



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

VI. LAS ENMIENDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

ENMIENDA 4: REDUCCIÓN DE ASAMBLEÍSTAS QUE CONFORMAN LA ASAMBLEA NACIONAL.

(a) *Situación actual*

398. La Constitución establece una serie de principios que deben guiar el sistema electoral y la representación política. Así, el artículo 116 del texto constitucional fija los principios dentro de las elecciones pluripersonales y señala:

“Para las elecciones pluripersonales, la ley establecerá un sistema electoral conforme a los principios de proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres; y determinará las circunscripciones electorales dentro y fuera del país.” (El subrayado no es del original)

399. La Constitución norma la composición de la Asamblea Nacional, y determina ciertas características del sistema de representación del legislativo: la representación territorial y la representación poblacional dispuesto en el artículo 118:

“(…) La Asamblea Nacional se integrará por:

1. Quince asambleístas elegidos en circunscripción nacional.
2. Dos asambleístas elegidos por cada provincia, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil, de acuerdo al último censo nacional de la población.
3. La ley determinará la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos, y de la circunscripción del exterior.”⁶⁷² (El subrayado no es del original).

400. La consecuencia del último numeral del citado artículo es que la Constitución se remite a disposiciones de carácter legal para la regulación de la conformación de la Asamblea Nacional. Esto ha permitido que el legislador incremente el número de asambleístas a través de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia’ (LOE). A su vez, esta norma regula la elección de los asambleístas por regiones, distritos metropolitanos y circunscripciones del exterior; fijando, además, las reglas de división de las circunscripciones electorales. Así, el artículo 150 de la LOE indica:

“La Asamblea Nacional se integrará por Asambleístas electos de la siguiente manera:

1. Quince asambleístas elegidos en circunscripción nacional;



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

2. Dos asambleístas elegidos por cada provincia o distrito metropolitano, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil, de acuerdo al último censo nacional de población.

En las circunscripciones electorales que elijan entre ocho y doce representantes se subdividirán a su vez en dos circunscripciones, aquellas que pasen de trece y hasta diez y ocho se subdividirán en tres y las que pasen de diez y ocho lo harán en cuatro circunscripciones; cuando concurren las circunstancias que motiven la subdivisión de circunscripciones electorales, el Consejo Nacional Electoral decidirá su delimitación geográfica garantizando que la diferencia entre asambleístas a elegir en cada nueva circunscripción no sea superior a uno. La delimitación y número de asambleístas de las nuevas circunscripciones deberá constar en la decisión por la que se convoquen las elecciones.

En el caso en que una provincia cuente con un distrito metropolitano, el número de asambleístas a elegir por tal circunscripción provincial se determinará sin contar la población del distrito metropolitano.

3. Las circunscripciones especiales del exterior elegirán un total de seis asambleístas distribuidos así: dos por Europa, Oceanía y Asia, dos por Canadá y Estados Unidos y dos por Latinoamérica, el Caribe y África; y,

4. Cada una de las Regiones elegirá dos representantes a la Asamblea.”⁶⁷³ (El subrayado no es del original)

401. En el Ecuador se aplica el concepto de ‘distribución compleja de distritos’⁶⁷⁴; esto significa que existen diferentes niveles en la división de unidades electorales. De la norma citada se encuentra que el legislador ha distinguido tres categorías de circunscripciones electorales³¹⁶⁷⁵ en función del número de representantes que determinan y, ha creado subdivisiones dentro estas.

(b) Identificación de la problemática

402. En cuanto a la Legislatura, se han diagnosticado dos problemas centrales no solo respecto de la estructura, diseño y conformación del órgano, sino también, a la relación que tiene la Legislatura con la ciudadanía en general:

- (i) El deficiente modelo de representatividad y proporcionalidad en la conformación de la Legislatura; y,
- (ii) La falta de credibilidad y confianza de la ciudadanía en la gestión de la Asamblea Nacional.

³¹ A la circunscripción electoral se la define como la: ‘unidad territorial en la cual los votos emitidos por los electores constituyen el fundamento para el reparto de escaños a los candidatos y organizaciones políticas con independencia de los votos emitidos en otra unidad territorial’



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

i. Sobre el deficiente modelo de representatividad y proporcionalidad en la Legislatura.

