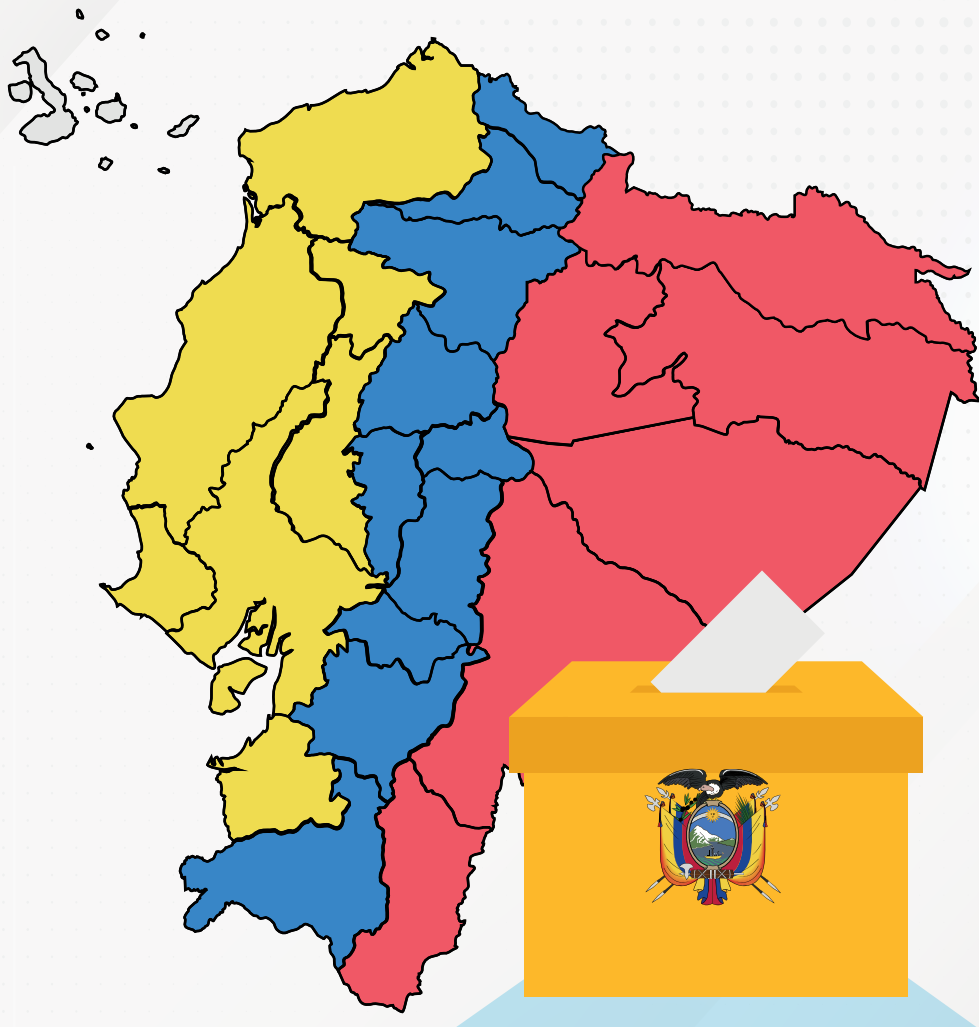


DOSSIER: REFERÉNDUM Y CONSULTA POPULAR 2024



Dossier:
Referéndum y
Consulta Popular 2024



Dossier: Referéndum y Consulta Popular 2024

Introducción

En el año 2024, Ecuador acudió de nuevo a las urnas para un referéndum y consulta popular. Este proceso democrático permitió a los ciudadanos ecuatorianos decidir sobre una serie de cuestiones de gran relevancia para el país. Este dossier presenta un análisis de los principales temas de las 11 preguntas planteadas en el referéndum y la consulta, abarcando temas cruciales como el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía, el incremento de penas en delitos graves, el control de armas, la extradición de ecuatorianos, el trabajo por horas y el arbitraje internacional con empresas privadas. Además, se presentan los resultados electorales de cada una de las preguntas, ofreciendo una visión clara y precisa de las decisiones tomadas por el electorado.

Además de la explicación detallada de cada uno de estos temas, este dossier incluye un análisis de los resultados electorales de cada pregunta. Estos resultados ofrecen una visión integral de las decisiones tomadas por los ciudadanos ecuatorianos y su impacto potencial en el futuro del país. A través de este dossier, esperamos proporcionar a los lectores una comprensión clara y precisa de las implicaciones de cada propuesta y los resultados del Referéndum y la Consulta Popular 2024. Con esto el Instituto de la Democracia cumple su tarea de contribuir al debate público para los ciudadanos ecuatorianos desde un enfoque netamente académico.

