

Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Ecuador para las Elecciones Seccionales y al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) del 24 de marzo

26 de marzo de 2019

La Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MOE/OEA) desplegada en Ecuador para las Elecciones Seccionales y al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) del 24 de marzo de 2019, saluda al pueblo ecuatoriano por la alta participación y el ambiente pacífico en el cual transcurrieron las elecciones.

Liderada por el exvicepresidente de Costa Rica Dr. Kevin Casas Zamora, la Misión estuvo integrada por 35 expertos y observadores de 21 nacionalidades, que fueron desplegados en 18 de las 24 provincias del territorio ecuatoriano. La Misión realizó también un análisis sustantivo de distintos aspectos clave del proceso electoral, como organización y tecnología electoral, sistemas electorales, financiamiento político, justicia electoral, participación política de las mujeres y de los pueblos indígenas y afrodescendientes.

La Misión se instaló en el país el 15 de marzo, y el domingo 17 observó las pruebas del sistema de transmisión, procesamiento y divulgación de resultados en el marco del segundo y último simulacro nacional del CNE, en el que las autoridades electorales identificaron aspectos de mejora de cara a los comicios. Para conocer los preparativos del proceso y las distintas perspectivas sobre la elección, la Misión se reunió con diversos actores políticos, autoridades electorales y gubernamentales, candidatos y candidatas a puestos locales y al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), así como con representantes de la academia y la sociedad civil.

Estos han sido los comicios con el mayor número de candidatos y candidatas —más de 80.000— y de partidos y movimientos políticos (278) en la historia del Ecuador. Sumado a esto, la ciudadanía eligió por primera vez a los miembros del CPCCS. En este contexto, la Misión reconoce los esfuerzos del CNE y demás autoridades electorales para organizar en un plazo muy corto este proceso. Asimismo, reconocemos el compromiso de los miembros de las mesas al cumplir con su labor cívica.

Hemos observado un proceso altamente complejo, que atestigua el carácter vibrante y participativo de la democracia ecuatoriana. La Misión celebra el desarrollo de un proceso electoral sin intervención indebida del Poder Ejecutivo. En el análisis de estos comicios es importante separar las elecciones seccionales —que en términos generales discurrieron de forma fluida y sin mayores incidencias— de la elección del CPCCS, que ha presentado un conjunto particular de desafíos, que requieren atención prioritaria. Asimismo, la Misión desea enfatizar la conveniencia de que el sistema político ecuatoriano preste atención a algunos problemas que se han manifestado con fuerza en estos comicios, entre ellos la falta de continuidad en la permanencia de las autoridades electorales, la ausencia de certeza de procedimientos clave para la elección y el aumento explosivo en el número de candidaturas y organizaciones políticas. La Misión estima que, tras la culminación de esta etapa, existe una oportunidad para que los actores políticos emprendan un esfuerzo de revisión integral de la legislación que rige los procesos electorales en el Ecuador.

ETAPA PRE-ELECTORAL

Para comprender a cabalidad el contexto en el cual se llevó a cabo este proceso electoral, es importante conocer sus antecedentes, que se remontan al Referéndum y Consulta Popular del 4 de febrero de 2018, en el cual la ciudadanía votó a favor de dar por terminado anticipadamente el periodo de los miembros del CPCCS en funciones, el nombramiento de un CPCCS Transitorio y la elección de sus integrantes definitivos por sufragio universal durante las elecciones seccionales previstas para 2019¹.

Desde su conformación, el CPCCS Transitorio realizó la evaluación las autoridades de ocho instituciones del estado, entre ellas el Consejo Nacional Electoral (CNE), el Tribunal Contencioso Electoral (TCE), el Consejo de la Judicatura y la Corte Constitucional². Como resultado de estos ejercicios de evaluación, el CPCCS Transitorio cesó en sus funciones a 27 autoridades del estado ecuatoriano. Entre los meses de julio y agosto de 2018 el CPCCS-T terminó de manera anticipada el mandato de los consejeros y consejeras del CNE³, así como de los jueces y juezas del TCE⁴. En el caso del CNE, el CPCCS Transitorio nombró inicialmente autoridades transitorias y el 16 de noviembre⁵, cinco días antes de la convocatoria a elecciones⁶, finalmente designó los consejeros y consejeras definitivos del CNE. En el caso del TCE, se seleccionaron jueces encargados a finales del mes de noviembre⁷. Al momento de la elaboración de este informe, este proceso se encuentra en la etapa de impugnación ciudadana⁸.

