regla establecida “en el inciso final del artículo 47 del Reglamento Interno de la Asamblea”. Este primer texto consolidado correspondía a un documento que contenía 444 artículos, treinta disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final que establece su entrada en vigor. Dicho texto no incluía el Preámbulo ni el Régimen de Transición, que fueron tratados separadamente.

votación final, respetaría así lo señalado en el artículo 47 del Reglamento Interno de la Asamblea.

La votación final del Pleno sobre el cuerpo principal del proyecto de Constitución fue realizada sobre el texto final entregado con el informe definitivo de la Comisión Especial de Redacción (Sesión 96 de 24 de julio). El Preámbulo y el Régimen de Transición (también parte del texto de la Constitución) fueron tratados y aprobados por separado (Sesiones 94 y 95, de 23 y 24 de julio), de acuerdo a las normas especiales de procedimiento que el Pleno había aprobado el 17 y 18 de julio. No hubo una votación global de las tres partes en conjunto porque se consideró innecesario.

El Presidente de la Asamblea Constituyente entregó el texto constitucional al Presidente del TSE en la Sesión 97 (25 de julio). El texto entregado al TSE para ser sometido a referéndum consiste en las tres partes mencionadas anteriormente. Éste también es el texto que fue publicado oficialmente en la *Gaceta Constituyente*, el órgano oficial de la Asamblea. Y el mismo texto corresponde al contenido de muchos y diferentes libros y folletos que contienen el Proyecto de Constitución para información pública y que fueron ampliamente difundidos por diferentes instituciones, como por ejemplo el TSE, la Asamblea Constituyente y el Gobierno.

Los distintos contactos, las explicaciones obtenidas y los principales hallazgos de la MOE UE están incluidos en el Anexo 1. No es el propósito ni el objeto de la MOE UE emitir cualquier tipo de juicio u opinión sobre asuntos que son de exclusiva competencia de las autoridades del país y que fueron puestos bajo el debido escrutinio legal. Pero, en general, dado que es un asunto directamente relevante para la observación electoral, la MOE UE ha podido concluir que, a pesar de unas pocas deficiencias en las últimas etapas de los debates constitucionales y las votaciones finales de la Asamblea Constituyente, principalmente debido a la necesidad de editar y procesar un texto voluminoso dentro de un límite de tiempo muy corto, no hay duda acerca de la seguridad jurídica del objeto del referéndum del 28 de septiembre. Éste se corresponde con el texto oficialmente publicado en la *Gaceta Constituyente (Tomo III)*, que a su vez se corresponde con el texto entregado por el Presidente de la Asamblea Constituyente al Presidente del TSE en la Sesión solemne de 25 de julio y que consta de las tres partes diferentes sometidas a votación final por el Pleno de la Asamblea Constituyente en las sesiones del 23 y 24 de julio.

La convocatoria oficial para el Referéndum del 28 de Septiembre fue publicada en el Registro Oficial el 12 de agosto. La pregunta propuesta en el Referéndum señalaba lo siguiente: “¿Aprueba usted el texto de la nueva Constitución Política de la República elaborado por la Asamblea Constituyente? Si / No”.

## **II. ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA CONSTITUCIÓN DE 2008**

La Constitución incluye los siguientes aspectos relevantes al proceso electoral en el Ecuador:

Derechos Civiles y Políticos: El nuevo texto prevé los principios básicos que regulan unas elecciones genuinas y democráticas. Además, el texto contiene garantías sobre derechos civiles tales como los derechos a las libertades de expresión, asociación y reunión. La novedad es que los miembros del Ejército y de la Policía, ciudadanos de 16

o más años de edad (en lugar de un mínimo de 18 años), extranjeros con más de cinco años de residencia legal en Ecuador y presos preventivos tendrán el derecho al voto de acuerdo a la nueva Constitución. El voto continuará siendo obligatorio para ecuatorianos que vivan en el país y que tengan entre 18 y 65 años de edad<sup>9</sup>.

Administración Electoral: Se crean dos organismos complementarios relacionados con los procesos electorales<sup>10</sup>: El Consejo Nacional Electoral (CNE), responsable de la administración de las elecciones, y el Tribunal Contencioso Electoral (TCE), responsable de conocer las impugnaciones, quejas y apelaciones. El TCE estará compuesto por juristas y sus decisiones serán definitivas y no estarán sujetas a apelación. Los dos organismos se compondrán de 5 miembros por un periodo de 6 años, con una renovación parcial a los 3 años. Tanto los miembros del CNE como del TCE serán designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

El Presidente es elegido por un periodo de 4 años y puede ser reelegido por un único mandato adicional, a partir la entrada en vigor de la nueva Constitución. El actual Presidente y anteriores presidentes pueden postularse para futuras elecciones presidenciales. El mandato presidencial puede ser revocado mediante referéndum<sup>11</sup>.

La Asamblea Nacional será unicameral con un número variable de miembros elegidos por un periodo de 4 años a través de un sistema mixto: 15 representantes elegidos en circunscripción nacional, un número aún no determinado de miembros elegidos por circunscripciones provinciales<sup>12</sup> así como representantes de circunscripciones de migrantes en el extranjero, y de representantes de circunscripciones regionales y metropolitanas<sup>13</sup>.

El Presidente puede disolver la Asamblea Nacional una vez dentro de los primeros tres años de su mandato por tres motivos distintos. El primero de estos motivos requiere la aprobación de la Corte Constitucional. Igualmente, el Presidente puede también ser destituido por los asambleístas, pero su destitución necesita la aprobación de las dos terceras partes de la Asamblea. En ambos casos, esto implicaría elecciones tanto para la

---

<sup>9</sup> Esto significa, en resumen que, tras la adopción de la nueva Constitución, el derecho al voto se ampliará, pero no la obligación de votar.

<sup>10</sup> La separación de las autoridades electorales en dos cuerpos diferentes (administrativo y judicial) fue una de las recomendaciones de la MOE UE Ecuador 2007.

<sup>11</sup> Artículos 105 y 106 de la Constitución de 2008.

<sup>12</sup> Los escaños provinciales se distribuirán bajo una fórmula que asegura permanentemente la representación justa y proporcional de las diferentes provincias de acuerdo con su población (véase el Artículo 118, 2 de la nueva Constitución). Esta fue una de las recomendaciones de la MOE UE Ecuador 2007. En la Constitución de 1998, el Congreso tenía 100 miembros, sin representantes de circunscripción nacional, ni de los migrantes en el extranjero. La Asamblea Nacional Constituyente, que fue conformada ya con representantes por circunscripciones nacionales y provinciales, así como por representantes de migrantes en el extranjero, tuvo un total de 130 miembros.

<sup>13</sup> Véase el Artículo 118.3 de la nueva Constitución. Sin embargo, para la primera Asamblea Nacional que se elegirá tras la aprobación de la nueva Constitución, el Régimen de Transición establece un número de 6 representantes para las tres circunscripciones de ecuatorianos que viven en el exterior (dos representantes por cada una): 1/ Europa, Oceanía y Asia; 2/ Canadá y Estados Unidos, y 3/ América Latina, el Caribe y África. Para esta primera elección, el número de representantes de las provincias debe aún ser determinado de acuerdo a la respectiva población del último censo. Además, en esta primera elección, no habrá representantes regionales ni metropolitanos, dado que no se ha creado aún ninguna región o distrito metropolitano. Véase el Artículo. 3 del Régimen de Transición de la nueva Constitución.

Asamblea Nacional como para la Presidencia<sup>14</sup>. Sin embargo, en el caso de que el Presidente disuelva la Asamblea, éste podrá promulgar decretos económicos urgentes en el periodo interino entre la disolución y la instalación de la nueva Asamblea Nacional. Este poder depende de un dictamen previo de la Corte Constitucional. En algunos casos, la Asamblea Nacional puede requerir el enjuiciamiento político del presidente o vicepresidente, si son acusados de algún delito específico, ministros y otras altas autoridades del Estado. La decisión final que resulte de la moción de censura y destitución necesitará el voto de las dos terceras partes de los miembros para el caso de presidente o vicepresidente, así como ministros de Estado y miembros de los cuerpos electorales y judiciales superiores, o de mayoría absoluta para los otros casos.

La Función Judicial será también reformada. El Consejo de la Judicatura escogerá a 21 miembros para la nueva Corte Nacional de Justicia, que reemplazará a la actual Corte Suprema de Justicia formada por 31 miembros, por un periodo de 9 años tras un concurso de oposición y méritos. La Corte Constitucional reemplazará al actual Tribunal Constitucional y tendrá poderes ampliados, especialmente en lo referente al proceso de destitución del Presidente y de disolución de la Asamblea. La nueva Corte Constitucional estará nombrada por una comisión de calificación, compuesta por dos delegados de cada uno de los poderes: Legislativo, Ejecutivo, y de Transparencia y Control Social. Esto hace que el proceso de designación sea más independiente que el de la Constitución de 1998, según el cual el Congreso no sólo podía designar a los miembros del Tribunal Constitucional, sino también destituirlos.

Función de Transparencia y Control Social: Esta nueva función estará formada por el Defensor del Pueblo, el Contralor General del Estado, las superintendencias y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Esta nueva función controlará organizaciones públicas y privadas que proporcionen servicios públicos, con el fin de combatir la corrupción en entidades públicas. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social estará compuesto por siete miembros. El Consejo Nacional Electoral guiará el proceso de designación de entre los candidatos propuestos por las organizaciones ciudadanas y sociales. Este Consejo de Participación designará a los miembros del Consejo Nacional Electoral, el Tribunal Contencioso Electoral y el Consejo Nacional de la Judicatura, así como al Ministro Fiscal General y al Contralor tras la apertura de sus respectivos procedimientos.

Descentralización: La nueva Constitución incluye iniciativas en este campo. Además de las provincias, municipalidades y parroquias ya existentes, la nueva Constitución abre el camino a la creación de regiones autónomas y distritos metropolitanos. Además, dos o más regiones contiguas, provincias, municipalidades o parroquias podrán agruparse en “*mancomunidades*”, para el “tratamiento común de sus competencias y para patrocinar procesos de integración”. La iniciativa de crear regiones autónomas deberá ser realizada por los gobiernos de dos o más provincias, con un tamaño mínimo de área y población<sup>15</sup>. Las comunidades territoriales indígenas están también recogidas y dotadas de regímenes específicos.

---

<sup>14</sup> Los constitucionalistas se refieren a esto como muerte cruzada.

<sup>15</sup> Los requisitos para las provincias (por lo menos dos y contiguas) que inicien el proceso de creación de una región es que tengan una superficie de más de 20,000 kilómetros cuadrados y una población de más del 5% de los habitantes de Ecuador.

### III. PARTE JURÍDICA

#### A. MARCO JURÍDICO DEL REFERÉNDUM

Ecuador es signatario de los principales instrumentos universales y regionales sobre derechos humanos que son aplicables a elecciones democráticas.<sup>16</sup>

La Constitución de 1998<sup>17</sup>, que contenía normas para reforma constitucional y la celebración de referendos, no prevía la instalación de una Asamblea Constituyente para proceder a una reforma total de la Constitución. Por lo tanto, el marco legal para esta reforma constitucional se estableció mediante una *lex specialis*: el *Estatuto para la Elección, Establecimiento y Funcionamiento de la Asamblea Constituyente* de 2007, que fue adoptado mediante referéndum de 15 de abril de 2007.

En cuestiones no previstas por el *Estatuto* de 2007, se aplican las disposiciones establecidas en otras leyes, incluidas las siguientes: la *Ley de Elecciones* del 2000, el *Reglamento General a la Ley de Elecciones* del 2000, la *Ley Orgánica de Partidos Políticos* del 2000, la *Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral* del 2000, el *Reglamento para Consulta Popular y Revocatoria del Mandato* de 2001 (en adelante, *Reglamento para Referendos*), la *Ley Orgánica para el Ejercicio del Derecho al Voto de los Ecuatorianos Domiciliados en el Exterior* del 2002, el *Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Constituyente* de 2007, los *Mandatos Constituyentes*<sup>18</sup> números 1, 12 y 21; y la *Convocatoria Oficial para el Referéndum* de 28 de Septiembre de 2008. Varias resoluciones aprobadas por el TSE también se aplican, en concordancia con la *Ley de Elecciones*.

Aunque no hay estándares internacionales específicos para los referendos, pero los principios y reglas democráticos deben ser aplicados. No obstante, el marco jurídico del Ecuador se ajusta a las buenas prácticas sobre referendos, como las que establece la Comisión de Venecia<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (CCPR)*, *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial (CERD)*, *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)*, *Convención sobre Derechos Políticos de la Mujer (CPRW)*, la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (MWC)*, la *Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD)* y, regionalmente, la *Convención Americana Sobre Derechos Humanos (AmCHR)* y la *Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer (AmCPRW)*. Todos, con excepción de la CRPD, que fue suscrita el 30 de marzo de 2007, han sido debidamente ratificados por las autoridades ecuatorianas competentes. Como la MOE UE 2007 ya señaló, “según el artículo 163 de la Constitución ecuatoriana, los tratados internacionales ratificados por el Ecuador son parte del marco legal ecuatoriano y tienen un rango más alto que el resto de leyes del país, con excepción de la Constitución. La mayoría de las obligaciones sobre derechos humanos, aceptadas por el Ecuador, se consideran ‘auto-ejecutables’, y son de aplicación directa”. La misma doctrina será aplicada de acuerdo con la nueva Constitución. Ver artículo 11 num. 3.

<sup>17</sup> Artículos 103, 104, 281, 282 y 283 de la Constitución de 1998.

<sup>18</sup> El *Mandato Constituyente* No. 1 define y regula los “plenos poderes” de la Asamblea Constituyente. El *Mandato Constituyente* No. 12 regula la votación en el exterior para el referéndum y dispone la difusión del proyecto por parte del TSE. El *Mandato Constituyente* No. 21 establece el receso de la Asamblea Constituyente desde el 26 de julio hasta la proclamación de los resultados del referéndum y regula el funcionamiento ordinario de la Asamblea a través de la Comisión Directiva durante el periodo interino.

<sup>19</sup> Ver el Código de Buenas Prácticas para Referendos de 2006 de la Comisión de Venecia. La Comisión de Venecia es responsable de la definición de los estándares en el marco del Consejo de Europa. Sus

La MOE UE de 2007 también llevó a cabo una evaluación del marco general de la legislación electoral, así como de las normas que regularon la elección de la Asamblea Constituyente y concluyó que estas proporcionan un marco normativo adecuado para el desarrollo de un proceso electoral. La MOE UE identificó algunas deficiencias y presentó una serie de recomendaciones<sup>20</sup>. Algunas de estas recomendaciones, que fueron aceptadas y puestas en práctica, incluyen cambios en las regulaciones del TSE que no requieren la modificación del marco jurídico actual. En consecuencia, el marco normativo ha mejorado en las áreas de registro de votantes, nombramiento de miembros de las juntas receptoras del voto y coordinadores electorales<sup>21</sup>.