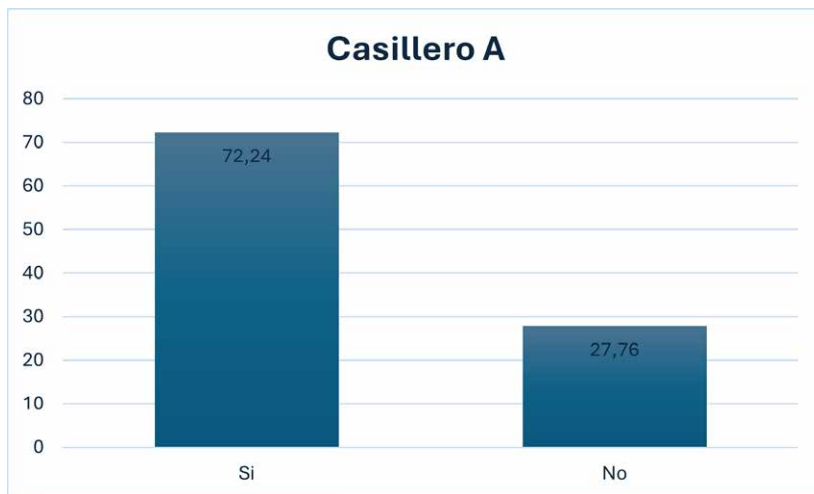
1. Apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía

La aprobación contundente de la **pregunta A** que planteaba: *¿Está usted de acuerdo con que se permita el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas en las funciones de la Policía Nacional para combatir el crimen organizado, reformando parcialmente la Constitución?* en la reciente consulta popular del 21 de abril en Ecuador marca un momento histórico para el país, al obtener un sólido respaldo del 72,24% a favor y un 27,76% en contra. Este resultado no solo representa una reforma parcial a la Constitución, sino también un claro mensaje de la ciudadanía sobre la urgencia de fortalecer la cooperación entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en la lucha contra el crimen organizado. Esta victoria allana el camino

para una mayor sinergia entre ambas instituciones, promoviendo así un ambiente de seguridad y justicia que responda a las necesidades y preocupaciones de la sociedad ecuatoriana.

Una vez que los resultados fueron publicados en el Registro Oficial, la reforma entró en vigor, marcando el inicio de una nueva estrategia de seguridad nacional en Ecuador. La aprobación de esta iniciativa implica un cambio sustancial en el papel de las Fuerzas Armadas en el ámbito de la seguridad interna, eliminando la necesidad de que el presidente declare el estado de excepción para su intervención y estableciendo en su lugar la emisión de un decreto de complementariedad según un protocolo específico. Este enfoque busca fortalecer la coordinación y colaboración entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, con el objetivo de optimizar los recursos y estrategias en la lucha contra el crimen organizado. Se espera que la implementación efectiva de estos cambios tenga un impacto positivo en la seguridad ciudadana y en la protección de los derechos y el bienestar de la población ecuatoriana, sentando así las bases para un ambiente más seguro y justo en el país.

El respaldo mutuo entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional representa más que una simple cooperación; es una alianza estratégica y puntual que aprovecha las fortalezas individuales de cada institución para fortalecer la seguridad interna y hacer frente de manera eficaz a amenazas como el crimen organizado. Esta colaboración, garantiza el pleno respeto a los roles y funciones específicos de cada entidad dentro del marco legal y constitucional establecido. Las Fuerzas Armadas, con su capacitación en áreas como la logística y la inteligencia, pueden ofrecer un apoyo crucial en operaciones estratégicas, mientras que la Policía Nacional, con su experiencia en la aplicación de la ley y el mantenimiento del orden público, puede liderar las acciones en el terreno. Esta sinergia entre ambas instituciones promete una respuesta más eficiente y coordinada ante los desafíos de seguridad que enfrenta el país, asegurando así un ambiente más seguro y protegido para todos los ciudadanos.



Fuente: CNE (2024)

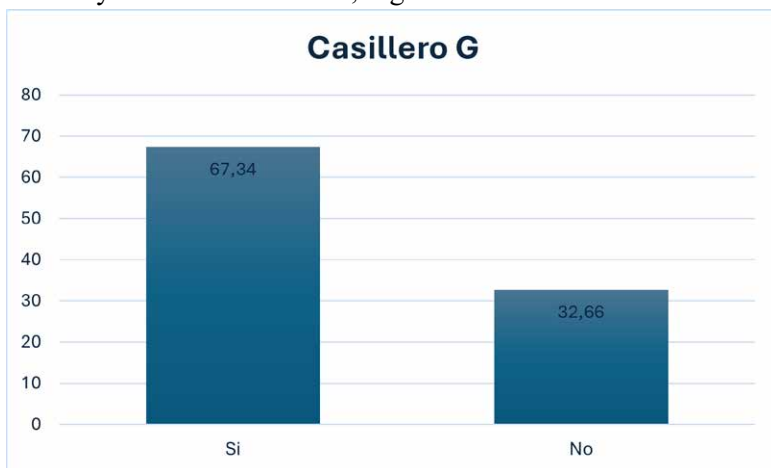
Elaboración: IDD (2024)