La sucesión de nombramientos a lo largo de poco menos de dos años ha implicado que el CNE tuvo cuatro cambios de presidencia y tres cambios en su integración. De cara al futuro, es importante que las autoridades electorales gocen de la estabilidad necesaria para desempeñar sus tareas, con independencia y sin presiones externas. Asimismo, resulta importante que esas autoridades concilien la diversidad de opiniones y el debate interno vigoroso con el sentido institucional de sus miembros una vez que las decisiones del órgano han sido adoptadas. Esa combinación es esencial para que cualquier órgano electoral colegiado tenga éxito en sus delicadas labores.

La Misión es consciente del plazo inusualmente corto que tuvieron las actuales autoridades electorales para llevar adelante la organización de este proceso y de la importante presión que esto ha implicado para la gestión de las elecciones. Sumado a lo anterior, esta misión pudo constatar que el calendario electoral aprobado por el CNE no contempló suficiente tiempo para la atención y resolución de los distintos recursos, apelaciones e impugnaciones previstas en la legislación ecuatoriana. Esta situación generó algunos retrasos en la calificación de candidaturas, así como en la atención de los recursos contenciosos presentados. Dado que esta etapa debía estar cerrada antes de que las candidaturas pudieran acceder al financiamiento público, se vio afectada la equidad en la contienda debido a que algunos candidatos y candidatas accedieron de forma tardía a la posibilidad de promocionarse.

Esta fase del proceso también estuvo marcada por la incertidumbre sobre la calificación de los votos nulos en la elección de consejeros y consejeras del CPCCS. La Misión constató que esta era una preocupación compartida por prácticamente todos los actores con quienes mantuvo reuniones en los días previos al 24 de marzo. Teniendo en cuenta lo anterior, y en aras de generar certeza en este contexto, en distintas

¹ Resolución No. PLE-CPCCS-T-O141-02-10-2018 del pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

² Informe de Rendición de Cuentas del CPCCS Transitorio. (Página 18) Disponible en: <http://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2019/02/informe-rendicion-de-cuentas-2018-cpccs-final.pdf>

³ Resolución No. PLE-CPCCS-T-O-064-17-07-2018.

⁴ Resolución No. PLE-CPCCS-T-O-090-29-08-2018

⁵ Resolución No. PLE-CPCCS-T-E-177-16-11-2018

⁶ Resolución No. PLE-CNE-3-21-11-2018 del Consejo Nacional Electoral.

⁷ CPCCS-T. Boletín de Prensa N° 299.

⁸ CPCCS-T. Boletín de Prensa N° 473.

oportunidades el Jefe de Misión exhortó respetuosamente al CNE a explicar con claridad las reglas relativas al conteo. La Misión agradece la apertura con la que su recomendación fue recibida por las autoridades electorales, y reconoce las declaraciones que en este sentido efectuó la presidenta Diana Atamaint y el comunicado oficial emitido por el CNE en la víspera de la elección. No obstante, la incertidumbre se mantuvo hasta la misma jornada electoral. La MOE/OEA considera fundamental que en todo momento, los ciudadanos y los candidatos tengan certeza y claridad sobre una parte tan trascendental como es el conteo de los votos.

JORNADA ELECTORAL

El día de la elección, los observadores de la OEA recorrieron 192 centros de votación, observando 869 Juntas Receptoras de Votos (JRVs) en 18 de las 24 provincias del país⁹, desde su instalación hasta el conteo y transmisión de resultados. Pese al leve retraso constatado en la instalación de algunas JRVs y la necesidad de trasladar algunas mesas a causa de las lluvias¹⁰, la Misión destaca que el 100% de los centros de votación abrió.