Sin embargo, existen todavía una serie de áreas clave para las que se debería elaborar legislación específica en materia de referendos. Entre estas áreas se incluye el financiamiento de los gastos de campaña; el desarrollo de la campaña y su cobertura por parte de los medios de comunicación y el acceso a franjas publicitarias gratuitas en radio, televisión y prensa escrita (como sucedió en parte en la campaña electoral para la Asamblea Constituyente). Además, sería deseable que se articulen normas que garanticen la participación interpartidaria en el proceso de referéndum y que permitan a las opciones en liza competir entre sí en plano de igualdad<sup>22</sup>. Finalmente, sería conveniente una restricción clara y explícita a las autoridades e instituciones del Estado sobre uso de fondos públicos en apoyo a cada una de las opciones en contienda.

## B. SISTEMA DEL REFERÉNDUM

El artículo 23 del Estatuto de 2007 establece que “el TSE convocará a un referéndum, para que el pueblo ecuatoriano apruebe o rechace el texto de la nueva Constitución por, al menos, la mitad más uno de los sufragantes.” El artículo 131 de la *Ley de Elecciones* del 2000 y el artículo 63 del *Reglamento para Referendos* también especifican que, en materia de referendos en Ecuador, los votos blancos y nulos también se cuentan, sumándose a los votos de “No”, a los efectos de determinar una mayoría absoluta positiva. El uso de este sistema implica que los ciudadanos que no expresan una preferencia política clara influyen en el resultado del referéndum porque se asimilan a aquellos votantes que anulaban o dejaron en blanco su voto con aquellos que votaron “No”.<sup>23</sup> Además, tal y como sucedió en el referéndum del 28 de septiembre, la papeleta puede ser anulada deliberadamente y por lo tanto, se le da un valor político<sup>24</sup>.

---

conclusiones se pueden asimismo tomar como buenas prácticas fuera del ámbito de los países miembros del Consejo de Europa.

<sup>20</sup> La nueva Constitución además incorpora algunas de las recomendaciones ofrecidas por la MOE UE de 2007 a las autoridades ecuatorianas. Así, se prevé ahora la división de la Entidad de Administración Electoral en dos instituciones: administrativa y judicial (Consejo Nacional Electoral y Tribunal Contencioso Electoral). Además, el Régimen de Transición previsto entre la aprobación de la Constitución y la instalación de los nuevos poderes del Estado estipula cambios en el sistema electoral para las elecciones legislativas de acuerdo con las recomendaciones de la MOE UE, incluida la desaparición del factor ponderador exacto como método de consolidación de los votos. El nuevo texto constitucional otorga el derecho al voto a los miembros de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y presos preventivos. Debe recordarse que tras la entrada en vigor de la nueva Constitución, la legislación electoral deberá ser revisada para hacerla compatible con esta y otras normas de la nueva Constitución.

<sup>21</sup> Ver las secciones de Evaluación de la Organización del Referéndum y de Registro de los Votantes.

<sup>22</sup> Como por ejemplo, mediante la asignación de fondos públicos iguales a cada una de las opciones.

<sup>23</sup> Código de Buenas Prácticas en Referendos (III.7.a), Comisión de Venecia. Consejo de Europa.

<sup>24</sup> El total votos nulos ascendió al 7.23% de los votos emitidos. Fuente: TSE

## IV. ADMINISTRACIÓN DEL REFERÉNDUM

### A. ESTRUCTURA Y COMPOSICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DEL REFERÉNDUM

El Tribunal Supremo Electoral (TSE) organizó el referéndum constitucional de acuerdo al *Estatuto de 2007*, la *Ley de Elecciones de 2000* y el *Reglamento para Consulta Popular y Revocatoria del Mandato*. La estructura y composición de la administración electoral fue similar a la existente para las elecciones para la Asamblea Constituyente en 2007: un TSE, 24 Tribunales Provinciales (TPE)<sup>25</sup> y 38,901 Juntas Receptoras del Voto (JRV).

El Tribunal Supremo Electoral sufrió cambios en su composición desde las elecciones de 2007, con la inclusión de un nuevo miembro en representación de Movimiento País, designado por la Asamblea Nacional Constituyente el 24 de julio. El nuevo miembro reemplazó al representante de *Unión Demócrata Cristiana* (UDC), partido que no obtuvo ningún escaño en las elecciones a la Asamblea. Hasta esta última designación, la composición del TSE reflejaba los resultados de las elecciones al Congreso Nacional, en las que Movimiento País no participó. Esta sustitución tenía como objetivo la adaptación del TSE a los resultados de la elección de asambleístas, en interpretación de la ley hecha por la misma Asamblea Nacional Constituyente en ejercicio de sus “plenos poderes”<sup>26</sup>.

Estos cambios también tuvieron un impacto en las estructuras inferiores de la administración electoral: representantes de UDC en las Comisiones, Direcciones Generales y Unidades del TSE fueron reemplazados por otros de *Movimiento País*. Asimismo, los miembros de UDC en los Tribunales Provinciales Electorales (TPE) fueron sustituidos. El PSP se quejó de que sus vocales fueron sustituidos en algunos TPE y que, en concreto, se quedaron sin miembros nominados por ellos en 8 TPEs. Merece la pena destacar que el PSP fue la segunda fuerza política del país en las elecciones a la Asamblea Constituyente de 2007<sup>27</sup>. Los partidos sustituidos en los tribunales electorales manifestaron que estos cambios afectaron a sus intereses y el equilibrio de poder en la administración electoral.

---

<sup>25</sup> Dos nuevas provincias y sus correspondientes TPEs fueron creados en marzo de 2008.

<sup>26</sup> La práctica establecida en interpretación de la Constitución de 1998 y la Ley de Elecciones ha sido que los siete partidos más votados en el país elegían los siete miembros del TSE. Sin embargo, la Constitución de 1998 (Artículo 209) y la Ley de Elecciones (Artículo 18) únicamente establecen que tras unas elecciones multipersonales (elecciones a un órgano legislativo) los sujetos políticos que hayan obtenido las más altas votaciones presentarán una terna de la que el Congreso Nacional designará a los 7 miembros para un periodo de 4 años, y un número similar de suplentes. Aparentemente, los asambleístas interpretaron la norma con el fin de actualizar la composición del TSE a los resultados de las “últimas elecciones pluripersonales en ámbito nacional”: la elección para la Asamblea Nacional misma. Esto significa, por un lado, un quebrantamiento del procedimiento ordinario: no hubo elección global de los miembros del TSE y el término de 4 años fue interrumpido a uno de los miembros. Pero, por otro lado, tenemos que la Asamblea Nacional Constituyente respetó la práctica establecida y no intentó imponer una mayoría de un solo partido en el TSE, como pudiese haberlo permitido el resultado de las elecciones, si se hubiese realizado una interpretación literal de la ley.

<sup>27</sup> Las leyes existentes han sido interpretadas como que los partidos han tenido el derecho de nominar un candidato por partido, en referencia a los siete partidos más representativos del país o de alguna provincia.

El TSE, que tiene la responsabilidad legal de la composición de los TPEs, explicó que había aplicado la ley en relación a estos nombramientos<sup>28</sup>. Asimismo, aclaró que miembros de otros partidos (PRE, PSP, Partido Socialista) también han sido reemplazados en el último año por motivos no partidistas, relacionados con su labor como funcionarios electorales en los tribunales. *Movimiento País*, que no tenía ningún miembro en 2007 en ningún tribunal, obtuvo un representante cada uno de los TPEs y dos en nueve. En Guayas, los vocales en representación de UDC y PSP fueron sustituidos por dos nuevos miembros que se declaraban *independientes*, pero que la colectividad ve como designados por *Movimiento País*<sup>29</sup>. La MOE UE no halló evidencia alguna de que la imparcialidad colectiva de los TPEs se haya visto afectada por los cambios acaecidos en su composición.

Para el referéndum, el TSE emitió un instructivo *ad hoc* sobre la composición de las Juntas Receptoras del Voto<sup>30</sup>. Las JRVs se componen de seis miembros. De entre ellos, tres estudiantes universitarios, un profesor universitario, un empleado de una institución educativa, un empleado público o un ciudadano. Estos miembros son seleccionados al azar de listados presentados por diferentes instituciones públicas. Muchos de los integrantes nombrados habían intervenido ya en varios procesos electorales anteriores, pese a que el instructivo del TSE sobre la materia eximía de la participación a aquellos que ya lo hubieran hecho en los dos últimos procesos electorales consecutivos.

La composición de las juntas levantó suspicacias en algunos partidos políticos de la oposición, al considerar que los estudiantes y profesores universitarios podrían estar a favor del Gobierno. A pesar de ello, ningún partido o movimiento político realizó algún comentario que sugiriese un comportamiento parcial por parte de los miembros de las juntas en la jornada del referéndum. Los observadores de la UE, igualmente, informaron que en conjunto, los integrantes de las JRV trabajaron globalmente imparcial y neutralmente.

## **B. EVALUACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DEL REFERÉNDUM**

El TSE y los TPEs se reunieron con frecuencia y, en líneas generales, trabajaron con transparencia durante todo el proceso. Asimismo, pese a que la ley no permite el acceso público a los plenos<sup>31</sup>, los tribunales proporcionaron acceso a la mayoría de sus reuniones a los observadores de la Unión Europea. En términos generales, la administración electoral ha funcionado correctamente, tomando diligentemente las decisiones necesarias relativas a procedimientos y asuntos administrativos.

Mientras la mayor parte de los interlocutores de la MOE UE mostraron su confianza en la capacidad técnica del TSE para organizar un referéndum constitucional, los partidos y

---

<sup>28</sup> De acuerdo con el Artículo 22 de la Ley de Elecciones los miembros de los TPEs (y sus substitutos) son designados para un periodo de dos años, y son escogidos “preferentemente” de una terna presentada por cada partido político relevante, “procurando que se encuentren representadas las diferentes tendencias políticas que imperen en el país”. El presidente del TSE enfatizó la palabra “preferentemente” cuando se le preguntó al respecto.

<sup>29</sup> Para algunos interlocutores, la nueva composición del TPE de Guayas refuerza la visión del Gobierno en la administración electoral en una provincia que ha mostrado menos apoyo a sus políticas y reformas.

<sup>30</sup> Instructivo para la selección y conformación de las Juntas Receptoras del Voto, TSE, 30 de junio de 2008.

<sup>31</sup> Excepto cuando se trata de escrutinio y proclamación de resultados electorales.

movimientos de oposición han expresado a la MOE UE su desconfianza en la voluntad del TSE para forzar el cumplimiento de la normativa vigente en relación a la intervención del Gobierno, instituciones locales o grupos de interés en la campaña del referéndum, ya sea que impulsen la votación hacia el “Sí” o hacia el “No” (véase *Campaña del Referéndum y Medios de Comunicación*).

Los niveles y cargos intermedios de la administración electoral mostraron igualmente, en su mayoría, altos niveles de transparencia. A este respecto, los observadores de la UE recibieron información relevante sobre capacitación, operaciones, logística y asuntos jurídicos. Sin embargo, la administración electoral, al igual que en la elección de 2007, no pudo lograr que la totalidad de las notificaciones de nombramiento de miembros de las Juntas Receptoras del Voto fueran entregadas a tiempo. Los observadores de la Unión Europea en Guayaquil informaron de que muchos integrantes de las JRV no recibieron su nombramiento por correo y que, al contrario, se enteraron del mismo por su propia iniciativa. Esta circunstancia, que tuvo consecuencias en la capacitación, no fue igual en todas las provincias pero fue evidente en el caso de Guayas donde, para el final del periodo anterior al sufragio, apenas cerca del 60% de los miembros de las Juntas Receptoras del Voto fueron capacitados, a pesar de los esfuerzos del TSE y del TPE. Aunque la asistencia a la capacitación es obligatoria para los miembros de las Juntas Receptoras del Voto, la ley no prevé ninguna sanción para aquellos que no acudan.

Los preparativos logísticos para el referéndum se desarrollaron eficientemente y de acuerdo a los plazos establecidos. El TSE contrató al Instituto Geográfico Militar para impresión de las papeletas y actas así como la preparación del resto de material electoral. El Ejército también se encargó del transporte y almacenamiento de todo el material electoral antes de la jornada del referéndum.

Los miembros de las juntas recibieron, en líneas generales, adecuada capacitación sobre los procedimientos de sufragio y conteo de votos. En algunos casos, la falta de tiempo tuvo un efecto negativo en la capacitación de los integrantes de las JRV. Sin embargo, los observadores de la Misión de la UE constataron que la formación para determinar la validez de la papeleta variaba dependiendo de los capacitadores. La Ley de Elecciones establece que las papeletas con cualquier marca expresando la voluntad del sufragante serán consideradas como válidas<sup>32</sup>. Sin embargo, tanto las cartillas electorales nacionales y del exterior sólo incluían un único ejemplo de voto válido.

El TSE puso en marcha para este proceso una serie de mejoras técnicas. Entre ellas, las actas de escrutinio de resultados de todas las JRV del país y del exterior fueron escaneadas y publicadas en el sitio web del Tribunal. Asimismo, el número de coordinadores electorales se duplicó con respecto a las pasadas elecciones, pasando de una cada treinta juntas a una cada 15. Todas estas medidas han contribuido a fomentar la transparencia y confianza en el proceso.

---

<sup>32</sup> Artículo 84, *Ley de Elecciones*

## V. EL PADRÓN ELECTORAL

### A. EL DERECHO AL VOTO.

La legislación actual garantiza el derecho al voto a todo ciudadano ecuatoriano mayor de 18 años de edad en posesión de sus derechos políticos. El voto es obligatorio para ciudadanos entre 18 y 65, excepto analfabetos, y ecuatorianos registrados en las circunscripciones del extranjero. De acuerdo con el Artículo 27 de la Constitución de 1998, el personal del Ejército y la Policía Nacional, mientras estén en servicio activo, no puede votar.

El Artículo 27 de la *Constitución de 1998* y la *Ley Orgánica para el Ejercicio del Derecho al Voto de los Ecuatorianos Domiciliados en el Exterior* garantiza a los ecuatorianos que residen fuera del país el derecho a votar exclusivamente en elecciones presidenciales. El Estatuto de 2007 ya garantizó el voto de los emigrantes en las elecciones a la Asamblea Constituyente. El voto de los migrantes en el exterior para el referéndum de 2008 fue aprobado en el mandato 12 de la Asamblea Nacional Constituyente.