403. Uno de los problemas más comunes que se han identificado en la democracia ecuatoriana ha sido la llamada ‘crisis de representación’;⁶⁷⁶ esta crisis ocurre en gran medida por vulneraciones a los principios de igualdad del voto y de proporcionalidad. El sistema electoral debe estar diseñado para evitar que existan distorsiones que vulneren estos principios, y para ello, se debe efectuar una asignación de escaños que traduzca los votos en un número de escaños de forma precisa.⁶⁷⁷

404. La intuición podría llevar a pensar que la falta de proporcionalidad no es un problema. Se podría considerar que más que proporcionalidad, es importante que la mayoría se encuentre representada para que se puedan ejecutar políticas públicas sin incidentes.³² Sin embargo, existe evidencia empírica que determina que aquellas democracias ‘consensuales’ que tienden a la proporcionalidad tienen mejor rendimiento respecto a la obtención de políticas más eficientes, mejor ejecutadas y estables;⁶⁷⁸ mayor control sobre la violencia;⁶⁷⁹ mejor historial en cuanto a la inflación; y, ligeramente un nivel más bajo que el desempleo.⁶⁸⁰ La IMAGEN 12 muestra los resultados estadísticos de soporte. La idea subyacente es que, con mayor proporcionalidad, se promueve el consenso y diálogo, en vez de la imposición, a la par que se construyen y ejecutan mejores leyes.

TABLA 15.1. *Análisis de regresión bivalente del efecto de la democracia consensual (dimensión ejecutivos-partidos) en diecinueve variables de desempeño económico y en cuatro indicadores de violencia*

	Coefficiente de regresión estimado	Coefficiente de regresión estandarizado	Valor t absoluto	Países (N)
Crecimiento económico (1980-1993)	-0,07	-0,04	0,22	31
Crecimiento económico (1970-1995)	-0,14	-0,20	0,81	18
Crecimiento económico (1980-1995)	-0,07	-0,13	0,57	21
Deflactor del PIB (1980-1993)	-1,87*	-0,28	1,58	31
Deflactor del PIB (1970-1995)	-0,51	-0,25	1,04	18
Deflactor del PIB (1980-1995)	-1,01	-0,28	1,26	21
Índice de precios al consumo (1970-1995)	-0,56	-0,30	1,25	18
Índice de precios al consumo (1980-1995)	-1,13*	-0,31	1,44	21
Desempleo, estandarizado (1971-1995)	-0,70	-0,35	1,22	13
Desempleo, no estandarizado (1971-1995)	-0,69	-0,27	1,13	18
Desempleo, estandarizado (1980-1995)	-1,38*	-0,38	1,42	14
Desempleo, no estandarizado (1980-1995)	-1,19*	-0,32	1,45	21

³² Esta ‘sabiduría convencional’ ha sido rebatida a través de evidencia empírica. Ver Lijphart Arend, 2012.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

TABLA 15.1. (Continuación)

Actividad huelguista (1970-1994)	-39,02	-0,23	0,95	18
Actividad huelguista (1980-1994)	-71,99	-0,26	1,28	25
Déficit presupuestarios (1970-1995)	-0,07	-0,02	0,09	16
Déficit presupuestarios (1980-1995)	-0,41	-0,12	0,48	19
Índice de libertad de GLB (1993-1995)	-0,14	-0,16	0,89	32
Índice de libertad de HJK (1996)	0,04	0,09	0,52	35
Índice de la Freedom House (1996)	0,04	0,01	0,07	26
Disturbios (1948-1982)	-0,40	-0,12	0,51	19
Disturbios (1963-1982)	-1,26***	-0,55	3,14	25
Muertes políticas (1948-1982)	-2,62*	-0,33	1,42	19
Muertes políticas (1963-1982)	-35,37**	-0,39	2,03	25

* Estadísticamente significativo al nivel del 10 %.

** Estadísticamente significativo al nivel del 5 %.

*** Estadísticamente significativo al nivel del 1 %.

FUENTE: basada en datos recogidos en United Nations Development Programme (1996), pp. 186-187, 208; United Nations Development Programme (1997), pp. 202-203, 223; OCE (1990), p. 194; OCE (1991), pp. 208-209; OCDE (1995), pp. 22-23; OCDE (1996a), A4, A17, A19, A24-A25, A33; OCDE (1996b), pp. 22-23; International Labour Organization (1996 y volúmenes anteriores); Gwartney, Lawson y Block (1996), xxi; Holmes, Johnson y Kirkpatrick (1997), xxix-xxxii; Messick (1996), pp. 12-14; Taylor y Jodice (1983), vol. 1, pp. 91-93 vol. 2, pp. 33-35, 48-51; Taylor (1986).