Los observadores reportaron desconocimiento por parte de los MJRVs en el manejo del material electoral y en los procedimientos que debían seguir. Una de las quejas más extendidas entre los ciudadanos que acudieron a votar fueron las largas filas, con esperas de hasta dos horas. Esto pudo deberse a una combinación de factores, entre los que están: el alto número de ciudadanos registrados por mesa, la cantidad de elecciones simultáneas, el drástico aumento en las candidaturas y la complejidad del procedimiento de emisión del sufragio, que en muchos casos hizo que los electores tomaran un tiempo inusualmente largo para votar. La concentración de ciudadanos en espera condujo a que se improvisaran medidas como habilitar pupitres sin biombos para agilizar la votación. Si bien esto facilitó que se pudiera votar con más rapidez, en algunos casos pudo comprometer el derecho al voto secreto.

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

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

La Misión observó que, alrededor de las 8:00pm, la página web de divulgación de resultados del CNE falló y estuvo inaccesible hasta la madrugada. No obstante, es importante decir que los observadores de la OEA estuvieron presentes en el Centro de Monitoreo del CNE desde las 5:00 pm del domingo 24 de marzo

⁹ Pichincha, Guayas, Santa Elena, Manabí, El Oro, Los Ríos, Bolívar, Azuay, Cañar, Chimborazo, Imbabura, Cotopaxi, Loja, Zamora Chinchipe, Orellana, Tungurahua, Sucumbíos y Esmeraldas.

¹⁰ La Misión tuvo conocimiento de que las lluvias e inundaciones obligaron a cambiar algunos centros de votación en los días previos a los comicios. Durante la jornada electoral, solo fue necesario reubicar algunas JRVs dentro del mismo centro en Cotopaxi, Pichincha y Los Ríos.

hasta las 9:42 am del lunes 25 de marzo. A lo largo de todo este tiempo, en el que se procesaron el 82.95% de las actas, su transmisión no se interrumpió en ningún momento. La ciudadanía siguió recibiendo información a través de los medios de comunicación, que al igual que todos los actores políticos tuvieron acceso directo y continuo a los datos. No obstante, una correcta divulgación es fundamental para la transparencia del proceso, la generación de confianza y la información que se le brinda a la ciudadanía. Es de notar que el sistema de divulgación ha fallado en las últimas tres elecciones. Este problema debe ser atendido urgentemente.

HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

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

Esta sección del informe incluye un apartado especial sobre la elección del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

I. Justicia Electoral

La Misión recibió con preocupación la información en torno a la tardía e incompleta constitución del TCE, con fecha posterior a la convocatoria a elecciones y estando aún pendiente la designación de los jueces y juezas definitivos, y el nombramiento de tres de los cinco suplentes. En adición a lo anterior, los miembros del Tribunal manifestaron carecer de recursos financieros suficientes para el ejercicio de sus funciones.

Esta Misión resalta la importancia cardinal que reviste la actividad jurisdiccional como parte de la función electoral. Un sistema electoral fuerte demanda una justicia electoral fuerte.

Por tanto, la Misión recomienda:

- Que el presupuesto de todo proceso electoral debe incluir la dotación de fondos suficientes para los elementos contenciosos que puedan surgir durante la campaña y en la etapa postelectoral.
- Que la calendarización del proceso electoral debe contemplar los tiempos previstos en la legislación para recursos, apelaciones e impugnaciones de actos administrativos y jurisdiccionales.
- La necesidad de fortalecer el rol del Tribunal Contencioso Electoral, dotándolo de medios suficientes, entre otras cosas para impartir cursos en materia de procedencia y argumentación jurídica para los representantes legales de las organizaciones políticas, dado el alto número de desechamientos de los recursos que recibe. Cabe destacar que esta recomendación ya había sido emitida por la MOE/OEA en 2017.¹¹
- Que las organizaciones políticas canalicen sus reclamos a través de los medios institucionales, en lugar de mediatizar los conflictos.
- Que las autoridades que imparten justicia electoral asuman plenamente las funciones que les otorga la Constitución; que la legislación ecuatoriana dote de eficacia y eficiencia real a los mecanismos de impugnación y se consolide al órgano como última instancia en materia electoral.