### B. EVALUACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE REGISTRO EN EL PADRÓN ELECTORAL.

Ecuador tiene un sistema de registro electoral pasivo con datos tomados del registro civil. Así, los ciudadanos que cumplen 18 años son automáticamente incluidos en el padrón electoral. Mientras que el padrón electoral es responsabilidad del TSE, la Dirección General de Registro Civil (dependiente de la Vicepresidencia de la República) es responsable del registro civil. El padrón electoral puede ser considerado como incluyente y gozó de la confianza de los partidos y movimientos políticos. Sin embargo, se han detectado algunos fallos, en su mayoría por deficiencias en el registro civil. Entre estas deficiencias se encuentra la inclusión de fallecidos, migrantes y ciudadanos con dos cédulas de identidad. El TSE calcula que hay entre 20.000 y 25.000 fallecidos y cerca de 1.500 duplicados en el padrón electoral<sup>33</sup>.

Un total de 9.754.883 ecuatorianos están empadronados para votar en el referéndum del 28 de septiembre, un 4,06% más que en las elecciones de asambleístas. Este incremento se debe, de acuerdo al TSE, a que ha habido un lapso de 15 meses entre la fecha de corte del padrón para la elección de asambleístas (3 de mayo de 2007) y la fecha de corte del padrón para el referéndum 2008 (11 de agosto de 2008). De igual manera, el Registro Civil considera que los esfuerzos realizados en los segmentos aislados de la población a través de equipos móviles han dado como resultado un registro y padrón electoral más incluyente<sup>34</sup>. A pesar de esta campaña, importantes sectores de población siguen sin estar empadronados. Funcionarios del Registro Civil señalaron a los observadores de la Unión Europea que alrededor del 10% de la población en algunas

---

<sup>33</sup> La MOE UE 2007 reportó que también hay cerca de 500.000 personas en edad de votar que no tienen cédula. Pese a que el Registro Civil no reveló datos exactos para este año, confirmó que equipos móviles están actualmente llevando a cabo campañas de registro en áreas rurales remotas de las provincias de la Amazonía.

<sup>34</sup> En comparación con las elecciones del 2007, en Orellana y Sucumbíos (provincias de la Amazonía ecuatoriana) el padrón electoral registra cerca del 10% más de votantes.

áreas rurales del país no están empadronados. Además, los ecuatorianos que han cumplido los 18 años entre la fecha de corte del padrón electoral y el día del referéndum también han sido incluidos en el Registro y, por lo tanto, pudieron votar, como recomendó la MOE UE Ecuador 2007.

Las actualizaciones al padrón se pueden realizar en cualquier momento. Sin embargo, para que estos cambios sean incluidos en el último padrón, los cambios deben ser realizados hasta un día antes de la convocatoria para el referéndum, el 12 de agosto. La mayoría de estas actualizaciones se incluyeron en el padrón electoral definitivo. Sin embargo en la provincia de El Oro, unos 2.700 electores que cambiaron de residencia desde otras provincias no pudieron ser incluidos en el padrón por problemas técnicos. Dado que el voto es obligatorio, el TPE de El Oro entregó certificados a estos electores para que no se les aplicarán las correspondientes sanciones.

## VI. VOTO EN EL EXTERIOR

El mandato número 12 de la Asamblea Constituyente estipula que los migrantes pueden votar en el Referéndum 2008<sup>35</sup>.

Cerca de 2.500.000 ecuatorianos en edad de votar viven en el exterior, la mayoría en España, Italia y Estados Unidos. En cumplimiento del citado mandato 12, el TSE inició un proceso de actualización del padrón de migrantes ecuatorianos. Este proceso se realizó entre el 15 de julio y el 11 de agosto (día antes de la convocatoria del Referéndum).

Un total de 157.003 ecuatorianos en el exterior se registraron para votar, un 3,1% más que en las elecciones anteriores, y un 6,2% del estimado de ciudadanos ecuatorianos que viven en el exterior. Las razones que se han dado para este bajo empadronamiento son, entre otras, que los electores del exterior están exentos de la obligación de votar. En segundo lugar, el empadronamiento sólo se pudo realizar en los consulados, algunos de ellos ubicados en lugares distantes a los sitios de residencia. Por último, los temores de que empadronarse pudiera tener un impacto negativo en su estatus dentro del país de residencia. La mayor parte de electores se empadronaron en España (92,766), Italia (26,620) y los Estados Unidos (20,261). Los ecuatorianos migrantes registrados votaron en 398 Juntas Receptoras del Voto.

El recuento en las juntas del exterior se realizó *in situ*, mientras que el escrutinio se efectuó en la sede del TSE en Quito. La tabulación finalizó el 13 de octubre, dos semanas después del referéndum, por problemas en el transporte desde sus lugares de origen del material electoral de algunas JRV. Las actas de las juntas del extranjero no se comenzaron a publicar en la página web del TSE hasta el 7 de octubre.

---

<sup>35</sup> Como ya se ha mencionado, el proceso electoral en el extranjero ha tenido que ser regulado mediante una normativa especial en los dos últimos procesos electorales.

## VII. LA CAMPAÑA Y EL AMBIENTE PREVIO AL REFERÉNDUM

### A. VISIÓN GENERAL DE LA CAMPAÑA PARA EL REFERÉNDUM

Un total de 128 partidos y movimientos políticos se registraron en la campaña por el referéndum. La campaña se desarrolló dentro de un clima tranquilo y sin violencia, pese a la natural polarización entre los partidarios del “Sí” y el “No”<sup>36</sup>. No se registraron restricciones a los derechos civiles fundamentales y políticos asociados a la campaña. Las libertades de reunión, asociación y expresión fueron, en general, respetadas. Una excepción a esto fue la Iglesia Católica Romana, que pidió respeto a su libertad de expresión cuando se sintió atacada por las misas campales de Guayaquil el pasado 14 de septiembre, que el Gobierno consideró implícitamente como una campaña por el “No”. Algunas de las publicidades emitidas por radio y televisión contenían varios casos de campaña en negativo, con inclusión de ataques personales a oponentes políticos.

Mientras que la campaña por el “Sí” fue liderada principalmente por *Movimiento País*, partidos y movimientos de la oposición no organizaron una plataforma unida por el “No”. La campaña giró alrededor de líderes políticos, notoriamente el Presidente Correa por el voto “Sí” y el Alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot, por el “No”. De hecho, la campaña electoral en Guayaquil se convirtió en un elemento estratégico tanto para los simpatizantes del “Sí” como para los del “No”. Fue bastante notorio que durante las últimas semanas de campaña que el Presidente y su gabinete desarrollaran la gran mayoría de sus actividades oficiales en Guayas. Otros líderes como León Roldós, asambleísta y miembro de RED, y el ex-presidente Lucio Gutiérrez (PSP) también apoyaron la campaña por el “No”. Importantes grupos de interés como la Iglesia Católica Romana y las iglesias evangélicas estuvieron activos en la campaña por el “No”. Es de destacar que mucho material electoral, ya fuera del “Sí” o del “No”, no llevaba signo alguno que lo identificase con el partido o movimiento que lo difundía. Estos materiales consistían principalmente en folletos, trípticos, pegatinas y octavillas, e incluso spots en televisión (*Véase la sección de Cobertura de Medios*)

La campaña, en vez de tratar aspectos directamente relacionados con la Constitución, se centró principalmente en temas morales, como el derecho al aborto y la unión entre personas del mismo sexo. Asimismo, tocó aspectos relacionados con los procedimientos del trabajo de la Asamblea Constituyente. Varios temas del proyecto de Constitución fueron difundidos en los medios de comunicación. Distintas organizaciones promovieron también debates a nivel local a lo largo del país, con la participación de los miembros de la Asamblea Constituyente. Según se desarrollaba la campaña, figuras importantes de ambos campos participaron en debates y mesas redondas, en las que unos señalaban lo que a su juicio son los beneficios sociales y económicos de la nueva Constitución, mientras que otros destacaban lo que en su opinión era rechazable. Durante las últimas semanas de campaña el debate político se enriqueció con puntos tales como los derechos civiles, los poderes del Presidente, la supuesta concentración de poderes, el futuro de la Corte Suprema de Justicia, la

<sup>36</sup> La mayoría de los partidarios por el “Sí” pertenecían a la izquierda y el centro-izquierda del espectro político (*Movimiento País*, *MPD*, *PRE*, *Honradez Nacional*). Partidos tradicionales tales como *Partido Social Cristiano* (PSC), *PRIAN*, *Partido Sociedad Patriótica* (PSP) y *UDC* hicieron campaña por el “No”. Nuevos partidos y movimientos políticos tales como *UNO* ó *Futuro Ya* también hicieron campaña por el “No”, así como *RED* de tendencia moderada-izquierda.

descentralización y autonomías, la dolarización, los sistemas sociales y económicos, medio ambiente, el estatuto de las comunidades indígenas y los derechos del pueblo.

Sin embargo, la alta polarización continuó y parecía que muchos sectores se posicionaron a favor o en contra del Presidente Correa y su gobierno, en vez de concentrarse en aspectos de la Constitución. La campaña del “Sí” continuó haciendo hincapié en el tema de *revolución ciudadana*.

Se celebraron pocos mítines políticos aunque sí algunas actividades electorales puerta a puerta. Tanto el bloque del “Sí” como el del “No” centraron su campaña en los medios de comunicación. Algunos partidos y movimientos políticos, organizaciones de la sociedad civil y misiones de observación criticaron tanto lo que en su opinión fue una excesiva interferencia gubernamental y de otras autoridades locales y provinciales como el uso de los recursos del Estado para apoyar u oponerse a la aprobación de la Constitución. La campaña gubernamental, aunque no solicitaba explícitamente el voto por el “Sí”, fue generalmente percibida por la oposición como partidista, debido a la forma en que destacó aspectos positivos del proyecto Constitucional o el uso de tonos proselitistas<sup>37</sup>. En otros casos, las quejas se refirieron a la forma en que el Gobierno promovió sus logros y proyectos durante el periodo de campaña. Este ejercicio asimiló las campañas del Gobierno y la campaña por el “Sí”. De manera similar, la campaña del alcalde de Guayaquil promocionó las actividades de la municipalidad implicándolas en el apoyo al “No”. Los observadores de la UE reportaron otros casos en Esmeraldas y Machala.<sup>38</sup>

Además, se utilizaron edificios públicos para promover actividades y logros gubernamentales y municipales, que incluían un uso masivo de las palabras “Sí” y “No”. A título de ejemplo, en la entrada a las oficinas del Registro Civil de Ecuador<sup>39</sup> en la ciudad de Guayaquil, había una pancarta que promovía una única cédula de identidad en la que la palabra “Sí” tenía un tamaño significativamente mayor que el resto del texto<sup>40</sup>.

## B. FINANCIACIÓN DE CAMPAÑA

Varias leyes y normas obligan al registro de partidos y movimientos políticos para participar en la campaña y limitan el gasto para el referéndum a un máximo de 292.559 dólares por organización. La ley estipula que los sujetos políticos registrados deben someter sus gastos de campaña al TSE. Los documentos sometidos por los sujetos políticos se comparan con el monitoreo de gastos del TSE. A la fecha de presentación

<sup>37</sup> El 17 de septiembre, la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana distribuyó un inserto en “El Telégrafo”, un diario público a nivel nacional, bajo el nombre “Una nueva Patria ha nacido”. El inserto explicaba temas de la nueva Constitución en un modo que podía ser interpretado como de excesivo apoyo hacia el “Sí”. Este inserto fue ampliamente distribuido y aparentemente fue usado por *Movimiento País* como un instrumento de campaña.

<sup>38</sup> Los observadores de la MOE UE reportaron que en la Provincia de Esmeraldas la Prefecta respaldó el “Sí” en sus apariciones públicas. Un evento similar fue reportado por los observadores de la UE en la provincia de Machala, donde afiches por el “Sí” fueron vistos en la oficina del Gobernador. De acuerdo con Participación Ciudadana, los prefectos de Azuay, Pichincha y Santa Elena también promocionaron sus trabajos públicos en los medios de comunicación. Los TPEs de Manabí y Pichincha abrieron algunos expedientes para investigar supuestas violaciones de algunos alcaldes.

<sup>39</sup> Existen dos Registros Civiles en Guayaquil, el estatal y el municipal. Ambos emiten cédulas. (Véase el informe final de la MOE UE 2007)

<sup>40</sup> La pancarta rezaba lo siguiente: “ Sí a la cedulación única”.

de este informe, sólo un movimiento excedió el límite de gasto: El Movimiento Evolución y Construcción Nacional gastó 346.840 dólares estadounidenses<sup>41</sup>.

Existe una falta de claridad o vacío legal sobre cuál es el órgano encargado de controlar los gastos relacionados con la campaña del Gobierno y otras instituciones del Estado. En relación a esto, el Presidente del TSE, Jorge Acosta, declaró que el TSE no tiene autoridad legal para imponer sanciones al Gobierno ni a otras instituciones o departamentos del Estado. El TSE sostuvo además que la responsabilidad de intervención en estos asuntos corresponde a la Contraloría General del Estado, mientras que ésta última aseguró que era competencia del Tribunal Electoral. Asimismo sostuvo que es decisión de la Contraloría intervenir o no, mientras que la Contraloría declaró que es competencia del TSE. Tras los requerimientos del TSE, la Contraloría ordenó la auditoría de los gastos de 16 instituciones públicas.

La Contraloría respondió también a la MOE UE enviando una copia de un documento dónde se clarificaban algunos puntos que se habían solicitado al TSE el pasado 23 de septiembre referentes a parámetros y conceptos legales, y posibles acciones ya tomadas. Esta solicitud se efectuó días antes del referéndum y por lo tanto no había respuesta del TSE a la hora de difundir este informe. La totalidad de los gastos realizados por las instituciones al parecer es mucho más alta que la realizada por los partidos y movimientos políticos registrados en el TSE. De acuerdo al último informe de monitoreo de la Unidad del Gasto Electoral del TSE, con fecha 25 de septiembre, las instituciones gubernamentales gastaron 1.940.456,55 dólares; las autoridades locales en Guayaquil gastaron 767.980,78 dólares. Como se menciona anteriormente, cada sujeto político no podía gastar más de 292.559 dólares en la campaña.

### C. EDUCACIÓN E INFORMACIÓN AL VOTO

El marco jurídico en relación a la educación del votante se ajusta a los estándares internacionales. Según el artículo 126 de la Ley Orgánica de Elecciones y el artículo 13 del Reglamento para Consulta Popular y Revocatoria del Mandato, el TSE tiene la competencia y el mandato legal de la información sobre la difusión de información imparcial sobre referendos. Además el TSE está legalmente obligado a difundir información acerca de los temas sometidos a referéndum<sup>42</sup>, así como sobre otros temas de importancia, tales como la ubicación de las Juntas Receptoras del Voto y el procedimiento de votación.

El TSE y los TPEs instalaron centros de información electoral a lo largo del país, buscando informar a los electores sobre su inclusión en el padrón electoral y la ubicación de su junta. Esta información también estuvo disponible por teléfono y en la página web del TSE. Sin embargo el número de estos centros no fue suficiente. Igualmente, el TSE debería haber realizado una difusión más amplia del número telefónico de atención al votante, ya que muchos electores no sabían la ubicación de sus juntas, especialmente en grandes áreas urbanas.