2. Incremento de penas en delitos graves

La **pregunta G** de la consulta: *¿Está usted de acuerdo con que se incrementen las penas de los delitos de: (i) terrorismo y su financiación, (ii) producción y tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, (iii) delincuencia organizada, (iv) asesinato, (v) sicariato, (vi) trata de personas, (vii) secuestro extorsivo, (viii) tráfico de armas, (ix) lavado de activos y (x) actividad ilícita de recursos mineros, reformando el Código Orgánico Integral Penal conforme el Anexo de la pregunta?* Obtuvo un apoyo del 67,34% a favor y un 32,66% en contra y planteaba un aumento en las penas para delitos relacionados con el crimen organizado, sin especificar el alcance de dicho incremento. Los delitos sujetos a esta reforma incluirán terrorismo y su financiación, producción y tráfico ilícito de sustancias controladas, delincuencia organizada, asesinato, sicariato, trata de personas, secuestro extorsivo, tráfico de armas, lavado de activos y actividad ilícita de recursos mineros. El anexo de la pregunta establece que, en caso de aprobación, el presidente de la República deberá presentar, en un plazo máximo de cinco días tras la publicación de los resultados, un proyecto de ley de reforma al *Código Orgánico Integral Penal* (COIP) que contenga las modificaciones

correspondientes. Posteriormente, la Asamblea Nacional tendrá un plazo máximo de 60 días para debatir y aprobar dicha reforma.

Según los fundamentos presentados en la pregunta, en el año 2022, Ecuador registró un total de 4.603 muertes violentas, lo que se tradujo en una tasa de 25 casos por cada 100.000 habitantes. Además, de acuerdo con el Informe de Caracterización del Crimen Organizado en Ecuador, publicado en septiembre de 2023, se determina que el narcotráfico representa la principal manifestación del crimen organizado en el país. Este fenómeno ha generado un impacto significativo en otros delitos asociados, como el tráfico de hidrocarburos, la corrupción, el tráfico de armas y el lavado de activos, según lo establecido en el informe.



Fuente: CNE (2024)

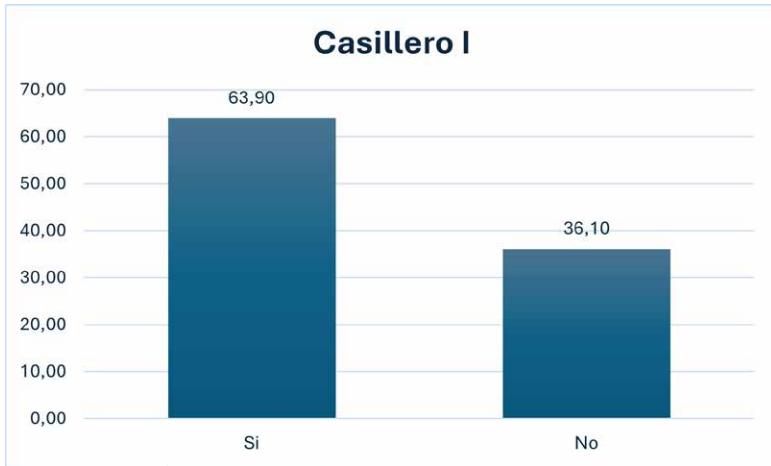
Elaboración: IDD (2024)

3. Control de armas

La **pregunta I** de la consulta: *¿Está usted de acuerdo con que se tipifique como delito la tenencia o el porte de armas, municiones o componentes que son de uso exclusivo de las Fuerzas Armadas o la Policía Nacional, sin afectar a las armas de fuego permitidas para uso civil, reformando el Código Orgánico Integral Penal conforme al Anexo de la pregunta?* Obtuvo un apoyo del 63,90% a favor y un 36,10 en contra.

El anexo de esta pregunta especifica un detalle crucial: la propuesta al ser aprobada, el presidente de la República enviará a la Asamblea Nacional un proyecto de reforma al *Código Orgánico Integral Penal* (COIP) en un plazo de cinco días. Este procedimiento tiene como objetivo garantizar una respuesta legislativa rápida y eficiente, permitiendo que las modificaciones necesarias se implementen con prontitud en el marco legal vigente. La reforma buscará reforzar la seguridad y el control sobre las armas de uso exclusivo de las fuerzas de seguridad del Estado, asegurando que las regulaciones sobre la posesión y el uso de armas sean claras y adecuadas a las necesidades de seguridad del país, sin perjudicar los derechos de los civiles a poseer armas de fuego permitidas por la ley. Asimismo, la Asamblea Nacional tendrá un plazo máximo de 60 días para debatir y aprobar la reforma legal. Uno de los argumentos presentados es que, entre 2020 y 2023, las autoridades incautaron un total de 4.597 armas de uso exclusivo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. Este número representa un aumento significativo en el índice anual de incautaciones: en 2020 se confiscaron 823 armas; en 2021, 1.041; en 2022, 1.200; y en 2023, 1.442 armas. Según el Gobierno, el *Código Orgánico Integral Penal* (COIP) en la actualidad no diferencia claramente entre la tenencia y el porte de armas, sus componentes y municiones que son de uso exclusivo de las fuerzas de seguridad del Estado y otros delitos relacionados con armas, lo que subraya la necesidad de esta reforma específica. Sin embargo, la *Ley y el Reglamento sobre Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios* especifican cuáles son las armas de uso exclusivo de las fuerzas públicas y las sanciones correspondientes para quienes violen estas normativas. Por ejemplo, la Ley establece que los infractores serán castigados con reclusión menor de 3 a 6 años y con multas que oscilan entre USD 1.000 y USD 5.000.¹