IMAGEN 12: RESULTADOS SOBRE EL DESEMPEÑO DE LAS DEMOCRACIAS CONSENSUALES.⁶⁸¹

405. En definitiva, esta enmienda está buscando fortalecer la institucionalidad del país y su desempeño a favor de la ciudadanía, en áreas económicas, laborales, sociales y de seguridad. Si bien el sistema ecuatoriano actual, en teoría, debería tender a la proporcionalidad, no se han establecido mecanismos reales para lograrla. Al contrario, se han creado mecanismos de división que distorsionan y promueven la polarización. En otras palabras, existe un sistema proporcional imperfecto, debido a:

- (i) La asignación automática de dos escaños a provincias indistintamente de su densidad poblacional;
- (ii) La división y subdivisión de circunscripciones electorales que generan unidades electorales disminuidas; y,
- (iii) La asignación de escaños fijos para la circunscripción nacional y del exterior.

Sobre la asignación automática de dos escaños a provincias indistintamente de su densidad poblacional.

406. En el Ecuador la estructura de la Función Legislativa tiende hacia el mal reparto. En primer lugar, a causa de la primera parte del numeral 2 del artículo 118 de la Constitución que otorga de facto dos escaños a todas las provincias, independientemente de su población. Si bien este mecanismo tiende a ser aplicable en sistemas federalistas, este no es el caso del Ecuador. Esta asignación busca garantizar que existan representantes de cada una de las provincias que conforman al país. A continuación, se inserta el resultado de la aplicación de las normas vigentes:



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

PROVINCIA	POBLACIÓN	RESULTADO ELECCIONES 2021	
		Escaños	%A ³³
Guayas	3,645,483	20	17.24%
Pichincha	2,575,638	16	13.79%
Manabí	1,369,780	9	7.76%
Los Ríos	778,115	6	5.17%
Azuay	712,127	5	4.31%
El Oro	600,659	5	4.31%
Tungurahua	504,583	4	3.45%
Esmeraldas	491,168	4	3.45%
Chimborazo	458,581	4	3.45%
Loja	448,966	4	3.45%
Santo Domingo Ts.	410,937	4	3.45%
Cotopaxi	409,205	4	3.45%
Imbabura	398,244	4	3.45%
Sta. Elena	308,693	3	2.59%
Cañar	225,184	3	2.59%
Bolívar	183,641	3	2.59%
Sucumbíos	176,472	3	2.59%
Carchi	164,524	3	2.59%
Morona Santiago	147,940	2	1.72%
Orellana	136,396	2	1.72%
Napo	103,697	2	1.72%
Zamora Chinchipe	91,376	2	1.72%
Pastaza	83,933	2	1.72%
Galápagos	24,065	2	1.72%
PROVINCIALES		116	84,67%
EXTERIOR		6	4,38%
NACIONAL		15	10,95%
TOTAL		137	

TABLA 4: COMPOSICIÓN DE LA ASAMBLEA NACIONAL.⁶⁸²

407. La TABLA 4 permite observar una sobrerrepresentación de ciertas provincias que tienen un número de habitantes menor respecto otras provincias. Tomando los ejemplos más demostrativos de esto: la provincia de Galápagos que tiene 24,065 habitantes pero asigna el mismo número de representantes que la provincia de Morona Santiago, que cuenta con 147,940 habitantes. Es decir, tiene la misma representación que una provincia que tiene 6.14 veces su población.

408. La diferencia más pronunciada ocurre si se compara con Guayas que, teniendo 3,645,483 habitantes, asigna 20 escaños. Guayas tiene 151.48 veces más población que Galápagos, pero solamente cuenta con 18 representantes más. Por lo que, en la práctica, el voto de un habitante de Galápagos vale 15,14 veces más que el de un votante en Guayas.

³³ Calcula el porcentaje de representación en relación en función de la circunscripción; es decir, en el caso de cada provincia el 100% es 116, mientras que, para calcular la representación provincial total, del exterior y nacional, el 100% es 137.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

409. Ahora bien, esta magistratura ha señalado que mientras se mantenga la representatividad de las 24 provincias la vía del proyecto se tramita vía enmienda,⁶⁸³ por ello, el proyecto mantiene la distribución automática, pero la reduce a un asambleísta por provincia.

Sobre la división y subdivisión de las circunscripciones electorales.