---

<sup>41</sup> Fuente: Unidad del Gasto Electoral del TSE

<sup>42</sup> De acuerdo con el Artículo 126 de la Ley de Elecciones y el Reglamento para Consulta Popular y Revocatoria del Mandato.

El TSE realizó campañas de información y educación del votante, con el fin de difundir el proyecto de Constitución y de motivación al voto. La campaña de educación del votante comenzó el 12 de agosto de 2008 (el día en que el referéndum fue oficialmente convocado) y se enfocó en la difusión del proyecto constitucional a través de los medios de comunicación y en la distribución de un millón de copias del proyecto mediante folletos y CDs.

Por otra parte, la Presidencia de Ecuador y distintos ministerios también llevaron a cabo una campaña de información sobre los contenidos del texto del proyecto de nueva Constitución, abriendo un debate sobre su capacidad legal para realizarla. La forma en que el Gobierno ha realizado esta campaña ha sido severamente criticada por la oposición, ya que fue percibida como un apoyo al “Sí”, con la utilización de fondos públicos (véanse secciones *Campaña y Medios*).

Las organizaciones de la sociedad civil como Participación Ciudadana (PC) también han tenido un papel importante en las actividades de educación del votante a través del país. PC lanzó su “*Campaña del Voto Responsable*” con el slogan “*Me informo, comparo y decido*”, explicando la terminología constitucional y el proceso de votación. Diferentes universidades han promovido foros abiertos y mesas redondas con partidarios del “Sí” y “No”, como la Universidad Andina Simón Bolívar en Quito y la Universidad Técnica de Machala.

## VIII. COBERTURA DE MEDIOS

### A. PANORAMA Y MARCO LEGAL DE LOS MEDIOS

Desde las elecciones de 2007, el panorama de medios de Ecuador ha experimentado un cambio importante con la aparición de medios informativos del Estado, a saber, el diario *El Telégrafo*, el canal de televisión *Ecuador TV* y la *Radio Pública de Ecuador*. Todos estos medios se dirigen a una audiencia nacional. Estos medios de comunicación públicos complementan el amplio abanico de medios privados nacionales y locales.

Los medios de comunicación del Ecuador han proporcionado amplia información sobre el referéndum, haciendo uso de su derecho a la libertad de expresión y de buscar, recibir, conocer y difundir “información objetiva, veraz, plural, oportuna y sin censura previa”, garantizados por la Constitución de 1998. A pesar de este marco legal adecuado para el ejercicio del periodismo, las relaciones entre el Gobierno y algunos medios informativos fueron tensas durante la campaña del referéndum.

El artículo 59 de la Ley de Radiodifusión y Televisión exige a las emisoras de radio y televisión la difusión de emisiones obligatorias y simultáneas (las llamadas *cadena nacionales*) del Presidente de la República y los presidentes del Congreso Nacional, la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Supremo Electoral y de los Ministros de Estado o funcionarios gubernamentales que tengan este rango. De acuerdo a la ley, las *cadena nacionales* serán usadas exclusivamente para la información de las actividades de las instituciones mencionadas. El límite temporal de estas *cadena nacionales* se establece en 10 minutos una vez al mes (artículo 66), excepto en el caso del Presidente, cuyas emisiones no tienen restricciones de tiempo o frecuencia.

Durante el monitoreo de medios de dos semanas realizado por la MOE-UE en la campaña electoral, el Presidente Correa hizo uso cuatro veces de la prerrogativa de las *cadenas nacionales*. La utilizó dos veces en radio y televisión para informar sobre sus actividades (15 y 22 de septiembre), y dos sólo en radio (16 y 23 de septiembre). La última de estas cadenas se dedicó a rebatir las posiciones de los partidarios del No en el referéndum y, por tanto, no se dirigieron exclusivamente a informar sobre sus actividades, como lo establece la ley. Además, la radio y televisión estatales emitieron todos los sábados un programa en el cual el Presidente habló sobre sus proyectos de Gobierno y sus posiciones sobre el referéndum, y respondió a preguntas de la audiencia. Contrariamente a lo ocurrido en las elecciones de 2007, el Presidente Correa no suspendió su programa durante el período de silencio electoral.

La Corte Suprema de Justicia también emitió una *cadena nacional* para criticar las propuestas de reforma constitucional en el área de Justicia. La emisión fue inicialmente bloqueada por superar el límite de 10 minutos, y retransmitida posteriormente en un horario que no gustó a la Corte, que consideró que no había sido emitida estrictamente en horario de máxima audiencia y por haber sido ignorada por la televisión del Estado.

A iniciativa propia, los medios de comunicación hicieron un esfuerzo notable para informar sobre el contenido del proyecto constitucional.

Aunque no existe una prohibición legal explícita, otras instituciones del Estado, como el Ministerio de Educación y la Asamblea Constituyente, produjeron también anuncios televisivos para explicar el proyecto constitucional. En cuanto a la publicidad del Ministerio de Educación, la cadena de TV *Teleamazonas* rechazó inicialmente emitir los espacios publicitarios con el argumento de que excedían el límite de 10 minutos y no eran información, sino propaganda. Tras ser advertidos por la Secretaría de la Administración Pública y Comunicación que el Gobierno podría tomar medidas legales, *Teleamazonas* comenzó a emitir los espacios publicitarios el 15 de septiembre. Por lo que respecta a la Asamblea Constituyente, la MOE-UE piensa que no sólo no tenía el mandato de implicarse en la difusión del proyecto constitucional, que la ley confiere al TSE, sino que sus espacios publicitarios televisivos fueron un medio de promocionar el voto afirmativo en el referéndum. Para la MOE-UE las publicidades de televisión producidas por el Ministerio de Educación fueron estrictamente informativas<sup>43</sup>. A pesar de su mandato legal en la materia, el TSE nunca emprendió acciones legales en el terreno de la publicidad electoral.

Además del mandato de difundir la Constitución, el artículo 20 de la Ley Electoral otorga al TSE el mandato de asegurar que la publicidad electoral esté de acuerdo con la ley. Sin embargo, no fue el TSE, sino Conartel (Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión) el que suspendió dos anuncios del Movimiento Ecuador Pragmático en el que se afirmaba que la nueva Constitución permitiría el consumo de drogas y el aborto. El TSE únicamente confirmó la suspensión más tarde, el 25 de septiembre. Conartel alegó violaciones de la Ley de Radiodifusión y Televisión.

Un problema importante concerniente a la publicidad electoral, especialmente en radio y TV, fue la falta de identificación del movimiento o actor político responsable de algunas

---

<sup>43</sup> Es dudoso, sin embargo, que el Ministerio de Educación tuviese esta competencia. El artículo 126 de la Ley Electoral confiere al TSE la difusión de los asuntos sujetos a referéndum.

cuñas electorales<sup>44</sup>. Este fenómeno no sólo impidió un adecuado control de los gastos electorales, sino que también obstaculizó la imposición de posibles sanciones a aquellos actores políticos que emitiesen publicidad electoral en contravención de la ley.

Algunas instituciones públicas, entre ellas la Presidencia de la República, la alcaldía de Guayaquil y el Registro Civil, divulgaron materiales publicitarios de sus obras públicas, que, a pesar de no pedir explícitamente el voto para alguna de las opciones del referéndum, utilizaron con profusión las palabras “Sí” y “No”, según sus preferencias. La MOE-UE opina que esta práctica contraviene el artículo 21 de la Ley Orgánica de Control del Gasto y Propaganda Electoral, que prohíbe “a todo organismo o entidad pública, funcionario, empleado o servidor público, la utilización de los recursos y bienes públicos, al igual que promocionar sus nombres o partidos en la obra o proyectos a su cargo.” La MOE-UE cree, además, que las violaciones a la ley deberían ser más detalladas y sujetas a sanciones efectivas y proporcionales a la infracción. Si la disposición contenida en el artículo 115 párrafo segundo<sup>45</sup> de la nueva Constitución es adecuadamente trasladada a ley en un futuro próximo, será un desarrollo positivo que asegurará un respeto efectivo al principio de igualdad de oportunidades tal y como dictan las buenas prácticas electorales.

Finalmente, rompiendo con el período de silencio electoral, muchos actores políticos no interrumpieron sus actividades públicas en los medios. Por ejemplo, el alcalde de Guayaquil pidió expresamente el voto “No” en el curso de un acto público desarrollado en su ciudad el 26 de septiembre. Además, la publicidad de obras públicas de la Presidencia y otras instituciones de rango local persistió en la radio y televisión, y algunas radios emitieron canciones que habían sido usadas en la campaña por los movimientos políticos que apoyaron el voto por el “Sí”. El día del referéndum, las violaciones al período de silencio por actores políticos de ambos bandos fueron frecuentes y recogidas en la cobertura de los medios durante las horas de votación. Exhibir públicamente una papeleta de votación con el voto, hacer declaraciones con predicciones o proyecciones de resultados, reabrir públicamente el debate de cuestiones de campaña como ha sido ampliamente observado son medios de reabrir o continuar la campaña electoral, lo cual está prohibido por la ley en la jornada electoral.

## B. MONITOREO DE MEDIOS

La unidad de medios de la MOE-UE monitoreó una muestra de 15 medios informativos desde el 11 de septiembre hasta el final de la campaña, el 25 de septiembre. La muestra de medios incluyó a los diarios *El Comercio*, *El Universo*, *Hoy*, *Expreso* y al diario estatal *El Telégrafo*; las emisoras de radio *Radio Quito*, *Sonorama*, *Radio Pública de Ecuador* (RPE, propiedad del Estado), *Radio Caravana*, y *CRE*; y los canales de televisión *Ecuavisa*, *Gamavisión*, *Telecentro*, *Teleamazonas* y *Ecuador TV*, éste último de propiedad estatal<sup>46</sup>. La muestra fue diseñada para abarcar todos los medios del Estado y algunos de los privados de mayor audiencia.

---

<sup>44</sup> Lo mismo ocurrió con muchas hojas volantes y adhesivos utilizados en la campaña por el “Sí” y el “No”.

<sup>45</sup> Artículo 115 segundo párrafo: “Se prohíbe el uso de los recursos y la infraestructura estatales así como la publicidad gubernamental en todos los niveles de gobierno, para la campaña electoral.”

<sup>46</sup> Se monitoreó a los medios electrónicos en horarios de máxima audiencia. Las emisoras de radio fueron monitoreadas de domingo a viernes, entre las 6:00 y las 9:00. Los canales de televisión fueron

Contrariamente a lo sucedido en las elecciones a la Asamblea Constituyente de 2007, para el referéndum del 28 de septiembre no hubo publicidad para partidos y movimientos políticos financiada por el Estado (las llamadas *franjitas*).

Debido al reciente funcionamiento de los medios de propiedad del Estado, no hay ninguna ley que fije su obligación de ser especialmente equilibrados en su cobertura del proceso electoral. Los medios de propiedad del Estado, de acuerdo a estándares internacionales, tienen la obligación de ser equilibrados<sup>47</sup>. Ninguno de los tres medios estatales ecuatorianos cumplió de manera completa con esta obligación reconocida internacionalmente.

El diario estatal *El Telégrafo* rompió el principio de cobertura imparcial proporcionando la mayor parte de su espacio a la opción en pro del “Sí” (o contra el “No”) tanto en su sección informativa como en sus páginas de opinión (véase anexo 2 para estadísticas detalladas). El resto de diarios monitoreados tendieron a ser neutrales o ecuanímenes en su cobertura de noticias, con la excepción de *El Mercurio*, que dio dos veces más espacio al “Sí” que al “No”. Por el contrario, las páginas de opinión de los diarios privados favorecieron en su mayoría la opción del “No”, con la excepción de *El Mercurio*.

La radio del Estado RPE no dio apenas cobertura informativa al voto “No”, al tiempo que proporcionó dos veces más tiempo a las opiniones favorables al “Sí”. *Sonorama* tendió a ser equilibrada en su cobertura informativa y de opinión. *Radio Quito* informó tres veces más sobre el “Sí” que sobre el “No”, pero fue bastante equilibrada en los géneros de opinión, mientras que *CRE* y *Radio Caravana* informaron notablemente más sobre el “No”. *Radio Caravana* prácticamente no abrió sus micrófonos a las opiniones partidarias del “Sí”.

En cuanto a la televisión, *Teleamazonas* dio seis veces más espacio en antena a la información sobre las opiniones favorables al “No” que a las del “Sí”, mientras que *Ecuavisa* dio dos veces más espacio al “Sí” que al “No”. La televisión estatal, *Ecuador TV*, y *Telecentro* manifestaron un sesgo hacia el “Sí” en su información. *Gamavisión* tendió a ser neutral, dando una cantidad de tiempo equivalente a las dos opciones posibles.

Por último, *Ecuador TV*, fue bastante equilibrada en las opiniones televisadas. *Telecentro* no dio espacio a las opiniones por el “No”, mientras que *Teleamazonas* y *Ecuavisa* favorecieron las opiniones partidarias del “No” (la primera de ellas) o dio dos veces menos tiempo a la cobertura de opinión del “Sí” que a la del “No” (la segunda de

---

monitoreados de lunes a viernes, de 6:00 a 8:00 y de 19:00 a 21:00, y los domingos de 9:00 a 11:00 y de 19:00 a 21:00.

<sup>47</sup> Así lo reconocen compromisos políticos como la Declaración sobre los Criterios para Elecciones Libres y Justas (1994) de la Unión Interparlamentaria, a la cual pertenece el Congreso ecuatoriano, que afirma que “los partidos y los candidatos tengan libertad para comunicar sus opiniones a los electores, y que gocen de igualdad de acceso a los medios informativos estatales y de servicio público” y que “se adopten medidas necesarias para garantizar la cobertura imparcial de la campaña en los medios informativos oficiales y de servicio público.”

ellas). Una vez más, *Gamavisión* fue el medio más equilibrado en cuanto a la presentación de opiniones<sup>48</sup>.

## IX. QUEJAS Y APELACIONES

El marco legal ecuatoriano establece tres categorías principales de quejas y apelaciones que fueron de relevancia en este referéndum: impugnaciones, apelaciones y quejas. Las instituciones responsables de resolver las quejas y apelaciones fueron los TPEs, el TSE y –excepcionalmente- el Tribunal Constitucional.

Las impugnaciones, apelaciones y quejas pueden ser planteadas únicamente por candidatos, partidos políticos y movimientos políticos. El marco electoral legal no permite la presentación de quejas a los electores a los observadores domésticos ni a otras organizaciones interesadas. Solamente establece la posibilidad de que los ciudadanos ecuatorianos impugnen casos específicos y limitados de mala práctica electoral.

En el periodo previo al referéndum se presentaron un número relativamente bajo de quejas formales, en comparación con las numerosas quejas informales sobre asuntos de campaña que recogieron los medios de comunicación. Una posible razón para ello pudo ser la falta de confianza en los mecanismos legales disponibles y en las instituciones.