¹¹ Informe al Consejo Permanente de la MOE/OEA para las Elecciones Generales, Consulta Popular y Segunda Vuelta Presidencial de 2017 en el Ecuador.

II. Organización Electoral

La MOE/OEA saluda las mejoras que las autoridades electorales implementaron después de las elecciones de 2017 y celebra el buen funcionamiento de la logística para el despliegue de materiales.

Por tanto, la Misión recomienda:

- Que para futuros procesos electorales, se fortalezcan el programa de capacitación de las y los ciudadanos que ejercen como miembros de las mesas.
- Regresar al sistema de una urna para cada dignidad, de forma que la clasificación de las papeletas la realice el propio elector al emitir su voto.
- Que se adopten medidas para agilizar el proceso de votación, que pueden incluir: 1) reducir el número de votantes por JRV, y/o 2) aumentar el número de biombos previstos. Asimismo, podría valorarse una reforma legislativa para permitir que las personas que se encuentran en fila al momento del cierre de centros puedan emitir su voto, como es el caso en otros países de la región.
- Fortalecer la comunicación entre la autoridad electoral y los partidos y movimientos políticos, para que estos participen en las distintas actividades relacionadas con el sistema (simulacro, puesta a cero, etc.). Asimismo, dedicar más atención a la capacitación y formación de los encargados de tecnología de los partidos y movimientos políticos.

III. Padrón electoral

El CNE es responsable por organizar y elaborar el registro electoral del país, en coordinación con el Registro Civil¹². El artículo 78 del Código de la Democracia indica que el padrón electoral lo integran las personas mayores de dieciséis años habilitadas para votar, complementado con la inscripción que voluntariamente realicen las y los extranjeros que residen en el país desde hace al menos cinco años, cuyo derecho al voto se encuentra amparado en el artículo 63 constitucional.

En la etapa preelectoral y en el día de las elecciones, la Misión recibió numerosas comunicaciones relacionadas con la eliminación del registro de alrededor de 43.000 personas extranjeras que constaban en el padrón desde el proceso electoral de 2009¹³. La MOE/OEA reconoce la potestad de la autoridad electoral de actualizar y depurar el padrón electoral, de forma que refleje la situación real de personas habilitadas para votar. No obstante, la Misión considera que una decisión administrativa que tiene el potencial de restringir la participación política de personas debe ser ampliamente comunicada, de forma que quienes se sientan afectados tengan oportunidad de ponerse en regla (en este caso, inscribirse ante el CNE) o impugnar en plazo las decisiones adoptadas.

Respecto al padrón electoral, la Misión recomienda:

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

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

¹³ Memorando Nro. CNE-DNRE-2019-0403-M de la Dirección Nacional de Registro Electoral del Consejo Nacional Electoral.

- Considerar la creación de un registro nacional de población independiente y autónomo del poder ejecutivo que confeccione el padrón electoral, además de cumplir las funciones de registro civil.

IV. Tecnología Electoral

El pleno del CNE conformó una Comisión Técnica por la Transparencia del Sistema Informático integrada por informáticos de universidades e instituciones reconocidas del país, cuya función consistió en evaluar la funcionalidad y la seguridad del Sistema de Transmisión y Publicación de Resultados (STPR). La Misión reconoce los esfuerzos del Consejo por transparentar el funcionamiento del sistema, permitiendo mayor seguimiento a los procesos claves que se ejecutan durante el cómputo de resultados.

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

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

El sistema de divulgación de resultados a través de la Página Web es en la actualidad la primera línea de contacto entre los resultados electorales que entregan las autoridades electorales y la ciudadanía.

Sumado a esto, vale mencionar que, tanto los medios de comunicación como los partidos y movimientos políticos tuvieron acceso a los resultados de manera continua a través de un servicio que albergaba las actas en la nube, así como desde la sala de prensa instalada en la sede matriz del CNE. La Misión reconoce como un avance positivo la creación de este espacio dado que de esta manera se aseguró que la información fluyera por canales alternativos cuando la página Web del CNE dejó de funcionar.