410. La segunda causa del mal reparto ocurre con el criterio de proporcionalidad, debido a la deficiente regulación que existe respecto de las circunscripciones electorales. A su vez, el diseño de las circunscripciones electorales es clave para la representación, pues debe existir una relación simétrica entre estas, el número de habitantes y los escaños a repartirse.⁶⁸⁴ A continuación, se muestra cómo se encuentran determinadas las circunscripciones electorales en la actualidad:

Tamaño	Cantidad	Circunscripciones	Escaños totales	% escaños
15	1	Única (nacional ampliada)	15	10,9
6	1	Los Ríos	6	4,4
5	8	Azuay, El Oro, Manabí-C2, Quito-C2, Guayas-C1, Guayas-C2, Guayas-C3 y Guayas-C4	40	29,2
4	10	Cotopaxi, Chimborazo, Esmeraldas, Imbabura, Loja, Tungurahua, Santo Domingo, Quito-C1, Quito-C3, y Manabí-C1	40	29,2
3	6	Bolívar, Cañar, Carchi, Sucumbíos, Santa Elena, y Pichincha	18	13,1
2	9	Morona Santiago, Napo, Pastaza, Zamora Chinchipe, Galápagos, Orellana, Exterior-1, Exterior-2 y Exterior-3	18	13,1
Promedio 3,9	Total 35	1 única, 22 provinciales, 6 sub-provinciales, 3 subdistritales y 3 del exterior	Total 137	Total 100

IMAGEN 13: CIRCUNSCRIPCIONES NACIONALES PARA LA ASAMBLEA NACIONAL⁶⁸⁵

411. Ahora bien, como se observa en la imagen inserta, las subdivisiones han distorsionado la relación de número de votos y escaños electos. Al respecto:

“El promedio global es de 3,9 escaños por circunscripción. Las circunscripciones pequeñas constituyen el 94,3% del total y, con distritos de esa magnitud es casi imposible hacer un reparto justo de escaños en relación con la fuerza electoral de cada organización política (Lijphart, 2000, p. 147- 149).⁶⁸⁶ (...)



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

El resultado: un cuadro muy fragmentado que tiende a favorecer los intereses locales y de pequeños grupos, y en el que es muy difícil mantener el equilibrio población- representación. En estas múltiples divisiones y subdivisiones sufre el principio de igualdad del voto: hay lugares en el territorio del país en los que el peso del voto de unos ciudadanos es mayor que en otros sitios.⁶⁸⁷ (El subrayado no es del original)

412. Respecto al tamaño de las circunscripciones se ha dicho que, en el caso de los sistemas proporcionales, se requiere que existan distritos grandes:

“El mal reparto es especialmente difícil de evitar en los sistemas mayoritarios (...) Apenas es un problema en los sistemas de RP que utilizan distritos relativamente grandes de magnitudes variables, porque los escaños pueden asignarse proporcionalmente a unidades geográficas (...)”⁶⁸⁸ (El subrayado no es del original)

413. En otras palabras, lo recomendable es propender a la creación de circunscripciones grandes, para reducir la distorsión en la traducción de voto y escaños. La normativa vigente, y la ‘subdivisión’ que ha efectuado la LOE ocasiona una fragmentación desmedida que provoca que ciertas circunscripciones tengan un peso menor.⁶⁸⁹

Sobre que la asignación fija de escaños para la circunscripción nacional y del exterior.

414. El constituyente ha señalado un número fijo de escaños para los asambleístas de circunscripción nacional sin considerar la población. Como se aprecia en la TABLA 3, los asambleístas provinciales -donde más se tiende a la desproporcionalidad- tienen una representación casi total de la Asamblea Nacional, con el 84,67%; mientras que, los asambleístas nacionales tienen apenas el 10,95%. La diferencia -el 4,38%- lo ostentan las circunscripciones del exterior por mandato de la LOE, es decir, en términos de representación, las circunscripciones del exterior tienen casi la mitad de la representación que tienen los asambleístas nacionales.

415. Esto significa que los asambleístas nacionales tienen menos representación que los asambleístas designados por las provincias de Guayas y Pichincha, que tienen 20 y 16 escaños respectivamente, conforme se desprende de la TABLA 3. En otras palabras, no existe una proporcionalidad entre la distinción de los asambleístas nacionales, provinciales, y de exterior. Finalmente, las provincias más pobladas terminan asignando más escaños por su provincia que el país en general, y las circunscripciones del exterior asignan un poco menos de la mitad que la población nacional.

ii. Sobre la falta de credibilidad y confianza de la ciudadanía en la gestión de la Asamblea Nacional.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

416. La desconfianza de la ciudadanía hacia el Legislativo se ve expresada en que, a enero del 2022, alrededor de un 75% de ciudadanos desaprobaba la gestión de la Asamblea Nacional como institución según una encuestadora⁶⁹⁰, mientras que otra otorgaba a la credibilidad del legislativo un 69,6%.⁶⁹¹ Para abril del presente año dicha desaprobación se había elevado al 80,50% según la primera encuesta,⁶⁹² y a mayo igualmente al 80,50% para la segunda encuesta según la percepción de las personas consultadas respecto de la Asamblea Nacional. Con corte al 11 de agosto, la aprobación apenas es del 7,3% mientras que su desaprobación alcanzó un 83,6%.⁶⁹³