Las impugnaciones en contra de los resultados del referéndum podían ser presentadas ante el TPE con respecto a los resultados de los escrutinios nacional y provincial, y ante el TSE con respecto a los resultados de la votación en el extranjero. Estas impugnaciones deben ser resueltas en dos días. Las apelaciones contra decisiones de los TPEs son planteadas ante el TSE.

Más de mil personas (entre ellas, cerca de 300 en Quito) fueron detenidas por haber bebido alcohol durante la jornada electoral (violación a la Ley Seca). La mayoría de ellos fueron liberados algunas horas después de su detención.

El 15 de octubre se presentaron dos impugnaciones a los resultados nacionales del referéndum, que el pleno del TSE rechazó por defecto de forma.

## X. PARTICIPACIÓN DE MUJERES Y PUEBLOS INDÍGENAS Y AFROECUATORIANO

Pese a que el marco jurídico-electoral ecuatoriano no establece impedimentos legales a la participación de mujeres, así como pueblos indígenas y afroecuatoriano, estos sectores de la población siguen estando infrarepresentados en la administración electoral. Solo hay una vocal femenina en el TSE, de los siete que lo conforman. Asimismo, las mujeres estuvieron menos representadas que los hombres en los TPEs. En el caso de la representación femenina en las Juntas Receptoras del Voto, el instructivo del TSE que regula la nominación de los miembros de la junta receptora del voto establece que las juntas deben integrarse preferiblemente con los electores

---

<sup>48</sup> *Gamavisión* junto a *TC Televisión* fueron incautadas por el Gobierno en 2007. Nuestro monitoreo de *Gamavisión* no presenta evidencia alguna de que la incautación del Gobierno afectase a la imparcialidad de este medio de información.

incluidos en el padrón electoral de esa JRV. En consecuencia, las juntas femeninas debieron estar integradas por personal femenino. Sin embargo, en caso de falta de personal que cumpla los requisitos,<sup>49</sup> el Instructivo del TSE permite que los coordinadores de la parroquia y del recinto designen a miembros de las juntas receptoras del voto, independientemente de su género. Por ese motivo, la participación de las mujeres en las juntas receptoras del voto se vio disminuida. Los observadores de la UE reportaron que en muchos casos, las JRVs femeninas estaban integradas por personal masculino.

Contrariamente a lo sucedido en las elecciones de 2007, el TSE no publicó ni difundió manuales de procedimientos de votación ni copias del proyecto constitucional en idiomas indígenas como el kichwa y el shuar. Igualmente, no se celebraron sesiones de formación en dichas lenguas. La campaña de información para el votante realizada por el TSE incluía anuncios en radio y TV en kichwa en áreas de población que habla esa lengua.

Las organizaciones de mujeres e indígenas realizaron campañas de educación del votante, dirigidas a estos segmentos de la población. En Esmeraldas, la Confederación de Mujeres Afroecuatorianas (CONFEMEC) y el Foro de Mujeres mantuvieron actividades para explicar el texto constitucional y en algunos casos para promover el voto por el “Sí”. Otras organizaciones indígenas y afroecuatorianas también hicieron campaña tanto por el “Sí” como por el “No”.<sup>50</sup> De igual manera, una organización indígena de la región litoral<sup>51</sup> realizó conferencias y congregaciones con población quichua hablante en El Oro, Manabí, Guayas, y Santa Elena.

## **XI. OTRAS MISIONES DE OBSERVACIÓN**

Participación Ciudadana, una reconocida y asentada organización ecuatoriana de la sociedad civil y con amplia experiencia en la observación independiente de elecciones, realizó una amplia observación del referéndum con una gran cobertura de juntas receptoras del voto (2.000 observadores desplegados en todo el país), un conteo rápido con una muestra de 1.507 juntas y tabulación de resultados. Todas estas actividades han reforzado la transparencia y credibilidad pública en el referéndum. Hubo otros grupos nacionales creados *ex-profeso* para la observación del referéndum, como por ejemplo, la Defensoría del Pueblo.

Hubo además otras misiones de observación internacionales acreditadas ante el TSE, entre ellas, el Centro Carter y la Organización de Estados Americanos (OEA). El resto de grupos de observación internacionales representaron en su mayor parte a organismos electorales, institutos de investigación jurídica y parlamentos de países iberoamericanos.

---

<sup>49</sup> Ver la sección Estructura y composición de la Administración del Referéndum.

<sup>50</sup> Por ejemplo, las asociaciones COCOPAE y CODAE en Guayas.

<sup>51</sup> Movimiento de Pueblos Indígenas Quechua.

## **XII. LA JORNADA DEL REFERÉNDUM**

### **A. VISIÓN GENERAL**

La jornada del referéndum se desarrolló sin problemas y en un ambiente tranquilo. La votación, conteo y tabulación se realizaron de una manera ordenada en las Juntas Receptoras del Voto observadas. A pesar de que los procedimientos no siempre se realizaron de una manera adecuada, este hecho no tuvo un efecto relevante en el proceso. La MOE UE no recibió información de incidentes durante el día de referéndum. Los miembros de las juntas demostraron su compromiso y profesionalidad en la mayor parte de las juntas visitadas, en contraste con las limitadas condiciones en las que tenían que llevar a cabo su labor en algunos casos, mostrando así un gran sentido y espíritu de responsabilidad cívica<sup>52</sup>.

Un total de 33 observadores de la MOE UE visitaron diversas juntas receptoras del voto durante la jornada del referéndum en las provincias de Azuay, El Oro, Esmeraldas, Guayas, Manabí, Pichincha, Orellana y Tungurahua. El trabajo en las juntas visitadas por los observadores de la UE fue evaluado como muy bueno o bueno. Los observadores también visitaron los respectivos tribunales provinciales durante el proceso de tabulación. La participación en las juntas observadas fue del 76,16%.

### **B. PROCEDIMIENTO DE VOTACIÓN**

La mayor parte de Juntas Receptoras del Voto se constituyeron en la primera hora de votación (entre las 07.00 y 08.00). Las demoras en la apertura se debieron a la ausencia de miembros, pero los procedimientos para reemplazarlos se siguieron adecuadamente. Las medidas de seguridad de la integridad de las juntas fueron implementadas en gran medida de acuerdo con lo dispuesto en la ley y los reglamentos. Sin embargo, en muchos casos observados, el procedimiento de cierre y sellado de la urna no fue seguido adecuadamente. Los observadores calificaron los procedimientos como buenos o muy buenos en la mayoría de juntas.

La votación se desarrolló con pocas deficiencias operacionales. Entre estas deficiencias se encontraba la falta de parte del material sensible en algunas juntas o que no se eliminó la propaganda electoral dentro de los recintos electorales o en el perímetro en todos los casos en los que se encontraban presentes, como en algunos recintos electorales en Guayaquil y en El Oro.

En muchos recintos electorales urbanos, los electores no estaban al tanto de la ubicación de las juntas receptoras donde les correspondía votar. Tampoco hubo centros oficiales de información que ayudasen a los votantes a encontrar la ubicación de su junta. En su lugar, los observadores de la UE en Guayaquil y Esmeraldas detectaron la presencia de mesas no oficiales de información dentro de los recintos<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Los miembros de las juntas visitadas por la MOE UE dijeron que ninguno de ellos había recibido de sus respectivos TPEs los cinco dólares de compensación por su trabajo en la jornada. De igual manera, según los miembros de las JRVs este mismo hecho sucedió en las elecciones de septiembre de 2007.

<sup>53</sup> En la mayoría de casos, en estas mesas se encontraba una persona con una computadora portátil con acceso a la página web del TSE, que proporcionaba la información a cambio de 25 centavos. Otras mesas de información informales estaban gestionadas simpatizantes de Movimiento País.

No se observaron mayores problemas procedimentales: en algunos casos se reportó que electores que no estaban empadronados no obtuvieron su certificado de presentación. Esto puede ser producto de la falta de capacitación de los integrantes de las juntas, o bien por el hecho de que algunas de ellas no contaban con la cantidad necesaria de este tipo de certificados en los paquetes electorales.

El secreto del voto no fue del todo respetado en todas las juntas receptoras, principalmente porque la distribución de las JRVs dentro de los recintos no fue siempre la más apropiada. Se observó que en las juntas en las que existía delegados de partidos o movimientos, estos eran casi siempre de *Movimiento País*. La presencia de delegados de otros partidos y movimientos, como el PSP, PRIAN y MPD, apenas fue observada en las juntas. En ambos casos, delegados de partidos y movimientos fueron desplegados a un nivel de recinto electoral, cubriendo varias juntas receptoras. Los observadores nacionales e internacionales estuvieron presentes en una minoría de las juntas observadas.

Los votantes invidentes tuvieron la opción de ejercer su derecho al voto sin asistencia con la utilización de plantillas en Braille. El TSE distribuyó una de estas plantillas por cada cinco juntas. Sin embargo, los observadores de la UE reportaron que no siempre estas plantillas estaban disponibles. Mientras los votantes discapacitados también tuvieron la opción de ejercer su derecho al voto gracias a algunas iniciativas que permitieron su transporte a los recintos, muchas juntas estaban ubicadas en lugares de difícil acceso para personas con discapacidad. La MOE UE elogia esta iniciativa ciudadana conocida como *Taxi Solidario*<sup>54</sup>.

Los observadores de la UE califican al proceso de votación como bueno y muy bueno en la mayoría de juntas observadas.

### C. CIERRE Y CONTEO

La votación finalizó a las 17.00 e inmediatamente se dio inicio al conteo. En casi todas las juntas observadas no había electores en espera a la hora del cierre. La legislación electoral ecuatoriana no permite a los electores que estén esperando en la fila de votación el poder ejercer su voto después del cierre, lo que contradice las mejores prácticas en elecciones y referendos.

Los procedimientos de recuento se cumplieron en la mayoría de las juntas observadas, aunque en algunos casos, los miembros de las juntas mostraron cierta dificultad a la hora de rellenar las actas de resultados. A pesar de la buena impresión general que causó el compromiso y eficacia mostrados por los integrantes de las juntas, en otras juntas receptoras, sin embargo, los observadores detectaron una cierta falta de interés para cumplir adecuadamente con los procedimientos. Algunas actas fueron firmadas antes del cierre. Una de las razones dadas por los miembros de las JRVs fue la demora o el

---

<sup>54</sup> La iniciativa conjuga los esfuerzos de organizaciones de discapacitados, asociaciones de taxistas, jóvenes, estudiantes, medios de comunicación independientes y la Policía para garantizar transporte gratuito y asistencia a los votantes discapacitados. En 2007 esta iniciativa se realizó sólo en tres ciudades. En este referéndum se dio en nueve ciudades de ocho provincias diferentes con el lema “Tenemos derecho a votar”.

incumplimiento en el pago de su trabajo, a pesar de la normativa vigente<sup>55</sup>. Otra razón fue el cansancio o la falta de motivación de algunos de los miembros dado que también habían sido designados en otros procesos<sup>56</sup>. La determinación de la validez de una papeleta por parte de los miembros de las juntas fue realizada generalmente de manera coherente y no fue cuestionada por los delegados de los partidos o movimientos. En los casos de dudas sobre el procedimiento, los miembros de las juntas receptoras del voto se dirigieron a los Coordinadores del Recinto Electoral y todos los problemas fueron resueltos de forma expedita. Siguiendo los procedimientos legales, las actas de resultados fueron publicadas dentro del recinto electoral, que se cerraban tras el conteo. Esta práctica no contribuye a la transparencia del proceso, ya que los resultados no estuvieron en ningún caso disponibles al público.

Los observadores de la UE calificaron el proceso como bueno o muy bueno en la mayoría de juntas observadas.

Las Fuerzas Armadas y la Policía jugaron un rol importante en el proceso, lo que brindó confianza al electorado. Los militares estuvieron presentes en interior de los recintos electorales en casi todos los casos observados, proporcionando seguridad y apoyo logístico, dado que fueron los encargados del transporte del material electoral, papeletas y actas a los Tribunales Provinciales Electorales (TPE) tras la finalización del conteo. Miembros de la Policía estuvieron presentes fuera de los recintos electorales. Tanto la Policía como el Ejército contribuyeron de manera sustancial a la organización general de los recintos y su participación fue útil e imparcial. Sólo en Esmeraldas, los observadores de la UE reportaron retraso en la recolección de las actas de escrutinio por parte de los coordinadores de recinto.

#### **D. TABULACIÓN DE RESULTADOS**

De acuerdo con la ley, el escrutinio debe empezar a las 21.00 del día del referéndum, cuando los tribunales provinciales se constituyen en pleno para revisar las actas de resultados. Las actas de resultados fueron publicadas en la página web del TSE más temprano. Sin embargo, algunos TPEs se reunieron más tarde en la noche<sup>57</sup>. En muchos tribunales provinciales, sólo delegados de Movimiento País estuvieron presentes durante el proceso.

Los procedimientos de ingreso de datos fueron también calificados como transparentes y claros: el funcionario que ingresaba el dato no era el mismo que verificaba la exactitud del dato ingresado. De igual manera, los resultados se ingresaban al azar, sin indicación de pertenecía al “Sí” o al “No”, con el objeto de impedir cualquier posible alteración durante este proceso.

---

<sup>55</sup> El instructivo para la Selección e Integración de las Juntas Receptoras del Voto en Procesos Electorales estipula que el miembro de la JRV recibirá una compensación pecuniaria por su trabajo. Para este referéndum el monto fue de USD 5.

<sup>56</sup> Algunos miembros de las JRVs manifestaron que a los observadores de la MOE UE que habían sido designados en los anteriores cuatro procesos electorales.

<sup>57</sup> El Tribunal Provincial de Manabí se constituyó a la media noche, tres horas más tarde de lo estipulado en la ley.

Los observadores de la UE reportaron un bajo número de actas de resultados rezagadas o suspendidas en comparación con las elecciones de 2007, probablemente porque el proceso de conteo fue menos complicado. Las actas suspendidas se debieron a un conteo erróneo en la junta receptora o por estar incompletas. La principal razón para la existencia de actas rezagadas fue su errónea colocación en los paquetes electorales.

Tanto delegados como observadores pudieron acceder a la tabulación en las unidades de ingreso de datos en los TPEs. De igual manera, resultados parciales se publicaron en pantallas de TV en los TPEs y en la página web del TSE.

El ambiente en los tribunales provinciales fue calificado de tranquilo, excepto en el del Guayas, donde la tensión entre partidarios del “Sí” y el “No” estalló cuando un coordinador electoral llegó al tribunal con algunos sobres de resultados que, aparentemente, se habían extraviado. La autenticidad de los documentos fue verificada y el caso fue solucionado pacíficamente, sin ninguna otra queja oficial.

Los observadores de la UE calificaron al proceso como bueno, únicamente con problemas menores relativos al recuento de los resultados de actas donde las sumas no coincidían.