Respecto al uso de tecnología, la Misión recomienda:

- Institucionalizar la Comisión Técnica por la Transparencia del Sistema Informático incluyendo a los representantes técnicos de partidos, quienes podrían observar en detalle las actividades realizadas.
- Que el CNE tome medidas que permitan que la página Web institucional transmita información de manera ininterrumpida desde el inicio del procesamiento de las actas hasta completar el total de las mismas. Entre estas medidas se incluye efectuar las pruebas de carga y de accesos concurrentes a los servidores de publicación de resultados.
- Aumentar el número de digitadores para que el proceso se realice en menor tiempo.

V. Participación Política de Mujeres

La MOE/OEA felicita al Ecuador por los avances registrados en la búsqueda de la igualdad en la participación política entre hombres y mujeres, incluyendo la adopción de los principios de paridad, alternabilidad y secuencialidad como una obligación constitucional en cargos de nominación, de

designación y de elección popular, así como en las directivas de los partidos políticos y movimientos y la obligación que el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal Contencioso Electoral tengan composición paritaria¹⁴.

La Misión constató que las mujeres estuvieron subrepresentadas en las candidaturas inscritas para los puestos uninominales: representaban el 14% de las candidaturas a Alcaldías y el 17% de las candidaturas a Prefecturas y Viceprefecturas titulares. Las cifras fueron más equitativas en los cargos plurinominales, en donde las candidatas representaban más del 44% de aspirantes a Concejalías urbanas y rurales, así como a las Juntas Parroquiales. Se observa asimismo la continuación de una tendencia ya registrada en la MOE/OEA de 2017: la predominancia de hombres en el encabezamiento de las listas.

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

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

- Adoptar medidas de paridad horizontal, de forma que se haga extensivo este principio en el encabezamiento de todas las listas de candidaturas a puestos de elección popular plurinomial.
- Revisar el marco normativo e incorporar disposiciones que permitan atender, prevenir, detectar y sancionar este tipo de violencia, tanto en periodo electoral como no electoral. La Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las Mujeres puede servir de orientación en este proceso.
- La adopción, a la mayor brevedad posible, de una herramienta de actuación interinstitucional, como un protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de su género, unificando criterios, conceptos y procedimientos a través del entramado institucional ecuatoriano.

VI. Participación Política de Pueblos y nacionalidades

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

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

¹⁴ Constitución de la República, art. 210, 217 y 224

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

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

- Incluir la variable de etnia dentro del padrón electoral, en coordinación con el Registro Civil, de forma que se pueda visibilizar la participación política de las distintas nacionalidades, pueblos y etnias que conforman el Ecuador.
- Avanzar aún más en el acercamiento de los centros de votación a los pueblos y nacionalidades que residen en zonas remotas, especialmente cuando el número de integrantes de una comunidad supere el número mínimo para la creación de una JRV.
- Elaborar manuales de capacitación en las lenguas indígenas (o, al menos, en los dos idiomas oficiales de relación intercultural, el kichwa y el shuar) y que se incluya señalética en lenguas nativas para asistir al elector en el ejercicio del voto.

VII. Financiamiento Político-Electoral

La existencia del Fondo de Promoción Electoral (FPE) (financiamiento público indirecto) y la prohibición del uso de recursos privados para pautas de propaganda en medios, contribuyen a generar condiciones de mayor equidad en la contienda electoral y deben ser celebradas. Sin embargo, en un entorno político altamente fragmentado, como el existente en Ecuador, la ausencia de barreras para acceder al financiamiento público genera una enorme atomización de la contribución estatal y un incentivo para el nacimiento de nuevas organizaciones políticas. También es positiva la disponibilidad de financiamiento público a través del Fondo Partidario Permanente. En el caso de este último, la Misión constató que la legislación ecuatoriana, si bien contempla la posibilidad de asignar recursos para formación y capacitación, no establece un monto o porcentaje específico para ello.

Más problemática es la situación del financiamiento privado, que no es fiscalizado durante la campaña y está sujeto a un débil escrutinio posterior, con un retraso de hasta dos años en la presentación de reportes, de acuerdo con la legislación vigente. Esto reduce seriamente la eficacia del control existente.