IMAGEN 14: ASAMBLEA NACIONAL: APROBACIÓN A SU GESTIÓN.⁶⁹⁴

417. Como se observa en la IMAGEN 14, el aumento de la desaprobación institucional de la Asamblea Nacional ha aumentado de manera sostenida en la Legislatura. Es más, se puede observar que, a pesar de que este era un nuevo periodo para mayo de 2021, el ciudadano de por sí mantenía una desaprobación predispuesta de la institución pues inició con un 51,2% de personas afirmando desaprobación a la institución.

418. De manera complementaria, una encuesta consultó a la ciudadanía respecto a si 'cree o no en la palabra de los asambleístas'. El dato individual supera de manera negativa a los datos referentes a la aprobación de la institución pues, en el inicio de su periodo en agosto, apenas el 20,9% de la población respondía creer en la palabra de los legisladores contra el 67,7% de quienes no. Dicha creencia ha ido mermando, en la actualidad apenas alcanza el 5,2%, mientras que la población que no cree en su palabra se ve representada en un 84,7%.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



IMAGEN 15: ASAMBLEA NACIONAL: CREDIBILIDAD DE LOS ASAMBLEÍSTAS. ⁶⁹⁵

419. A pesar de gozar de esta limitada credibilidad, el valor mensual por asambleísta asciende a \$ 15 825 dólares; este es el costo aproximado que pagan los contribuyentes por miembro de la Asamblea Nacional.³⁴ La falta de confianza y credibilidad en la Asamblea Nacional y en general, en las instituciones públicas es un problema para la ciudadanía, así como para el Estado en su conjunto. Existe evidencia empírica respecto de la relación entre el desarrollo de un país y la falta de credibilidad de las normas o políticas pruebas que se aprueban.⁶⁹⁶ Dado que, en el Ecuador, la Asamblea Nacional es el órgano que aprueba ‘como leyes las normas generales de interés común’⁶⁹⁷, es por tanto, el órgano regulatorio más importante del país. En otras palabras, su falta de credibilidad afecta al desarrollo y al efectivo goce de los derechos de los ecuatorianos.

420. Así, por ejemplo, estudios econométricos realizados entre varios países con información recogida en un periodo de nueve años han concluido que: ‘la credibilidad política es altamente significativa y determinante del crecimiento económico per cápita’⁶⁹⁸.

³⁴ Este cálculo se ha efectuado según la remuneración mensual de cada asambleísta (\$ 4 759); décimo tercera remuneración, que se obtiene como resultado de un sueldo mensual, dividido para 12 meses (\$ 396,58) y décimo cuarta remuneración (\$ 35,41) que se obtiene de la división de una remuneración básica unificada para 12 meses; dos asesores, de los cuales el asesor 1 percibe remuneración (\$ 3 014), con la correspondiente décimo tercera (\$ 251,17) y décimo cuarta remuneración (\$ 35,41); el asesor 2 percibe remuneración (\$ 2 545), con la respectiva décimo tercera (\$ 212,08) y décimo cuarta remuneración (\$ 35,41). Adicionalmente, su equipo de trabajo se conforma con dos asistentes, quienes cada uno recibe remuneración (\$ 1 394), con lo correspondiente por decimo tercera (\$ 116,17) y decimo cuarta remuneración (\$ 35,41).

Además, aquellos asambleístas cuyo domicilio se encuentre a 60 kilómetros a la redonda de la ciudad de Quito, tienen derecho a recibir viáticos por residencia, por lo que, mensualmente la Asamblea Nacional para el año 2022 paga \$ 198 619,86 dólares por este concepto, que para efectos de este análisis se ha dividido para 137 legisladores, obteniendo un valor personal de \$ 1 449,78 dólares. Cabe señalar que, el rubro de viáticos por residencia varía dependiendo de la asignación presupuestaria anual, es así que, para el año 2020 el presupuesto mensual fue de \$ 186 828,83 dólares, lo cual dividido para 137 legisladores representaba \$ 1 363, 71 por cada uno.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Este tipo de evidencia empírica confirma la intuición democrática que las instituciones deben gozar de estabilidad y credibilidad para que un país pueda prosperar, y con ello, garantizar el cumplimiento de los derechos de los sus ciudadanos. No es sorpresa que índices internacionales de competitividad internacional señalen como su primer pilar a medir en un país las instituciones.⁶⁹⁹ Por lo cual, para competir en el mercado internacional se requiere garantizar confianza en las instituciones, particularmente en el órgano legislativo.