### **XIII. PROCLAMACIÓN DE RESULTADOS Y DESARROLLO POST-REFERÉNDUM**

El referéndum del 28 de Septiembre de 2008 dio una clara victoria al voto afirmativo. De acuerdo a los resultados nacionales definitivos divulgados por el TSE<sup>58</sup>, el “Sí” obtuvo 4.722.073 votos (63,93%), mientras que el “No” recibió 2.075.764 (28,10%) votos y hubo 55.071 votos en blanco (0,75%) y 533,684 votos nulos (7,23%). La tasa de participación fue del 75,72%, dos puntos porcentuales más que en la elección de 2007 y cuatro más que en la consulta popular de 2007<sup>59</sup>. Las encuestas a boca de urna y el conteo rápido de Participación Ciudadana presentados inmediatamente después del cierre de las mesas de votación o en la tarde predijeron también resultados similares.

El alto número de votos nulos, 7,23% de los votos emitidos en un referéndum con un sistema de votación simple, demuestra que los votantes utilizan este voto para expresar una opción política. En ese aspecto, los observadores de la UE reportaron que durante el conteo en las juntas receptoras la mayoría de las papeletas anuladas mostraron signos evidentes de haber sido anuladas por el votante. En las elecciones de 2007 las papeletas anuladas representaron un 9,71% de los votos emitidos, debido a la complejidad del proceso<sup>60</sup>.

Existe una discrepancia entre el número total de votantes de acuerdo al número de firmas en el padrón electoral y el total de papeletas utilizadas. Esta discrepancia corresponde a la cantidad de 8.744 firmas más en el padrón electoral que en las papeletas usadas (0,12% del padrón electoral), y fue significativamente más alto en las

---

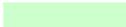
<sup>58</sup> Resultados nacionales definitivos divulgados en la página web del TSE el 16 de octubre, con el 100% de las actas escrutadas

<sup>59</sup> La participación en las elecciones y referéndum de 2007 fue del 73,17% y 71,58% respectivamente.  
Fuente: TSE

<sup>60</sup> Ver el Informe Final MOE UE 2007, p. 84

provincias de Sucumbíos (0,30%), Santa Elena (0,28%) y Chimborazo (0,25%). Mientras el TSE no ha dado explicación sobre estos hechos, los observadores de la UE reportaron errores menores durante el conteo y el llenado de las actas de resultados que podrían haber dado paso a estas discrepancias, en cualquier caso, esto no ha afectado a los resultados totales.

	SÍ	NO	EN BLANCO	NULO
<b>NACIONAL</b>	63,93%	28,10%	0,75%	7,23%
<b>AZUAY</b>	78,13%	15,69%	0,61%	5,56%
<b>BOLÍVAR</b>	53,21%	35,91%	1,10%	9,78%
<b>CAÑAR</b>	69,52%	21,52%	1,03%	7,93%
<b>CARCHI</b>	68,86%	24,14%	0,57%	6,42%
<b>COTOPAXI</b>	65,16%	23,81%	0,90%	10,13%
<b>CHIMBORAZO</b>	62,17%	27,06%	1,06%	9,71%
<b>EL ORO</b>	76,24%	18,14%	0,49%	5,13%
<b>ESMERALDAS</b>	70,47%	20,69%	0,98%	7,87%
<b>GALÁPAGOS</b>	56,27%	35,33%	0,51%	7,89%
<b>GUAYAS</b>	51,02%	41,21%	0,71%	7,07%
<b>IMBABURA</b>	75,41%	17,02%	0,60%	6,98%
<b>LOJA</b>	73,31%	21,13%	0,61%	4,81%
<b>LOS RIOS</b>	66,00%	24,24%	1,13%	8,63%
<b>MANABÍ</b>	68,51%	22,29%	1,16%	8,05%
<b>MORONA SANTIAGO</b>	65,64%	25,73%	0,91%	7,73%
<b>NAPO</b>	38,79%	55,43%	0,35%	5,43%
<b>ORELLANA</b>	46,73%	45,87%	0,71%	6,69%
<b>PASTAZA</b>	56,40%	35,68%	0,69%	7,24%
<b>PICHINCHA</b>	68,06%	24,79%	0,40%	6,75%
<b>SANTA ELENA</b>	72,44%	20,52%	1,09%	5,95%
<b>STO DGO TSÁCHILAS</b>	71,92%	21,12%	0,64%	6,33%
<b>SUCUMBÍOS</b>	67,56%	23,81%	0,80%	7,83%
<b>TUNGURAHUA</b>	57,87%	33,11%	0,68%	8,34%
<b>ZAMORA CHINCHIPE</b>	69,09%	24,49%	0,78%	5,64%
<b>EEUU y CANADÁ</b>	60,01%	37,19%	0,14%	2,66%
<b>AMÉRICA LATINA</b>	54,68%	40,14%	0,49%	4,70%
<b>EUROPA</b>	62,30%	28,97%	1,00%	7,73%

 Por encima de la media nacional  
 Por debajo de la media nacional  
Fuente: TSE, 13 de octubre 2008

Los resultados demuestran que el “Sí” ganó con la mayoría absoluta de los votos en 22 de las 24 provincias, así como en Europa, América Latina y América del Norte. El “No” ganó por mayoría de los votos solamente en una provincia: Napo. El “Sí” no logró la mayoría absoluta, aunque sí estuvo por delante del “No” en la provincia de Orellana. El “No” ganó también, aunque por un estrecho margen, en dos cantones urbanos de la provincia de Guayas: la ciudad de Guayaquil (46,97% para el “No”; 45,68% para el “Sí”) y en Sanborondón. En la noche del referéndum, y tras las primeras proyecciones de resultados basados en el conteo rápido y en encuestas a boca de urna, destacados líderes de la oposición incluido Jaime Nebot, alcalde de Guayaquil, aceptaron de inmediato los resultados.

El TSE proclamó los resultados definitivos el 16 de octubre, tras la finalización del escrutinio de resultados de las circunscripciones del extranjero, y el periodo para impugnaciones y quejas.

El proyecto constitucional fue por lo tanto adoptado por el voto popular de los ciudadanos ecuatorianos como la nueva Constitución del país, que entrará en vigor el día en que su texto sea publicado en el Registro Oficial. Ecuador inicia ahora un periodo de transición regulado por 30 artículos específicos que forman parte también de la nueva Constitución. La transición durará hasta las próximas elecciones generales, que, de acuerdo a las declaraciones de funcionarios de alto rango se celebrarán muy probablemente entre febrero y marzo de 2009.

#### **XIV. RECOMENDACIONES**

Las siguientes recomendaciones para mejorar el proceso electoral en Ecuador, algunas de las cuales reiteran sugerencias realizadas por la MOE UE de 2007, se ponen a la consideración y posible implementación de las autoridades ecuatorianas y los partidos políticos. Estas recomendaciones sólo incluyen aquellas que puedan ser implementadas de acuerdo a la nueva Constitución aprobada recientemente. Algunas de estas recomendaciones podrían ser tenidas en cuenta durante el proceso de elaboración de la nueva ley electoral por la Comisión Legislativa, así como también en regulaciones del CNE y TCE antes de las próximas elecciones.

##### **A. FORTALECIMIENTO DE LA EFICACIA, TRANSPARENCIA E INDEPENDENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL**

1. El nombramiento de los directores generales y de los jefes de Unidad de las instituciones electorales (a nivel nacional y provincial) debería efectuarse mediante un proceso abierto y competitivo, basado en méritos y en la experiencia, y no por lealtades partidistas.
2. El CNE debería implementar procedimientos claros y efectivos para informar a los miembros de las Juntas Receptoras del Voto sobre sus nombramientos.
3. El CNE debería garantizar que todos los miembros designados de las Juntas Receptoras del Voto reciban una capacitación apropiada y con la debida antelación. La capacitación debería brindar especial atención a los procedimientos de escrutinio y a las instrucciones para rellenar las actas electorales. Para este propósito, debería establecerse un grupo permanente de capacitadores electorales cualificados.
4. A fin de evitar posibles errores y malentendidos, mediante normas, los nuevos organismos electorales deberían dar instrucciones claras y no ambiguas sobre lo que es un voto válido y un voto nulo. Por lo tanto, el manual de los miembros de la Junta Receptora del Voto debería reflejar el espíritu del artículo 84.c, segundo inciso de la Ley Orgánica de Elecciones, que reza lo siguiente: “Se tendrán como válidos los votos emitidos en las papeletas suministradas por la Junta y que de cualquier modo expresen de manera inteligible la voluntad del sufragante”.
5. El número de Juntas Receptoras del Voto debería reducirse, con excepción a aquellas que sirvan a poblaciones aisladas y remotas, lo que implicaría un menor número de miembros de junta. Unos procedimientos simplificados de votación harían posible que estas juntas pudieran procesar una mayor cantidad de electores. A este respecto, el número máximo de electores por Junta Receptora del Voto debería aumentar a 500 de conformidad con el artículo 36 de la Ley Orgánica de Elecciones.
6. Al mismo tiempo, el CNE debería hacer todos los esfuerzos necesarios para lograr que los recintos electorales sean accesibles para los habitantes de áreas remotas y aisladas del país.

7. El espacio previsto para la Junta Receptora del Voto debería ser mayor y contar con un perímetro claramente delimitado, a fin de evitar confusiones y aglomeraciones durante la jornada electoral, y para asegurar el carácter secreto del voto.
8. El CNE debería hacer todos los esfuerzos necesarios para facilitar el acceso a las Juntas Receptoras del Voto a los ciudadanos con discapacidades.

**B. EL PADRÓN ELECTORAL**

9. Se debería prestar más atención a la mejora de la relación entre el Registro Civil y los nuevos organismos electorales. En particular, de conformidad con el artículo 40 de la Ley Orgánica de Elecciones, el Registro Civil debería regularmente entregar a la administración electoral un listado de los ciudadanos registrados. El nuevo marco jurídico de elecciones debería incluir disposiciones y mecanismos similares para fortalecer los vínculos entre ambas instituciones.
10. El tiempo entre la fecha de cierre del listado del padrón electoral y la jornada electoral debería acortarse, a fin de permitir que los votantes puedan hacer cambios y actualizaciones más cerca del día de las elecciones. De todas formas, la fecha de corte del padrón no debería estar ligada a la fecha de la convocatoria electoral, tal y como está establecido en la actual Ley Orgánica de Elecciones, si esta fecha es distante del día de elección o del referéndum.
11. Debería existir un amplio periodo de verificación del padrón electoral con suficiente anticipación a la jornada electoral. Este periodo no sólo debería utilizarse para informar de la inclusión en el padrón o de la ubicación de la junta, sino también, para hacer cambios y corregir posibles errores. Los centros de información electoral o las oficinas cantonales y parroquiales deberían servir para este propósito.
12. Una vez concluido el periodo de verificación, el nuevo CNE debería realizar las correcciones necesarias y nuevamente publicar el padrón electoral a nivel cantonal o parroquial, al menos 15 días antes de la jornada electoral.
13. En los grandes recintos electorales, deberían existir centros de información para el votante, con el fin de informar a los electores de la ubicación de su Junta Receptora del Voto.
14. El Registro Civil debería mejorar su funcionamiento a fin de que pueda cumplir con su papel de registrar y ceder a todos los ciudadanos, lo cual es esencial para un completo empadronamiento de los ciudadanos ecuatorianos con derecho a voto. Se debería recurrir a más equipos móviles para empadronar a los ecuatorianos que viven en áreas remotas y menos accesibles.

**C. EL VOTO EN EL EXTRANJERO**

15. El CNE debería considerar nuevos mecanismos para incrementar el número de electores en el extranjero. A este respecto, la administración electoral debería impulsar la participación de estos electores a través de campañas de información y

educación al voto, y concienciar a los ciudadanos ecuatorianos residentes en el extranjero de que registrarse en los consulados ecuatorianos no tiene ningún impacto sobre su estatus en el país de residencia. Deberían explorarse otras opciones de voto, tales como el voto por correo.

**D. PROCEDIMIENTOS DE VOTACIÓN Y ESCRUTINIO**

16. La legislación electoral debería ser revisada para permitir votar a los electores que se encuentran en la fila a la hora del cierre, de acuerdo a las mejores prácticas internacionales.
17. El CNE debería asegurarse de que el número necesario de miembros de las Juntas Receptoras del Voto, debidamente capacitados, estén presentes en las juntas durante toda la jornada electoral. Los miembros suplentes de las Juntas Receptoras del Voto no deberían ser eximidos de sus funciones aunque no fuese necesaria su presencia al momento de la apertura. Al contrario, dichos miembros suplentes podrían ser útiles durante el escrutinio, en especial en procesos electorales complejos.
18. El CNE debería implementar mecanismos para permitir que los miembros de la Junta Receptora del Voto y los coordinadores electorales voten en la JRV o en su caso en el recinto en los que estén trabajando.
19. La capacitación de los miembros de las Juntas Receptoras del Voto debería hacer hincapié en la forma adecuada de completar las actas electorales y en la determinación de la validez de las papeletas.
20. Cada miembro de la Junta Receptora del Voto debería tener un rol claramente definido para así garantizar la aplicación de un mecanismo de verificación. Al menos dos de los miembros deberían participar en el proceso de escrutinio de papeletas, mientras que, al menos, otros dos, deberían llenar cada una de las hojas de escrutinio.
21. Debería imponerse la publicación de las actas de resultados en cada recinto electoral. Tan pronto termine las actividades de los miembros de la Junta Receptora del Voto, los resultados deberían ser expuestos fuera y no dentro de los recintos.
22. Los partidos y movimientos deberían realizar un esfuerzo adicional para designar sus delegados con el fin de monitorear el proceso electoral. Dichos representantes deberían recibir la capacitación adecuada para comprender su papel dentro del proceso.
23. El CNE debería desarrollar medios más eficientes para pagar a los miembros de las Juntas Receptoras del Voto, concretamente haciendo efectivo el pago en la jornada electoral.

## **E. SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y JUDICIALES**

24. Las infracciones a las leyes y a las regulaciones de la campaña electoral deberían ser más detalladas y estar sujetas a sanciones efectivas y proporcionales. En particular, la ley debería prever un rango apropiado de acciones disciplinarias.
25. Las sanciones deberían ser producto de un procedimiento claramente definido, que contenga garantías de procedimiento, incluyendo plazos y apelaciones.
26. El CNE y el TCE deberían ser responsables de la imposición de sanciones administrativas. La Función Judicial debería ser responsable del manejo de las sanciones penales.