Por lo anterior, la Misión recomienda:

- Fortalecer las capacidades del CNE para atender las funciones que por ley le han sido asignadas en la fiscalización del financiamiento público y privado, robusteciendo sus facultades para la detección y sanción de infracciones. Asimismo, recomienda poner especial énfasis en el fortalecimiento de capacidades para la fiscalización y control del gasto durante la campaña, de forma que se garantice la equidad en la competencia y que la ciudadanía pueda disponer de información oportuna para el ejercicio del sufragio.
- Considerar la introducción de una barrera de acceso al FPE, que combine algún requisito electoral para recibir la ayuda estatal y la exigencia de garantizar y reembolsar parte de los recursos recibidos, en caso de que el beneficiario no alcance un resultado electoral mínimo.
- Incorporar en la normativa la obligatoriedad de etiquetar parte de los recursos permanentes que se asignan a las organizaciones para que sean destinados a la capacitación política, técnica y/o

ideológico-programática, así como a la promoción de los derechos humanos, los valores de igualdad y no discriminación, y los liderazgos de grupos históricamente sub-representados, particularmente las mujeres.

VIII. Propaganda electoral

Para la promoción y divulgación de ideas en el marco de la campaña electoral, el Art. 202 del Código de la Democracia contempla el acceso a espacios en radio, televisión y prensa escrita de manera exclusiva a través del CNE. El material a difundir lo deben proveer los partidos o movimientos y el CNE autoriza su divulgación previa revisión de contenidos¹⁵.

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

Para este proceso electoral, la Misión fue informada de que los medios nativos digitales tuvieron dificultades para inscribirse como proveedores de publicidad electoral. Tras pronunciamientos de la Procuraduría General de la República (PGR)¹⁶, el CNE y el TCE sobre el tema, finalmente el CNE autorizó el 10 de marzo el registro de tres¹⁷ “medios de comunicación social impresos digitales” que cumplieron con los requisitos solicitados¹⁸.

Por lo anterior, la Misión recomienda:

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

¹⁵ De acuerdo con el formato de análisis de productos comunicacionales del CNE, esta revisión incluye que se dé a conocer los candidatos/as a la ciudadanía; se propicie el debate y difusión de las propuestas programáticas, planes de gobierno u opciones de manera predominante; entre otros.

¹⁶ Pronunciamiento en Oficio No. 02548 de 4 de febrero de 2019.

¹⁷ Sociedad Civil Carchi al Día, DiarioAldia.com.ec, y Metroecuador.

¹⁸ Informe Técnico de Cumplimiento de Requisitos para Calificación de Empresas que se enmarquen en lo previsto en el cuarto inciso del Artículo 24 del Reglamento de Promoción Electoral.

IX. Elección de miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

Hasta la consulta popular y referéndum del 4 de febrero de 2018, los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social eran elegidos por el Consejo Nacional Electoral a través de un concurso público de mérito y oposición, con postulación, veeduría e impugnación ciudadana, de acuerdo a la Constitución del 2008¹⁹. Una de las novedades del proceso electoral de 2019 fue que la elección de las y los siete integrantes principales y suplentes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) se realizó por primera vez por medio de “sufragio universal, directo, libre y secreto,” según lo estipulado en la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, reformada el 23 de marzo de 2018.²⁰

Requisitos y prohibiciones

Dentro de las reformas aprobadas a la Ley que rige esta función del Estado, se incluyó la necesidad de que los candidatos demostraran “trayectoria en organizaciones sociales, participación ciudadana, lucha contra la corrupción, o reconocido prestigio” y que poseyeran “título de tercer nivel legalmente registrado en el sistema de educación superior”²¹. Asimismo, se añadió que los aspirantes no puedan tener obligaciones pendientes con el seguro social, y se ampliaron las restricciones a quienes pertenecen a organizaciones políticas. La normativa anterior descalificaba a personas que ejercieron cargos directivos en organizaciones y movimientos políticos por un período de dos años previo a la convocatoria. Actualmente, se restringe la participación de cualquier candidato que haya sido “afiliado, adherente o dirigente de partidos o movimientos políticos durante los últimos cinco años”. Finalmente, la reforma legislativa estipuló que aquellas personas que hayan ejercido ciertas posiciones en la función pública²² son inelegibles, “salvo que hayan renunciado a sus funciones treinta meses antes de la fecha señalada para su inscripción.”²³