(c) *Fundamentación del proyecto.*

421. La enmienda propuesta busca reducir del número de asambleístas, alterando el sistema actual para garantizar mayor proporcionalidad, en esencia:

- (i) Se eliminarán los escaños fijos asignados a los asambleístas de circunscripción nacional y se elegirán a dos asambleístas por cada millón de habitantes en el país;
- (ii) Se reducirán los escaños fijos asignados a los asambleístas provinciales a uno, en vez de dos;
- (iii) Se aumentará el umbral que permite asignar escaños a las provincias a uno por cada 250.000 habitantes, sin considerar fracciones;
- (iv) Se eliminará el número de escaños fijos a las circunscripciones del exterior y se elegirá uno por cada 500.000 habitantes en el exterior, sin considerar fracciones; y,
- (v) Se eliminarán los escaños asignados a los distritos metropolitanos y a las regiones.

422. El proyecto de enmienda altera la configuración numérica de la Legislatura, pero con ello busca incidir en la calidad de la democracia.⁷⁰⁰ Como se ha señalado antes, al garantizar la proporcionalidad, se optimiza la calidad de la democracia.⁷⁰¹ Por lo cual, el presente proyecto no tiene como único objetivo reducir a la Legislatura, sino fortalecerla. Se anota que la reducción de los miembros del órgano parlamentario es una propuesta que ha sido aprobada por diferentes democracias, por ejemplo, en Italia³⁵⁷⁰², e Irlanda del Norte³⁶⁷⁰³; en ambos casos las razones que justificaron la reducción de parlamentarios superaron el análisis numérico y se relacionaron a la necesidad de optimizar el trabajo del legislativo y la calidad de la democracia en general.

423. A continuación, la TABLA 4 muestra el resultado de la aplicación del proyecto a través de tres escenarios:

³⁵ En el 2020 se votó por la reducción del número de miembros en el parlamento de 945 a 600. La propuesta fue una de las principales promesas de campaña del Movimiento Cinco Estrellas durante las elecciones generales de 2018, con el objetivo de reducir los costos de la política y recortar los privilegios de los legisladores.

³⁶ Con la aprobación de la *'The Assembly Members (Reduction of Numbers) Act (Northern Ireland) 2016'* que disminuyó los miembros de 108 a 90. La reducción respondió al sentimiento popular que creció desde 2014 por lo que la Cámara de Lorens añadió una enmienda para reducir el número de miembros lo cual a su vez fue apoyado por el secretario de Estado para Irlanda del Norte. Una vez introducida la legislación, esta pasó sin votos disidentes.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- (i) El sistema actual - escenario A: este escenario se calcula necesariamente en función del último censo poblacional efectuado en el 2010.
- (ii) El sistema propuesto en la enmienda – escenario B: este escenario se calcula en función del último censo poblacional efectuado en el 2010.
- (iii) El sistema propuesto en la enmienda con proyección a la población – escenario C: este escenario se calcula necesariamente en función de la proyección poblacional efectuada al 2020.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