## **F. TRATAMIENTO DE QUEJAS Y APELACIONES**

27. Se deberían realizar esfuerzos para asegurarse que el sistema de quejas y apelaciones sea transparente y públicamente verificable. Se debería desarrollar y mantener un registro centralizado de todas las quejas y apelaciones, que es fundamental para la resolución de estas quejas y apelaciones. Este registro debería hacerse público regularmente.
28. Se debería poner especial atención en establecer y hacer cumplir los mecanismos necesarios de quejas y apelaciones contra las decisiones del CNE y del TCE.
29. Para toda clase de contenciosos electorales, las decisiones del TCE deberían ser impugnables ante la máxima instancia judicial, cuyas decisiones deberían ser definitivas.
30. El concepto de persona interesada debería ser extendido de modo que no solamente los partidos, movimientos políticos y candidatos estén en capacidad de defender sus derechos electorales mediante la presentación de impugnaciones o quejas ante la institución competente, sino también los electores y los observadores domésticos.

## **G. CAMPAÑA ELECTORAL**

31. El CNE debería promover la adopción de un código de conducta para todos los partidos y candidatos, que incluya además a autoridades y funcionarios gubernamentales. Este código de conducta debería concentrarse en un acuerdo formal para obedecer las reglas y resoluciones establecidas para el período de campaña y la jornada electoral.
32. Toda la información presentada ante CNE por partidos políticos y movimientos acerca de sus gastos de campaña debería ser pública. Asimismo, sería positivo que se apruebe una normativa común sobre el financiamiento de partidos y movimientos políticos.
33. Aunque tanto la Constitución de 2008 (artículo 115) y el Régimen de Transición (artículo 14) prohíben a las instituciones del sector público realizar publicidad para la campaña electoral, sería recomendable que la nueva ley electoral defina exactamente qué se considera campaña durante un período electoral. La

regulación sobre la campaña, especialmente aquella que prohíba el abuso de cargos públicos, debería ser ejecutada estrictamente y las autoridades pertinentes deberían aplicar sanciones adecuadas a quien la incumpla.

## **H. MUJERES Y PUEBLOS INDÍGENAS Y AFROECUATORIANO**

34. El CNE debería incrementar sus esfuerzos para promover la educación al voto en idiomas ancestrales. Igualmente, la capacitación electoral debería ser ofrecida en estos idiomas en las provincias y cantones donde la población indígena sea significativa. A este efecto, el incremento de la cooperación con instituciones públicas (CODENPE o el nuevo Consejo Nacional para la Igualdad de Género y Étnica) y con organizaciones no gubernamentales sería recomendable.
35. Los organismos electorales deberían incluir mujeres así como más miembros de las comunidades indígena y afroecuatoriana.
36. Los partidos políticos y movimientos deberían hacer más esfuerzos para hacer campaña en idiomas ancestrales.
37. El mayor alto nivel de votos blancos y nulos en el electorado femenino, en comparación con el electorado masculino, muestra la necesidad de implementar campañas de capacitación electoral dirigidas a las electoras femeninas, como dispone el artículo 170 de la Ley Orgánica de Elecciones. El CNE debería coordinarse con instituciones públicas (CONAMU o el nuevo Consejo Nacional para la Igualdad de Género y Étnica) y con organizaciones no gubernamentales con objeto de lograr una campaña de educación más adecuada.

## **I. MEDIOS DE COMUNICACIÓN**

38. Los diferentes medios de comunicación ecuatorianos deberían hacer esfuerzos para ser imparciales en su cobertura durante la campaña electoral, cumpliendo estándares profesionales, evitando informaciones sesgadas y asegurando el debate abierto y pluralista.
39. Una nueva ley de servicio público en prensa, radio y televisión que regule específicamente los nuevos medios de comunicación de Estado, debería asegurar una estricta imparcialidad en la cobertura de la campaña electoral, así como un acceso equitativo de los distintos sectores de la opinión pública, tal y como recomiendan las mejores prácticas internacionales.
40. La manera en que la ley regule la nueva prohibición constitucional de toda publicidad con financiación privada en las campañas electorales (artículo 115, inciso segundo) será esencial para determinar si dicha prohibición es compatible con el respecto a la libertad de expresión.

## **J. REFERENDOS**

41. La nueva legislación electoral debería incluir una ley sobre Referendos o en su defecto un amplio capítulo sobre materia. Esta norma debería incluir especificidades sobre referendos como las siguientes:

- La nueva regulación sobre referendos debería incluir una disposición que iguale el apoyo a los sujetos políticos, en términos de financiamiento y acceso gratuito en los medios de radiodifusión, así como normas que garanticen la participación inter-partidaria y que permita a las opciones en liza competir en un ámbito de igualdad de oportunidades.
- El principio de igualdad de oportunidades debería ser garantizado. Las normas generales sobre financiamiento de partidos políticos, movimientos y campañas electorales deben aplicarse tanto al financiamiento público como al privado. Debe prohibirse el uso de fondos públicos para fines electorales por parte de autoridades. La ley debería aclarar el modo en el que las autoridades gubernamentales, sean nacionales, regionales o locales, puedan expresar sus puntos de vista durante la campaña y al mismo tiempo asegurar la igualdad de oportunidades a los contrincantes. Los promotores y opositores de la propuesta presentada a consulta deben tener acceso equitativo a las instalaciones que se usen para hacer propaganda electoral.
- Asimismo, se deberían incluir normas que aclaren el rol del Estado o de funcionarios públicos en relación a la información a los electores en referendos. Las autoridades deben cumplir con su deber de neutralidad, que es uno de los medios para asegurar que los electores se formen libremente su opinión.
- Las autoridades deben presentar información objetiva. Esto implica que el texto presentado a referéndum y un informe explicativo o material equilibrado de campaña electoral tanto de los proponentes de la cuestión consultada como de los opositores deberían estar a disposición de los electores con la debida anticipación.
- Las preguntas presentadas a referéndum deben respetar los principios de: unidad de forma,<sup>61</sup> unidad de contenido<sup>62</sup> y unidad de nivel jerárquico.<sup>63</sup> Además, la pregunta presentada al electorado debe ser clara, no oscura ni ambigua.
- Las "Directrices sobre la celebración de referendos"<sup>64</sup> aprobadas por la Comisión de Venecia del Consejo de Europa podrían ser una guía útil en la redacción de la regulaciones sobre referendos.

---

<sup>61</sup> **Unidad de forma:** Una misma pregunta no debe mezclar la literalidad de un proyecto de reforma con la generalidad de una propuesta o de una cuestión de principios.

<sup>62</sup> **Unidad de contenido:** Excepto en el caso de una revisión total de un texto legal, debe haber una conexión intrínseca entre las diferentes partes de cada pregunta que se somete a votación, a fin de garantizar el libre sufragio al elector, que no debe ser convocado a aceptar o rechazar en su totalidad disposiciones que no tengan una conexión intrínseca; la revisión simultánea de varios capítulos de un texto equivale a una revisión total de la misma.

<sup>63</sup> **Unidad de nivel jerárquico:** Es deseable que una misma pregunta no se aplique de manera simultánea a legislación con diferentes niveles jerárquicos.

<sup>64</sup> Véase: [http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD\(2006\)027rev-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD(2006)027rev-e.asp)

## ANEXO 1: LOS SUPUESTOS TEXTOS CONSTITUCIONALES DIFERENTES

El proceso de aprobación final del Proyecto de Constitución fue cuestionado por algunos miembros de la oposición. En agosto de 2008 se presentaron tres denuncias ante el Fiscal General del Estado por el asambleísta de RED León Roldós, el ciudadano Joffre Campaña y dos asambleístas del PSC, acusando posibles fallas procedimentales en la Asamblea Constituyente.

El Ministro Fiscal General abrió sendas indagaciones previas sobre las posibles discrepancias que las denuncias destacaban. El Ministro Fiscal General no ha dado una opinión antes del referéndum e informó a la MOE UE que los casos seguirían su cauce dentro del debido proceso, de acuerdo a las leyes ecuatorianas y al tipo penal alegado por los denunciados<sup>65</sup>.

El Tribunal Constitucional reveló a la MOE UE que, a pesar de no haber recibido recursos acerca de este caso, su criterio era que no tendría ninguna competencia en la materia<sup>66</sup>.

La MOE UE estudió el caso debido a que: 1) Representó un elemento importante en la campaña electoral; 2) Antiguos miembros de la Asamblea Constituyente llamaron específicamente la atención de la MOE UE en sus quejas; 3) Parecía haber dudas sobre la certeza legal del texto objeto del referéndum del 28 de septiembre pasado.

### Procedimiento de aprobación del Proyecto de Constitución

El Estatuto de 2007 y el Reglamento Interno de la Asamblea Constituyente establecieron el procedimiento de aprobación del Proyecto de Constitución<sup>67</sup>.

El artículo 39 de este reglamento establecía que cada mesa constituyente debía preparar un informe de mayoría y uno de minoría, que habrían de ser discutidos en diferentes sesiones plenarias (primer debate). Posteriormente, el Pleno enviaba estos informes a las mesas constituyentes con las observaciones presentadas por los asambleístas (Art. 40). Las mesas constituyentes debían analizar los comentarios y preparar un segundo informe de mayoría -y de minoría- que debían remitirse nuevamente al Pleno. Posteriormente, el Pleno debía votar el texto artículo por artículo (segundo debate). Para el ensamblaje final de la Constitución de los diferentes artículos ya aprobados por el Pleno, se establece una Comisión Especial de Redacción nombrada por la Presidencia de la Asamblea Constituyente, con atribución para “revisar y corregir” los artículos previamente aprobados por el Pleno, proponer textos alternativos para resolver

---

<sup>65</sup> El Ministro Fiscal General se niega con razón, según ha informado a la MOE UE, a que se instrumentalice políticamente a la Justicia, en uno o en otro sentido.

<sup>66</sup> El 26 de febrero de 2008, en un caso independiente, el Tribunal Constitucional ya había determinado que las decisiones de la Asamblea Constituyente no podían ser impugnadas porque la Asamblea Constituyente ejercía “*plenos poderes*”.

<sup>67</sup> El Reglamento Interno de la Asamblea Constituyente fue reformado el 10 de Junio de 2008. Estas reformas se referían al procedimiento para presentar y aprobar modificaciones al Orden del Día de las sesiones, el procedimiento a seguir en el segundo debate y las atribuciones de la Comisión Especial de Redacción.

“contradicciones u omisiones notorias”<sup>68</sup>, hacer “correcciones gramaticales y otros errores de este tipo”, corregir “repeticiones” y “recopilar y unificar diferentes textos aprobados sobre un mismo tema” (Art. 47 del Reglamento Interno de la AC). De acuerdo con el mismo artículo 47, una vez que la Comisión de Redacción presente su texto final revisado y consolidado a la Presidencia de la Asamblea Constituyente, el texto debía ser entregado a los miembros de la Asamblea Constituyente, quienes tenían 5 días para leerlo, antes de su aprobación final, sin previo debate, por voto de la mayoría absoluta de los asambleístas.

### **Aprobación del Proyecto de Constitución**

La Presidencia de la Asamblea Constituyente nombró la Comisión Especial de Redacción y entregó a sus miembros los centenares de artículos aprobados separadamente por el Pleno. La Comisión de Redacción comenzó su trabajo el 10 de Julio y lo culminó el 24 de Julio con la entrega de su Informe definitivo.

La Comisión Especial de Redacción, así como el Pleno de la Asamblea Constituyente, tuvieron que trabajar simultáneamente durante un período de tiempo muy corto y, consecuentemente, bajo una enorme presión de tiempo, con el fin de terminar con la aprobación del Proyecto final de la Constitución dentro del límite fijado para la Asamblea, el 25 de Julio.

La Comisión Especial de Redacción presentó a la Presidencia de la Asamblea Constituyente dos informes para ser puestos a consideración de los asambleístas y del Pleno, de acuerdo con las normas procedimentales: un Informe preliminar el 15 de Julio y un Informe definitivo el 24 de Julio.

El primer Informe preliminar de la Comisión Especial de Redacción del 15 de Julio detalló su trabajo y metodología hasta ese día e incluyó un primer índice tentativo del Proyecto de Constitución, las normas de corrección y estilo y 15 textos alternativos para resolver omisiones y contradicciones detectadas en los artículos previamente aprobados por el Pleno, uno por uno, en las varias sesiones de “segundo debate”. Estas 15 propuestas fueron consideradas y votadas por el Pleno durante la Sesión 91 (de 18 a 19 de Julio)<sup>69</sup>.

El día 19 de Julio, los asambleístas recibieron un primer texto consolidado del Proyecto de Constitución<sup>70</sup> para su cuidadosa revisión previa a la votación final anteriormente

---

<sup>68</sup> El artículo 47 del Reglamento Interno de la Asamblea Constituyente detallaba el procedimiento específico que aplicaría a estas proposiciones por la Comisión Especial de Redacción para resolver contradicciones y omisiones.

<sup>69</sup> De estos 15 textos alternativos, 9 fueron aprobados por el Pleno, mientras 4 otros fueron rechazados, uno no fue considerado y otro fue decidido en una forma diferente.

<sup>70</sup> Este primer texto consolidado del texto principal de la Constitución fue entregado por la Comisión Especial de Redacción a los asambleístas por medios informales. Existe un documento certificado que indica que el texto fue subido a la página web de la Asamblea Constituyente el 19 de julio a las 17h50, para información y distribución interna, de acuerdo con la regla establecida “en el inciso final del artículo 47 del Reglamento Interno de la AC”. Este primer texto consolidado ya correspondía a un documento que contenía 444 artículos, más treinta disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final que establece su entrada en vigor. Sin embargo, no incluía el Preámbulo ni el Régimen de Transición, que fueron tratados separadamente.

fijada para el día 24 de Julio. De este modo, se cumplía la regla de 5 días de lectura previos a la votación final, respetando así lo señalado en el artículo 47 del *Reglamento Interno de la AC*.

El 24 de julio un nuevo texto consolidado fue entregado al Presidente de la Asamblea Constituyente por la Comisión Especial de Redacción, probablemente muy temprano en la mañana. El Presidente envió una carta oficial al Secretario de la Asamblea Constituyente con dicho “texto de la Nueva Constitución Política del Ecuador”, contenida en “175 páginas y 444 artículos”<sup>71</sup>, con objeto de que “se distribuya a las y los asambleístas para votación”. El texto fue puesto a disposición de los asambleístas para la votación final programada<sup>72</sup>. Este nuevo texto consolidado del texto principal del Proyecto de Constitución, incluía nuevos cambios (alrededor de 70), en comparación con el texto previamente distribuido a los asambleístas el 19 de julio. Algunos asambleístas reaccionaron inmediatamente a este hecho. Los 5 días previstos en el artículo 47 del *Reglamento Interno* habían expirado.

La Sesión 96 (24 de julio) fue la sesión programada para la votación final. Entre otros puntos en el orden del día, se estableció un período en que todos los miembros dieran un discurso de 3 minutos, para expresar sus puntos de vista e impresiones sobre el Proyecto de Constitución antes de votar. Una de las cuestiones que los asambleístas de la minoría plantearon en sus discursos, fue la existencia de discrepancias entre los dos textos consolidados que habían sido distribuidos. Por este motivo, expresaron su inquietud respecto a cuál versión iba a ser sometida a votación<sup>73</sup>. El debate sobre la relevancia de los cambios detectados, principalmente sobre si dichos cambios fueron meramente formales o de estilo, o de sustancia, se inició en ese momento<sup>74</sup>.