¹ Art. 31.- Los que con violación a las normas de esta Ley, fabricaren, suministraren, adquirieren, sustrajeren, arrojarren, usaren, transportaren o tuvieren en su poder armas de fuego, municiones, explosivos, accesorios o materias destinadas a su fabricación serán reprimidos con reclusión menor de 3 a 6 años y con multa de un mil a cinco mil dólares de los Estados Unidos de América, sin perjuicio del decomiso de las armas de fuego, municiones, explosivos, accesorios, materias primas que constituyan la infracción.



Fuente: CNE (2024)

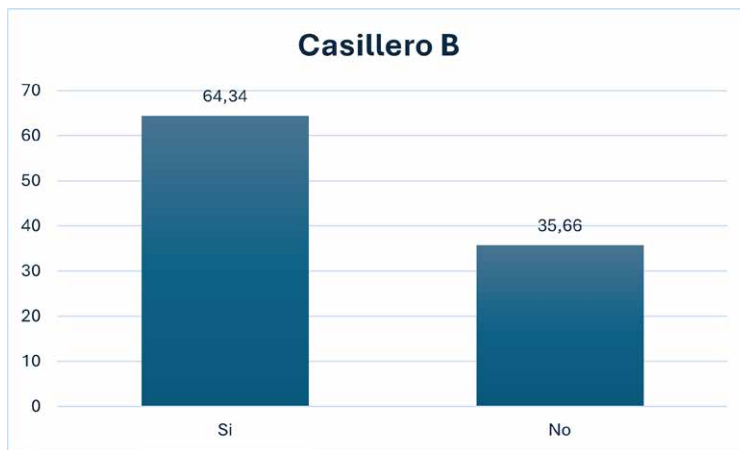
Elaboración: IDD (2024)

4. Extradición de ecuatorianos

La cuestión de la extradición fue abordada como la **pregunta B** en el Referéndum y Consulta Popular del 21 abril del 2024. Esta pregunta se formuló de la siguiente manera: *¿Está usted de acuerdo con permitir la extradición de ecuatorianos, con las condiciones, requisitos, restricciones e impedimentos establecidos en la Constitución, los instrumentos internacionales y en la ley, enmendando la Constitución y reformando las leyes, conforme el Anexo 1?* Se aprobó con el 64,34% a favor y el 35,66% en contra la posibilidad de permitir la extradición de ecuatorianos que hayan cometido delitos en otros países y sean solicitados por esos países. Sin embargo, para que esta decisión tomada en las urnas tenga efecto, es necesario reformar el artículo 79 de la Constitución, el cual actualmente prohíbe la extradición de ciudadanos ecuatorianos y establece que su enjuiciamiento debe regirse por las leyes de Ecuador.

Según lo establecido en el anexo, la enmienda al artículo 79 de la Constitución precisa que la extradición será otorgada por jueces designados conforme a la ley, quienes actuarán a solicitud de la autoridad competente. Esto implica un cambio significativo en la normativa legal vigente, permitiendo que los ecuatorianos requeridos

por la justicia de otros países puedan ser extraditados, siempre y cuando se cumplan con los requisitos y condiciones establecidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales y la legislación nacional.



Fuente: CNE (2024)

Elaboración: IDD (2024)

5. Trabajo por horas

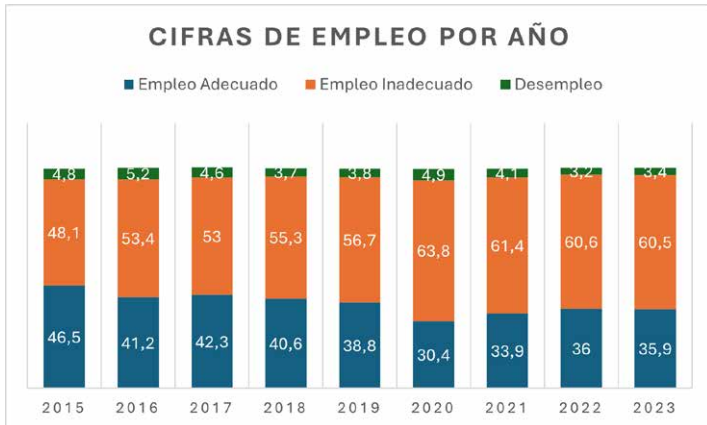
La pregunta E: *¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República y reformar el Código de Trabajo para el contrato de trabajo a plazo fijo y por horas, cuando se celebre por primera vez entre el mismo empleador y trabajador, sin afectar los derechos adquiridos de los trabajadores, de acuerdo con el Anexo 4?* Fue rechazada con un 69,50% de votos en contra y un 30,50% a favor, que proponía abrir la puerta para el trabajo por horas y el contrato a plazo fijo.