DATOS	SISTEMA ACTUAL -A-			ENMIENDA (CENSO 2010) -B-			DATOS			ENMIENDA (PROYECCIÓN 2020) -C-		
	Provincia	Población 2010 ³⁸	Escaños	% A	Escaños	%B	Varianción %B-%A	Población 2020 ³⁷ ^{ns}	Escaños	%C	Varianción %C-%A	
Guayas	3,645,483	17,24	20	15	21,43	4,19	4,387,434	18	22,50	5,26		
Pichincha	2.576.287	13,79	16	11	15,71	1,92	3.228.233	13	16,25	2,46		
Manabí	1.369.780	7,76	9	6	8,57	0,81	1.562.079	7	8,75	0,99		
Los Rios	778.115	5,17	6	4	5,71	0,54	921.763	4	5,00	-0,17		
Azuay	712.127	4,31	5	3	4,29	-0,02	881.394	4	5,00	0,69		
El Oro	600.659	4,31	5	3	4,29	-0,02	715.751	3	3,75	-0,56		
Esmeraldas	534.092	3,45	4	3	4,29	0,84	643.654	3	3,75	0,30		
Tungurahua	504.583	3,45	4	3	4,29	0,84	590.600	3	3,75	0,30		
Chimborazo	458.581	3,45	4	2	2,86	-0,59	524.004	3	3,75	0,30		
Loja	448.966	3,45	4	2	2,86	-0,59	521.154	3	3,75	0,30		
Cotopaxi	409.205	3,45	4	2	2,86	-0,59	488.716	2	2,50	-0,95		
Imbabura	398.244	3,45	4	2	2,86	-0,59	476.257	2	2,50	-0,95		
Santo Domingo	368.013	3,45	4	2	2,86	-0,59	458.580	2	2,50	-0,95		
Santa Elena	308.693	2,59	3	2	2,86	0,27	401.178	2	2,50	-0,09		
Cañar	225.184	2,59	3	1	1,43	-1,16	281.396	2	2,50	-0,09		
Bolivar	183.641	2,59	3	1	1,43	-1,16	209.933	1	1,25	-1,34		
Sucumbios	176.472	2,59	3	1	1,43	-1,16	230.503	1	1,25	-1,34		
Carchi	164.524	2,59	3	1	1,43	-1,16	186.869	1	1,25	-1,34		
Morona Santiago	147.940	1,72	2	1	1,43	-0,30	196.535	1	1,25	-0,47		
Orellana	136.396	1,72	2	1	1,43	-0,30	161.338	1	1,25	-0,47		
Napo	103.697	1,72	2	1	1,43	-0,30	133.705	1	1,25	-0,47		
Zamora Chinchipe	91.376	1,72	2	1	1,43	-0,30	120.416	1	1,25	-0,47		
Pastaza	83.933	1,72	2	1	1,43	-0,30	114.202	1	1,25	-0,47		
Galápagos	25.124	1,72	2	1	1,43	-0,30	33.042	1	1,25	-0,47		
Provincial total	-	84,67	116	70	70,00	-14,67	-	80	69,97	-15,71		
Exterior	118788038706	4,38	6	2	2,00	-2,38	400.250	2	1,72	-2,66		
Nacionales	14.483.499	10,95	15	28	28,00	17,05	17468736	34	29,31	18,36		
TOTAL	-	-	137	100	-	-	-	116	-	-		

TABLA 5: COMPARATIVO DE LA PROPUESTA DE ENMIENDA³⁷

³⁷ Es la proyección de población para el 2020 realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos.

³⁸ No existe un registro oficial. Se ha calculado en promedio de la información obtenida por el padrón electoral del CNE y del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

424. Como se puede notar, se reduce la legislatura actual de 116 a 72 asambleístas elegidos por provincia y por las circunscripciones del exterior, mientras que se aumenta la cantidad de asambleístas elegidos nacionalmente de 15 a 28. Por lo que, de conformidad con el censo de 2010 realizado por el INEC, la cantidad total de asambleístas reduciría de 137 asambleístas a 100, lo cual podría cambiar de conformidad con los resultados del censo poblacional que se debe realizar en el año 2022. Al respecto es importante notar que, aunque la proporcionalidad es importante, los académicos han señalado que la proporcionalidad no se puede conseguir con una legislatura muy pequeña y que la proporcionalidad perfecta se puede conseguir -al menos en principio- con un cuerpo legislativo de 100 miembros⁷⁰⁸, recomendación que se ha adoptado por modificación constitucional propuesta.

425. El proyecto de enmienda tiene como objetivos:

- (i) La corrección de la desproporcionalidad en la asignación de escaños a provincias: las provincias con mayor población ganan porcentaje de representación y, las de menor población, la reducen, manteniendo en todo momento un representante por provincia.
- (ii) La corrección de la desproporcionalidad en la asignación de escaños a circunscripciones nacionales: se reduce el porcentaje de representación de las circunscripciones provinciales y del exterior.
- (iii) El mejoramiento de la credibilidad de la Asamblea Nacional.

(i) Sobre la corrección de la desproporcionalidad en la asignación de escaños a provincias.

426. En la primera parte de la TABLA 4, la variación calculada en los escenarios C y B respecto de A (Variación %B- %A y Variación %C- %A), muestra que las provincias que tienen menos habitantes reducen su porcentaje de representación en función de aquellas que tienen mayor cantidad de habitantes. Para el cálculo de la variación se resta el porcentaje de representación B menos A y C menos A. A su vez, el cálculo del porcentaje de representación que se efectúa en esta primera parte es entre provincias, por ejemplo, en el escenario A, se calcula el porcentaje respecto de 116 asambleístas que es el total de los asambleístas provinciales. Con lo cual, la variación demuestra la asignación proporcional de los escaños entre provincias.