El mismo día<sup>75</sup>, la Comisión Especial de Redacción entregó al Presidente de la Asamblea Constituyente su informe definitivo, donde se detalla y explica el trabajo de edición global que se había realizado, y entrega un nuevo texto consolidado del cuerpo principal del Proyecto de Constitución, junto con una “*Fe de Erratas*”. Esta “*Fe de*

---

<sup>71</sup> De hecho, el texto anexo correspondió a una nueva edición del texto principal del Proyecto de Constitución: 444 artículos, más treinta disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final que establece su entrada en vigor. El Preámbulo y el Régimen de Transición fueron tratados separadamente, como ya se ha dicho.

<sup>72</sup> Existe evidencia, de los discursos en el Pleno (Sesión 96) que este texto había sido puesto a disposición de los asambleístas en la madrugada del mismo 24 de julio, probablemente cerca del cierre de la Sesión 95 (23/24 de julio).

<sup>73</sup> La Presidencia de la Asamblea Constituyente explicó a la MOE UE que, debido a la presión del tiempo, la Comisión Especial de Redacción tuvo que continuar su trabajo. De acuerdo a la Presidencia, la Comisión continuó mejorando la edición final y recibió observaciones de los asambleístas durante esos cinco días. Tanto en su propio trabajo, dentro de sus atribuciones, como en la adopción de algunas de las observaciones realizadas por asambleístas, -en opinión de la Presidencia- la Comisión hizo un esfuerzo para entregar el texto final consolidado con la mayor fidelidad posible a la voluntad sustantiva del Plenario, expresada en muchas votaciones previas de cada artículo (segundos debates y reconsideraciones). Para la Presidencia de la Asamblea Constituyente, los textos cuestionados por los asambleístas de minoría son sustancialmente similares y, en cualquier caso, la decisión final del Plenario prevalecería en todo caso, de acuerdo con el artículo 5 del Reglamento Interno de la AC.

<sup>74</sup> Algunas cuestiones sensibles que surgieron por parte de asambleístas de minoría en las diferencias de textos se refieren a restricciones en las acciones estatales durante campañas electorales, el régimen de inmunidad parlamentaria y la soberanía alimentaria, entre otros.

<sup>75</sup> El tiempo de entrega registrado es 10h34 del 24 de julio.

*Erratas*” identificaba las últimas 13 correcciones introducidas en el Proyecto de Constitución, si se compara con el texto anterior que había sido entregado a la Presidencia muy temprano en la mañana de ese mismo día<sup>76</sup>. No está claro cuál fue la circulación interna de este Informe definitivo en ese día, ya que un texto consolidado había sido ya distribuido el mismo día a los asambleístas para efectos de votación. El Informe definitivo fue posteriormente puesto a disposición a través de la página web de la Asamblea Constituyente.

Antes de la apertura de la votación final del texto principal del Proyecto de Constitución, el Secretario de la Asamblea Constituyente aclaró al Pleno que el texto a ser votado era “el texto del Informe definitivo de la Comisión Especial de Redacción”, y que “en caso de existir divergencias entre el texto constitucional presentado por la Comisión Especial de Redacción y el texto definitivo del articulado presentado y votado en segundo debate, prevalecerán siempre los textos aprobados en segundo debate, salvo el caso de los textos reconsiderados<sup>77</sup> y aprobados por el pleno de la Asamblea Constituyente”<sup>78</sup>.

Así, este contenido final del texto principal del Proyecto de Constitución fue aprobado con el voto favorable de 94 asambleístas de un total de 126 presentes.

Finalmente, en cuanto al Preámbulo y al Régimen de Transición, se siguieron procedimientos especiales por decisión del Pleno<sup>79</sup>.

El 17 de julio (Sesión 90) el Presidente de la Asamblea Constituyente presentó al Pleno un primer texto de un Régimen de Transición, que también formaría parte de la Constitución, para regular provisionalmente las funciones de algunas instituciones del Estado en el período entre el referéndum y la constitución de las nuevas instituciones del Estado, tras las primeras elecciones generales. Tras un largo debate, la Asamblea Constituyente aprobó una resolución que incluía tres puntos acerca de este Régimen de Transición. Primeramente, que la regla de los 5 días de plazo establecida en el artículo 47 del Reglamento Interno de la AC no le sería aplicable. En segundo lugar, que se seguiría un procedimiento especial para su aprobación y en su redacción final, por la cual cualquier cambio habría de ser procesado a través de la Comisión Directiva. Y, en tercer lugar, que el texto finalmente aprobado de este Régimen de Transición sería parte del Proyecto final de Constitución.

---

<sup>76</sup> El debate abierto por los asambleístas de minoría en que alegaban diferentes versiones del Proyecto final de Constitución, también se refirió más tarde a estas últimas 13 diferencias, cuestionándose si corresponden solamente a cambios formales menores y de estilo, o a modificaciones sustanciales de última hora.

<sup>77</sup> El artículo 56 del *Reglamento Interno de la AC* regula el procedimiento de reconsideración, el cual fue aplicado en varios casos, en las últimas etapas de los debates constitucionales en la Asamblea. Hubo sólo un caso de reconsideración extraordinaria: el artículo 2 del Proyecto de Constitución, referente al idioma oficial del Ecuador, cuyo texto final fue sometido a votación bajo este procedimiento en la Sesión 95.

<sup>78</sup> El Presidente y el Secretario de la Asamblea Constituyente explicaron a la MOE UE que la frase usada antes de la votación final tenía como fin explicar al Pleno la forma como las reglas de interpretación de la nueva Constitución establecidas en su artículo 427 se aplicarían, con objeto de garantizar que, en caso de duda, la voluntad sustancial de los constituyentes sería utilizada para interpretación y prevalecería sobre el texto literal.

<sup>79</sup> Estos procedimientos especiales fueron decididos en cumplimiento del artículo 71 del *Reglamento Interno de la AC* que permitía al Pleno deliberar sobre cómo resolver vacíos encontrados en las reglas de procedimiento.

Un primer debate fue realizado en la Sesión 92 (21 de julio) y un segundo y definitivo debate en la Sesión 94 (23 de julio). Este Régimen de Transición –compuesto por 30 artículos- fue aprobado por el Pleno en esa misma Sesión 94. Su texto fue aprobado artículo por artículo, por mayoría de votos. No existió un voto final en conjunto<sup>80</sup> ni se realizó ninguna otra votación.

En cuanto al Preámbulo, el Pleno asimismo adoptó –en la Sesión 91 (18/19 de julio)- una moción específica por la cual fue igualmente excluida la regla de los 5 días, y se estableció que el Preámbulo sería parte de la Constitución después de ser aprobado y que sería sometido a votación en el mismo día en que se votase el texto final del Proyecto de Constitución. El Preámbulo fue votado separadamente y aprobado en la Sesión 95 (23/24 de julio). Fue aprobado por 85 votos a favor, 12 en contra, 5 blancos y 2 abstenciones. No se realizó ninguna otra votación.

No hubo una votación final global del texto principal del Proyecto de Constitución, del Preámbulo y del Régimen de Transición juntos, ya que no se consideró necesario: las tres partes habían sido votadas en sesiones consecutivas los días 23 y 24 de julio.

El Proyecto final de Constitución, en la forma en la que fue sometido a votación en las últimas sesiones plenarias, fue posteriormente publicado en la Gaceta Constituyente, el diario oficial de la Asamblea Constituyente. El texto publicado corresponde a las tres partes arriba mencionadas, ensambladas en una unidad: el Preámbulo aprobado en la Sesión 95 (23/24 de julio); el contenido final del texto principal entregado por la Comisión Especial de Redacción el 24 de julio (incluyendo los 13 últimos cambios de la Fe de Erratas) y sometido a votación el mismo día (Sesión 96); y el Régimen de Transición aprobado en la Sesión 94 (23 de julio).

### **Entrega al TSE del texto final del Proyecto de Constitución el 25 de julio y Convocatoria oficial a Referéndum**

El Presidente de la Asamblea Constituyente entregó el texto constitucional al Presidente del TSE en la Sesión 97 (25 de julio). La Fe de Erratas fue incluida en el texto entregado y distribuido al público por el TSE.

El 25 de julio, durante una sesión solemne, en la última reunión de la Asamblea (sesión 97), el Presidente de la Asamblea Constituyente entregó el Proyecto de texto constitucional al TSE con objeto de que convocase a referéndum como se estableció en el *Estatuto* de 2007, en el *Mandato Constituyente No. 1* y en el *Reglamento Interno de la AC*.

La Convocatoria Oficial a Referéndum el 28 de septiembre fue publicada en el Registro Oficial el 12 de agosto. La convocatoria oficial no incluía el Proyecto de Constitución sometido a referéndum. La pregunta propuesta en el Referéndum señalaba lo siguiente: “¿Aprueba usted el texto de la nueva Constitución Política de la República elaborado por la Asamblea Constituyente? Si / No”

---

<sup>80</sup> La mayoría de aprobación del Régimen de Transición varía de artículo a artículo: hubo un máximo de 91 votos y un mínimo de 75 votos a favor durante la votación de los 30 diferentes artículos.

Debido a la incertidumbre sobre las supuestas diferentes versiones finales o interpretaciones del texto constitucional aprobado por la Asamblea Constituyente, la MOE UE sugirió al TSE la conveniencia de publicar en el Registro Oficial el texto recibido por el TSE por parte de la Asamblea. La sugerencia fue publicarlo como un suplemento de la Convocatoria Oficial, de acuerdo con normas legales específicas, y como medio para garantizar la completa seguridad jurídica sobre el objeto del referéndum del 28 de septiembre. El TSE contestó a la MOE UE y explicó su postura al respecto, basándose en otras disposiciones de la ley. Asimismo señaló que era suficiente con la publicación oficial en la *Gaceta Constituyente*. La MOE UE aceptó esta posición del TSE, teniendo en cuenta el carácter oficial de la *Gaceta Constituyente*<sup>81</sup> y las seguridades transmitidas por el tribunal electoral en su respuesta.

Además, la MOE UE pudo verificar una certificación entregada el 1 de agosto por el TSE a un ciudadano ecuatoriano sobre el documento entregado el 25 de julio por la Asamblea Constituyente al TSE, que corresponde al texto publicado en la *Gaceta Constituyente (Tomo III)*. Este documento certificado incluye el preámbulo, aprobado separadamente; el texto principal consistente en 444 artículos más treinta disposiciones transitorias, la disposición derogatoria y una disposición final, correspondientes al texto consolidado entregado por la Comisión Especial de Redacción el 24 de julio con las 13 fe de erratas incluidas y los 30 artículos adicionales del Régimen de Transición, también aprobado separadamente. Éste es también –como la MOE UE pudo verificar– el contenido de varios y diferentes libros y folletos que contienen el Proyecto de Constitución para información del público que han sido ampliamente difundidos por diferentes instituciones tales como el TSE, la Asamblea Constituyente y el Gobierno.

En consecuencia, la MOE UE ha podido concluir que, a pesar de algunas deficiencias en las últimas etapas de los debates constitucionales y en las votaciones finales de la Asamblea Constituyente, principalmente debido a la necesidad de editar y procesar un texto voluminoso dentro de un límite de tiempo muy corto, no hay duda acerca de la seguridad jurídica del objeto del referéndum del 28 de septiembre. Éste corresponde al texto oficialmente publicado en la *Gaceta Constituyente (Tomo III)*, que corresponde también al texto entregado por el Presidente de la Asamblea Constituyente al Presidente del TSE en la Sesión solemne de 25 de julio, que consta de las tres partes diferentes sometidas a votación final por el Pleno de la Asamblea Constituyente en las sesiones de 23 y 24 de julio.

---

<sup>81</sup> La *Gaceta Constituyente* y su estatuto como órgano oficial de la Asamblea Constituyente están establecidos en el artículo 62 (tercer inciso) por el *Reglamento Interno de la AC*.

## Anexo 2: Estadísticas del monitoreo de medios

Cuadro 1: Cobertura informativa de los periódicos monitoreados

	Por el Sí o contra el No	Neutra	Por el No, blanco, nulo o contra el Sí
	%	%	%
<i>El Comercio</i>	10%	73%	17%
<i>El Universo</i>	35%	42%	23%
<i>El Telégrafo</i>	87%	10%	2%
<i>Hoy</i>	30%	45%	25%
<i>El Mercurio</i>	44%	35%	21%

Cuadro 2: Cobertura de opinión de los diarios monitoreados

	Por el Sí o contra el No	Neutra	Por el No, blanco, nulo o contra el Sí
	%	%	%
<i>El Comercio</i>	8%	40%	53%
<i>El Universo</i>	3%	22%	72%
<i>El Telégrafo</i>	96%	4%	0%
<i>Hoy</i>	4%	53%	43%
<i>El Mercurio</i>	26%	52%	21%

Cuadro 3: Cobertura informativa de las radios monitoreadas

	Por el Sí o contra el No	Neutra	Por el No, blanco, nulo o contra el Sí
	%	%	%
<i>Radio Quito</i>	25%	43%	33%
<i>Sonorama</i>	31%	36%	33%
<i>RPE</i>	29%	70%	1%
<i>CRE</i>	8%	22%	70%
<i>Radio Caravana</i>	11%	38%	51%

Cuadro 4: Cobertura de opinión de las radios monitoreadas

	Por el Sí o contra el No	Neutra	Por el No, blanco, nulo o contra el Sí
	%	%	%
<i>Radio Quito</i>	27%	51%	22%
<i>Sonorama</i>	6%	94%	0%
<i>RPE</i>	58%	21%	21%
<i>CRE</i>	30%	0%	70%
<i>Radio Caravana</i>	0%	44%	56%

Cuadro 5: Cobertura informativa de las televisiones monitoreadas

	Por el Sí o contra el No	Neutra	Por el No, blanco, nulo o contra el Sí
	%	%	%
<i>Ecuavisa</i>	23%	33%	44%
<i>Gamavisión</i>	28%	48%	24%
<i>TV Ecuador</i>	36%	55%	10%
<i>Telecentro</i>	38%	45%	17%
<i>Teleamazonas</i>	7%	20%	73%

Cuadro 6: Cobertura de opinión de las televisiones monitoreadas

	<b>Por el Sí o contra el No</b>	<b>Neutra</b>	<b>Por el No, blanco, nulo o contra el Sí</b>
	<b>%</b>	<b>%</b>	<b>%</b>
Ecuavisa	2%	59%	38%
Gamavisión	52%	5%	43%
TV Ecuador	13%	87%	0%
Telecentro	34%	66%	0%
Teleamazonas	39%	4%	57%