Desde 2008, el artículo 327 de la Constitución prohíbe el contrato por horas por considerarlo una forma de precarización laboral. En contraste, el contrato a plazo fijo existió en Ecuador hasta 2015, cuando fue eliminado por la Ley Orgánica para la Justicia Laboral introducida durante el gobierno del entonces presidente Rafael Correa. El argumento principal para su eliminación consistía en que este tipo

de contrato no proporcionaba estabilidad laboral, dado que duraba solo dos años y, al finalizar, el trabajador recibía solo un 25% de su salario, por año, bajo la figura de desahucio. De hecho, según datos del gobierno de esa época, casi el 60% de los contratos en ese período eran a plazo fijo.

El boom económico durante el gobierno de Rafael Correa tuvo un impacto significativo en el mercado laboral pleno o adecuado, definido como aquel donde se gana al menos el salario básico y se trabaja, por lo menos, 40 horas a la semana. En diciembre de 2015, la tasa de empleo adecuado según el INEC era del 47%, pero esta fue disminuyendo paulatinamente. Para diciembre de 2023, la tasa de empleo pleno o adecuado había caído al 34%.

Este descenso en el empleo adecuado refleja un deterioro en la calidad del trabajo disponible en el país, destacando los desafíos significativos que enfrenta el mercado laboral ecuatoriano en términos de proporcionar empleos estables y bien remunerados. La reciente consulta popular y el rechazo a las propuestas de contratos por horas y a plazo fijo indican una preocupación continua por la estabilidad y calidad del empleo entre los ciudadanos ecuatorianos.



Fuente: INEC (2024)

Elaboración: IDD (2024)

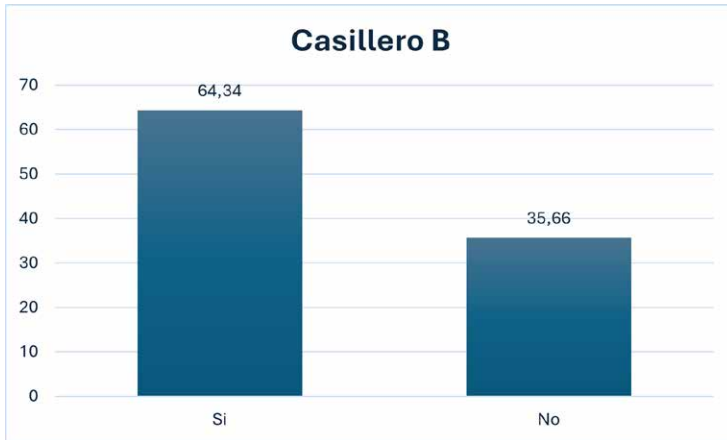
Frente a la rigidez del mercado laboral, los gobiernos de turno intentaron introducir cierta flexibilidad mediante diversas reformas legales y reglamentarias que permitieran nuevos tipos de contratos de trabajo. Por ejemplo, se crearon contratos de emprendimiento, productivo y turístico, todos ellos con una duración de un año y carácter a plazo fijo. Adicionalmente, mediante la *Ley Orgánica de Apoyo Humanitario*, se introdujeron los contratos emergentes, que también tienen una duración de un año, con la posibilidad de renovarlos por un año más.

Asimismo, se amplió el uso de contratos por obra cierta o servicios determinados, proporcionando más opciones para ajustar la contratación a las necesidades específicas de proyectos o servicios concretos. Otra innovación fue la introducción del contrato a tiempo parcial, que permite la contratación de trabajadores por cuatro horas diarias. Sin embargo, este tipo de contrato implica un recargo del 35% para los empleadores, lo que ha limitado su adopción.

En la actualidad, en Ecuador existen más de 41 tipos de contratos laborales, reflejando un intento constante por parte de las autoridades de adaptar el marco legal a las diversas realidades del mercado laboral. A pesar de esta diversidad contractual, el contrato indefinido sigue siendo el más utilizado, indicando una preferencia tanto por parte de empleadores como de empleados por la estabilidad que ofrece este tipo de relación laboral.

Estas reformas buscan equilibrar la necesidad de flexibilidad en el mercado laboral con la protección de los derechos de los trabajadores, un desafío constante en la política laboral del país. La creación de estos nuevos tipos de contratos refleja un esfuerzo por fomentar el empleo y adaptarse a las cambiantes condiciones económicas y sociales, aunque su efectividad y aceptación varían entre los diferentes sectores y actores del mercado laboral.

La propuesta del Gobierno para el trabajo por horas se centraba en contratar desde una hasta diez horas por semana, con un valor fijo por hora que podría variar entre USD 3,8 y USD 10, según la actividad. Sin embargo, la iniciativa generó dudas debido a los vacíos en la regulación sobre qué actividades y puestos podrían utilizar este mecanismo y el porcentaje de la nómina permitido bajo esta modalidad. Esto complicó la posibilidad de una reforma laboral estructural.