Varios actores políticos e incluso las propias autoridades electorales manifestaron a la Misión que los requisitos y prohibiciones para las candidaturas al CPCCS restringían la participación plural. En ese sentido, también resulta notorio el requisito de haber renunciado a funciones públicas dos años y medio antes de la fecha de inscripción de candidaturas, dado que esta ley fue reformada apenas un año antes de la celebración de los comicios.

Papeletas

La Ley Orgánica del CPCCS dispuso en su artículo 32 que “el Consejo Nacional Electoral (...) elaborará una papeleta con tres listas electorales: una de mujeres; una de hombres; y, una de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos o montubios y de ecuatorianos en el exterior, en la que se observará la alternancia de género”, así como que el orden de los candidatos sería determinado por sorteo. Para esta elección, el Consejo Nacional Electoral recibió un total de 201 postulaciones²⁴. De ese total, fueron habilitadas 43 personas.

¹⁹ Constitución de la República de Ecuador. Artículo 207

²⁰ Art. 19

²¹ Art. 20 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

²² Miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, autoridades designadas por el CPCCS, jueces de la Función Judicial, Ministros de Estado, Secretarios, miembros del servicio exterior y las autoridades del nivel jerárquico en la escala superior desde quinto grado.

²³ El Art. 21.9 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social aprobada en 2009 requería la renuncia a funciones seis meses antes de la fecha señalada para su inscripción.

²⁴ <https://app05.cne.gob.ec/Postulacion/REPORTES/frmReporteSeg.aspx>

El 20 de diciembre de 2018, el CNE adoptó un Informe Técnico²⁵ en el que se dispuso la elaboración de tres papeletas: una con 11 candidatas mujeres, una con 24 candidatos hombres y una con 4 candidatos y candidatas de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos o montubios y de ecuatorianos en el exterior. El Informe Técnico en referencia señaló que separar las papeletas permitiría facilitar al elector el sufragio y las campañas publicitarias sobre el sufragio, minimizar el riesgo de error en el escrutinio, y reducir las inconsistencias de las actas de escrutinio.

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

Campaña y Promoción de Candidatos/as

La promoción de las y los candidatos al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social depende exclusivamente del Consejo Nacional Electoral, por lo que a ningún partido o movimiento político, organización social, funcionario público, candidato o ciudadano se le permitió realizar actos de proselitismo político a favor o en contra de ningún candidato. Estos candidatos también tenían la prohibición de recibir o utilizar financiamiento privado de cualquier tipo²⁶.

En tal sentido, la Misión constató que el CNE habilitó la web candidatos2019.cne.gob.ec con información de las y los candidatos con sus hojas de vida, e inició la divulgación de cuñas en radio y televisión, así como espacios en medios de prensa escrita. Asimismo, la Misión fue informada por el CNE de que se realizaron dos cadenas nacionales, en horario de alta audiencia. A pesar de los esfuerzos del CNE, un gran número de candidatos entrevistados por la Misión expresaron su disconformidad por lo que calificaron como difusión tardía y limitada de sus perfiles y propuestas, a través de spots de 20 segundos que a su criterio resultaban muy cortos para presentar sus propuestas con la amplitud requerida. El esquema de comunicación utilizado para la difusión de estas candidaturas no permitió que la ciudadanía conociera a los aspirantes y que pudiera votar de manera informada.

Asimismo, la Misión observó que el material que se utilizó para difundir a las y los candidatos utilizaba números de casilleros que, al momento de votar, no estaban en la papeleta. Contar con esos números hubiera dado a los electores un elemento más para reconocer a los candidatos/as.