Fuente: CNE (2024)

Elaboración. IDD (2024)

6. Arbitraje internacional con empresas privadas

La **pregunta D**: *¿Está usted de acuerdo que el Estado ecuatoriano reconozca el arbitraje internacional como método para solucionar controversias en materia de inversión, contractuales o comerciales?*

Obtuvo un 65,16% de votos en contra y un 34,84% de votos a favor, por lo que se rechazó la aceptación del arbitraje internacional como mecanismo de resolución de controversias en materia de inversiones. Desde 2008, el artículo 422 de la Constitución de Ecuador prohíbe la celebración de tratados o instrumentos internacionales en los que el Estado ceda jurisdicción soberana a instancias de arbitraje internacional en controversias contractuales o comerciales con personas naturales o empresas. La única excepción a esta regla es cuando se establezcan sedes en cortes latinoamericanas. A raíz de este artículo, Ecuador ha declarado inconstitucionales varios tratados de protección de inversiones, colocándose en desventaja frente a otros países que sí mantienen estos mecanismos.

El arbitraje internacional con empresas privadas es un proceso legal mediante el cual disputas entre empresas privadas y/o entre empresas y Estados son resueltas por un árbitro o un tribunal arbitral, en lugar de recurrir a los tribunales nacionales. Este método es común en

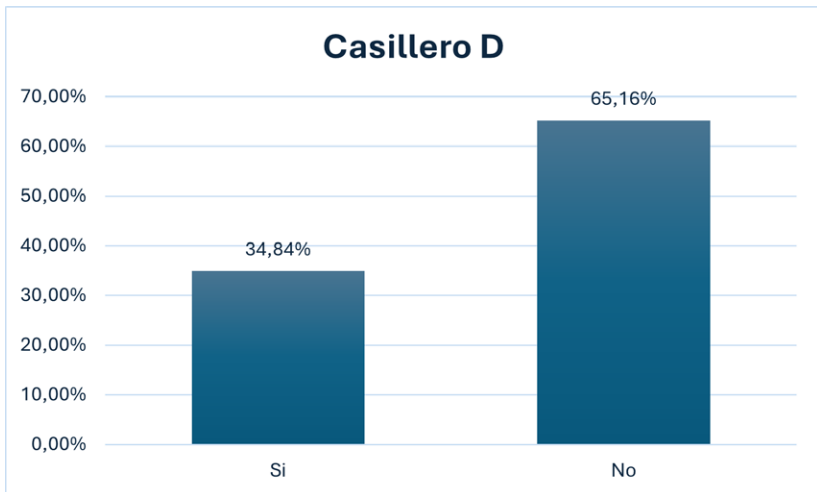
transacciones comerciales internacionales, contratos internacionales de inversión y acuerdos entre empresas y Estados. En este proceso, las partes en disputa eligen a un árbitro o un panel de árbitros independientes y neutrales, quienes revisan el caso, escuchan las pruebas presentadas por ambas partes y emiten una decisión vinculante. El arbitraje internacional ofrece varias ventajas, como la neutralidad del proceso, la flexibilidad en los procedimientos y la capacidad de resolver disputas de manera más rápida y confidencial que a través de los tribunales nacionales. Sin embargo, también puede plantear preocupaciones sobre la falta de transparencia y la posibilidad de que las decisiones arbitrales limiten la capacidad de los Estados para regular en el interés público (CEPAL, 2009).

Entre los años 2010 y 2013, la Corte Constitucional dictaminó que todos los tratados de protección de inversiones con cláusulas arbitrales eran inconstitucionales.² Esto impide incluir cláusulas de arbitraje en tratados comerciales, como ocurrió con el acuerdo comercial con Costa Rica, que contenía provisiones para el arbitraje internacional en cortes como el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (Ciadi), una institución del Banco Mundial creada en 1965. Este aspecto fue observado por la Corte Constitucional, lo que obligó a Ecuador a renegociar dicha cláusula (Palacios Abad, 2021).

No obstante, el Estado aún puede pactar cláusulas de arbitraje internacional en contratos de inversión con empresas extranjeras cuando los montos superan los diez millones de dólares. Al respecto, cabe mencionar que tanto el gobierno de Rafael Correa como en los de Lenín Moreno y Guillermo Lasso se ha recurrido a esta práctica. Por ello, pese a la enmienda constitucional de 2008, no se han frenado las demandas de empresas extranjeras contra el país. Para este año, el Ministerio de Finanzas estima que Ecuador podría enfrentar pagos de hasta 2.424 millones de dólares debido a arbitrajes internacionales, con fallos pendientes que podrían resolverse en contra del país este año. La demanda más significativa proviene de Chevron, dado que un tribunal de la Corte de La Haya emitió un laudo a favor de esta petrolera estadounidense el 20 de agosto de 2018, lo que podría representar la mayor parte de esta cifra.

² Consultar el Caso No. 0015-13-TI, Corte Constitucional del Ecuador, del 17 de julio de 2013. Caso No. 0010-11-TI, Corte Constitucional del Ecuador, del 25 de abril de 2013. Caso No. 0003-10-TI, Corte Constitucional del Ecuador, del 7 de octubre de 2010, entre otros.