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

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

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

²⁵ Mediante Resolución PLE-CNE-2-28-1-2018

²⁶ Art. innumerado tercero a continuación del art. 35. Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

- Revisar la normativa vigente que impide a los candidatos y candidatas realizar proselitismo político, de manera que se eviten posibles restricciones a la libertad de expresión y fomentar el libre debate de ideas y propuestas. Esto, además, favorecería el voto informado de la ciudadanía.
- Regular el financiamiento privado para candidatos/as al CPCCS, con el propósito de garantizar las condiciones de igualdad en la competencia y así evitar fondos de origen dudoso en este tipo de elecciones.
- La aplicación de las mismas normas y sanciones establecidas en el Reglamento para la Promoción Electoral del CPCCS para aquellas personas o partidos que participan de una campaña de voto nulo.

Sobre el Voto Nulo

Durante la etapa pre-electoral, la Misión constató que diversos actores políticos, incluyendo funcionarios públicos, hicieron un llamado al voto nulo. Este llamado rápidamente se tradujo en una intensa campaña que promovió la idea de que se votara de tal manera que permitiera aplicar el artículo 147 del Código de la Democracia, el cual indica que se declarará la nulidad de las elecciones “cuando los votos nulos superen a los votos de la totalidad de candidatas y/o candidatos, o de las respectivas listas, en una circunscripción determinada”.

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

El miércoles 20 de marzo, a menos de 24 horas de iniciar el voto de las personas privadas de libertad, la Misión constató la divulgación de un mensaje no oficial de un consejero del CNE en el que se explicaba el método de conteo de votos nulos que el Pleno habría de aprobar mediante resolución. Este mecanismo sugería que la unidad de medida de los votos nulos fueran las marcas, por lo que cada papeleta anulada valdría por tres. Al tratarse de una postura no oficial del órgano colegiado, acrecentó aún más las dudas e incertidumbre que giraban alrededor del tema en cuestión. Respecto a lo anterior, la Misión exhortó en reiteradas ocasiones a las autoridades electorales a tomar una postura de manera pronta, clara y precisa sobre el método a utilizarse, lo cual no sucedió sino hasta el sábado 23 de marzo, fecha en que el CNE emitió un comunicado oficial acompañado de una cadena nacional y mensajes en redes sociales.

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

Al respecto, la Misión recomienda:

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

Proceso de descalificación de candidatos/as

El día anterior a la elección, la Misión recibió documentación de cinco candidatos/as a CPCCS respecto a un proceso de descalificación por causa de incumplimiento de la Ley Orgánica del CPCCS y el reglamento para la promoción electoral de esta elección. Teniendo en cuenta que el documento otorga el plazo de 48

hs a cada candidato/a para realizar las descargas necesarias, se prevé que este proceso quede concluido después de la elección.

Respecto a lo anterior, la Misión considera problemático que se le dé curso a un procedimiento de este tipo, cuando ya incluso estaba en marcha la votación. Las autoridades deben velar por garantizar la certeza jurídica a las y los candidatos previamente habilitados, así como a la ciudadanía para que su voto pueda ser reflejado de manera fiel en los resultados electorales.

Por lo anterior, la Misión recomienda:

- Aplicar criterios universales en cualquier proceso que derive en potenciales inhabilitaciones. La Misión considera que, ante iguales circunstancias, deben seguirse iguales procedimientos.

Consideraciones finales sobre la elección del CPCCS

En la elección del domingo, la ciudadanía ecuatoriana manifestó su voluntad sobre la conformación del CPCCS. Ese es un hecho significativo, que debe ser reconocido. Sin embargo, como se infiere de los párrafos anteriores, la Misión recomienda que la legislación y los procedimientos aplicables a la elección del CPCCS, sean integral y profundamente revisados, para evitar que se repitan en el futuro los numerosos problemas que afectaron este primer ejercicio electoral.

X. Agradecimientos

La Misión agradece la apertura y colaboración brindada por las autoridades y funcionarios del Consejo Nacional Electoral (CNE) y del Tribunal Contencioso Electoral (TCE), que permitieron el ejercicio de su trabajo. Extiende asimismo su agradecimiento al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana por su apoyo.

La Misión agradece también las contribuciones financieras de los gobiernos de Bolivia, Colombia, Corea, Estados Unidos, Francia, Holanda, México y Panamá que posibilitaron el despliegue de esta Misión.