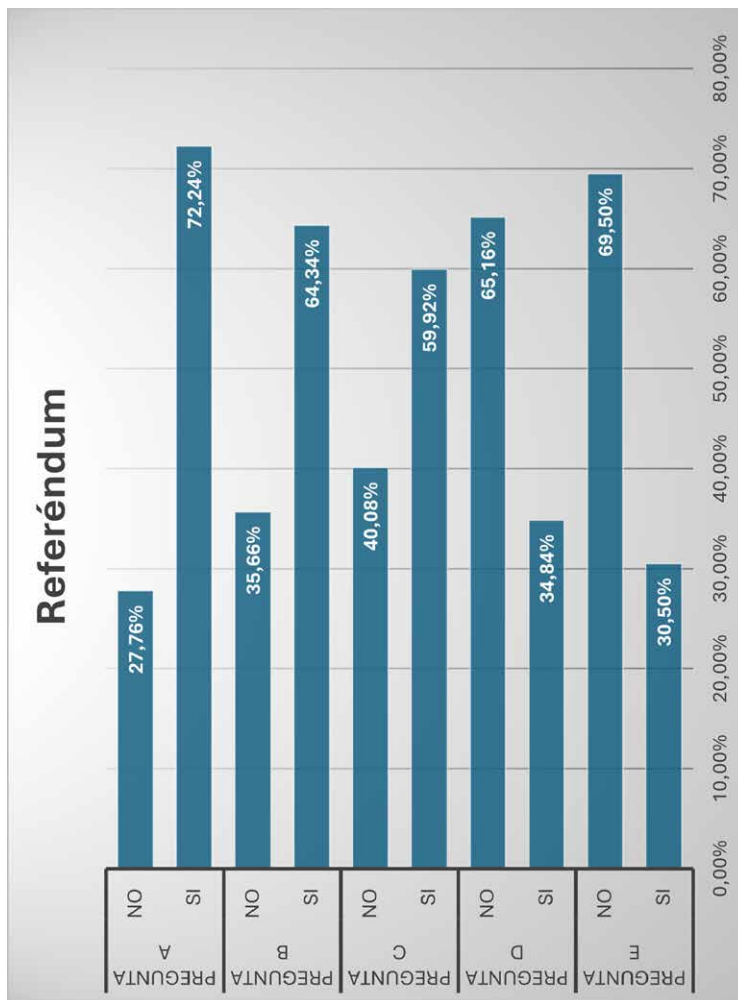
Varios especialistas nacionales en arbitraje internacional subrayan que, para atraer inversiones, Ecuador debe mejorar en varios aspectos clave: garantizar la seguridad jurídica, asegurar el respeto a los contratos, mantener la estabilidad de las reglas del juego y contar con cortes de justicia probas e independientes. La seguridad jurídica implica leyes claras y aplicadas consistentemente; el respeto a los contratos y un sistema judicial eficiente y justo son esenciales para la confianza de los inversionistas. Además, es crucial que las políticas económicas y regulatorias sean estables y predecibles, lo que permite a los inversionistas planificar a largo plazo con mayor confianza.



Fuente: CNE (2024)

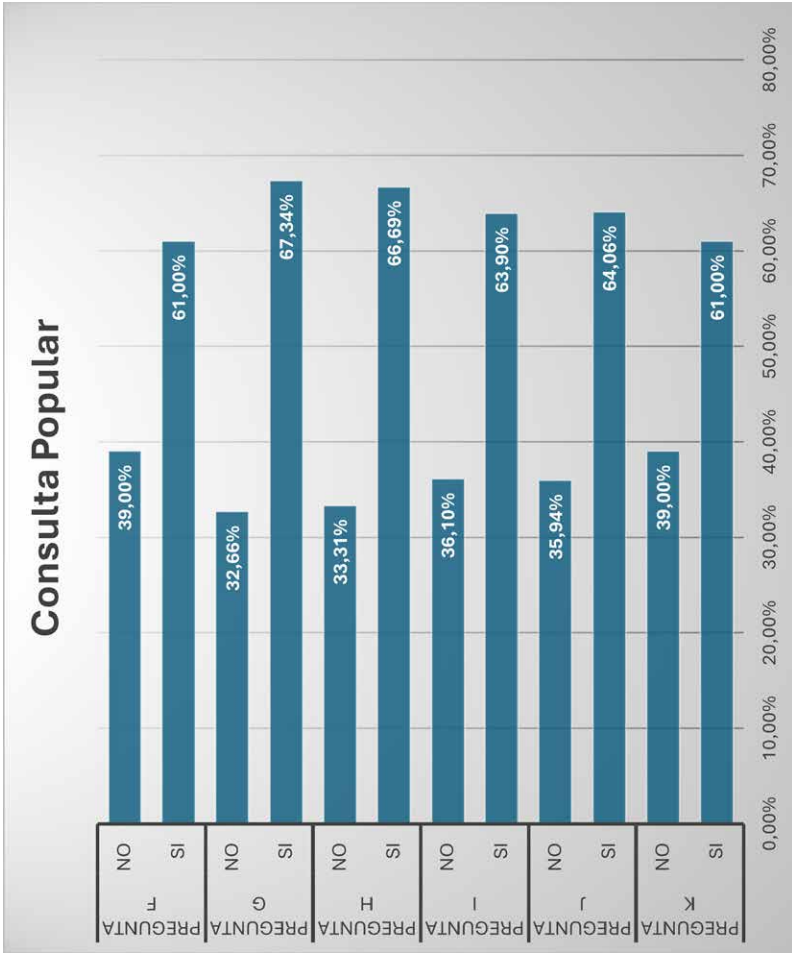
Elaboración: IDD (2024)

7. Resultados del Referéndum



Fuente: CNE (2024)
Elaboración: IDD (2024)

8. Resultados de la Consulta Popular



Fuente: CNE (2024)

Elaboración: IDD (2024)

9. Conclusiones

Desde el retorno a la democracia en Ecuador, los sucesivos gobiernos han utilizado los referéndums y las consultas populares como mecanismos de legitimación plebiscitaria. Estos instrumentos se han convertido en un termómetro para medir la aprobación y popularidad del gobierno de turno.

En el referéndum realizado por Guillermo Lasso en 2023, esta dinámica quedó claramente expuesta. A pesar de que Lasso planteó temas trascendentales para la institucionalidad del país, como la eliminación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y para la seguridad, como la extradición, la ciudadanía decidió darle el “No” en todas las preguntas. Esto se debió a los bajos índices de aprobación y popularidad del gobierno de Lasso, independientemente del contenido específico de cada pregunta.

Sin embargo, en el reciente Referéndum y Consulta Popular convocado por Daniel Noboa, esta tendencia puede haber quedado en entredicho. Noboa intentó utilizar este mecanismo como forma de legitimación y como termómetro para medir la aprobación de sus primeros meses de gestión, con miras a su reelección en 2025. No obstante, la ciudadanía respondió de una manera más reflexiva, independientemente de la aprobación o rechazo al gobierno de Noboa.

Los resultados muestran que no hubo un “Sí” o un “No” uniforme en todas las preguntas. Si bien el “Sí” ganó en 9 de las 11 preguntas, en las dos preguntas importantes del referéndum relacionadas con el arbitraje internacional y el trabajo por horas, la ciudadanía dijo “No”. Esto se debió a preocupaciones de que el arbitraje podría afectar los intereses del Estado ecuatoriano en las cortes internacionales, y que el trabajo por horas podría afectar los derechos laborales.

Este proceso revela un ejercicio de reflexión por parte de la ciudadanía sobre los temas planteados en el Referéndum y Consulta Popular 2024. A diferencia de casos anteriores, los votantes evaluaron las preguntas, demostrando un enfoque más informado sobre las propuestas de reforma del gobierno.

10. Bibliografía

CNE. 2024. “Resultados Referéndum y Consulta Popular 2024. <https://www.cne.gob.ec/wp-content/uploads/2024/05/RESOLUCION-PLE-CNE-1-8-5-2024-signed.pdf>

Código Orgánico Integral Penal [COIP]. 2021.

Constitución de la República del Ecuador. 2008.

INEC. Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo – ENEMDU. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/empleo-desempleo-y-subempleo/>

Ley y el Reglamento sobre Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios. 2009.

Ley Orgánica de Apoyo Humanitario. 2020.

Mortimore, Michael. 2009. *Arbitraje internacional basado en cláusulas de solución de controversias entre los inversionistas y el Estado en acuerdos internacionales de inversión: desafíos para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

Palacios Abad, X. «¿Prohibición constitucional para que el Ecuador pacte arbitraje internacional en materia comercial y de inversión? Una nueva mirada al artículo 422 de la Constitución desde la interpretación constitucional». *USFQ Law Review*, Vol 8, no 1, mayo de 2021, pp. 261 – 282.



Mgr. Mónica Bolaños, Ph.D.(c)
DIRECTORA EJECUTIVA

Doctora (en curso) en Estudios Avanzados en Derechos Humanos por la Universidad Carlos III de Madrid, España. Magíster en Derechos Humanos y Exigibilidad Estratégica con mención en Políticas Públicas; Especialista Superior en Derechos Humanos mención en Mecanismos de Protección y Diplomado Superior en Derecho Constitucional por la Universidad Andina Simón Bolívar. Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador; Universidad de las Américas, Laureate International Universities -UDLA-.

En los últimos períodos presidenciales en Ecuador, se ha optado por mecanismos plebiscitarios para la participación democrática de un país, como son la consulta popular y el referéndum. En este dossier, el Instituto de la Democracia, desde su ámbito académico, pretende aportar al estudio de la democracia y al empoderamiento ciudadano, por lo cual, este trabajo debe ser considerado como una guía para entender y ejecutar estos mecanismos de participación, tomando como punto de partida las elecciones llevadas a cabo el 21 de abril de 2024.

Dicho esto, el Instituto de la Democracia se erige como una entidad clave para la promoción de una democracia más participativa y transparente. Es así como, a través de sus tres áreas sustantivas como son la investigación, la capacitación y la promoción político electoral, busca empoderar a la ciudadanía y asegurar que su voz sea escuchada en la toma de decisiones políticas.