427. Esto significa por ejemplo que, en la Variación B-A, las provincias de mayor población aumentan su representación, como es el caso de Guayas con 4,19%; mientras que, Galápagos reduce en 0,30%. En la Variación %C- %A, ocurre lo mismo a pesar de que la población base varía -por tratarse de la proyección del 2020-. Se observa, por ejemplo, que Guayas aumenta su porcentaje de representación en 5,26%, mientras que Galápagos reduce su representación en 0,47%. En B, 7 provincias aumentan su representación en proporción al número de habitantes; y, en C, 8.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

428. En otras palabras, la enmienda está corrigiendo la distorsión y la mala distribución que genera la normativa actual respecto de la asignación de los escaños en las provincias.

(ii) Sobre la corrección de desproporcionalidad en la asignación de escaños a circunscripciones nacionales.

429. En la segunda parte de la tabla, la variación calculada en los escenarios C y B respecto de A (Variación %B- %A y Variación %C- %A), muestra que las circunscripciones del exterior y las provinciales pierden representación en función de la circunscripción nacional. Igual que en la primera parte de la tabla, para el cálculo de la variación se resta el porcentaje de representación B menos A y C menos A. Sin embargo, el cálculo del porcentaje de representación es a nivel nacional, es decir incluye a los miembros de toda la Asamblea Nacional -no solo a los provinciales, como en el acápite anterior-. Por ejemplo, en el escenario A, se calcula el porcentaje respecto de 137 asambleístas. Con lo cual, la variación inserta demuestra la asignación proporcional de los escaños en general.

430. Esto significa por ejemplo que, en la Variación %B- %A, los asambleístas nacionales ganan una representación del 17,05%; mientras que, las circunscripciones del exterior pierden 2,38% y las provinciales 14,67%. En la Variación %C- %A, ocurre lo mismo a pesar de que la población base varía -por tratarse de la proyección del 2020-. Se observa, por ejemplo, que los asambleístas nacionales ganan una representación del 18,36%; mientras que la circunscripción del exterior y provincial reducen su representación en 2,66% y 15,71% respectivamente.

431. En otras palabras, la enmienda está corrigiendo la distorsión y la mala distribución que genera la normativa actual respecto de la asignación de los escaños y generando equidad en la distribución entre las circunscripciones nacionales, provinciales y del exterior.

(iii) Sobre la optimización de la credibilidad de la Asamblea Nacional.

432. Uno de los problemas identificados dentro de la Legislatura ecuatoriana es la falta de credibilidad y confianza de este órgano tal y como se mencionó anteriormente. Este no un problema único del Ecuador; al contrario, la desconfianza en los políticos es solo un aspecto de un síndrome de ‘desconfianza generalizada’ en América Latina, que incluye baja confianza interpersonal, desconfianza en las instituciones, baja confianza en el desempeño del régimen e incluso escepticismo de muchas instituciones no gubernamentales.⁷⁰⁹ Al respecto se ha señalado que:

“La erosión de la confianza en las principales instituciones de la sociedad, especialmente las de la democracia representativa, es una amenaza mucho más grave para la democracia que la pérdida de confianza en otros ciudadanos o políticos. Los líderes políticos van y vienen con los vaivenes del péndulo electoral, y la confianza



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

en ellos puede subir y bajar con la evaluación de los ciudadanos sobre su desempeño en el cargo. Una gran cantidad de evidencia sugiere que la confianza en los líderes o administraciones particulares está sujeta a mayores fluctuaciones a corto plazo que la confianza en las instituciones.⁷¹⁰

433. De lo anterior se desprende que, si es que el problema de confianza está ligado a las instituciones, es responsabilidad de quienes fungen funciones públicas generar soluciones institucionales y estructuradas. La presente enmienda es precisamente aquello: una propuesta institucional para buscar que la Legislatura con una mejor representación, pueda ejecutar sus labores de forma más eficiente y, pueda eventualmente, ganar la confianza de sus mandantes.

434. Ciertamente, los niveles de confianza de los parlamentos varían ampliamente en las democracias. Así, se ha observado que si bien los niveles de confianza difieren sustancialmente entre países las diferencias en el mismo país a lo largo del tiempo suelen ser generalmente pequeñas.⁷¹¹ Para poder entender la dimensión de la problemática de la falta de credibilidad y confianza en el Parlamento, es necesario comprender qué elementos diferenciadores existen en aquellas democracias en las que esta institución goza de credibilidad. Así, estudios comparativos entre 23 países han concluido que: ‘existen tres factores [que] explican muy bien las diferencias transnacionales en la confianza (en Parlamentos): la corrupción, el sistema electoral y el tipo de régimen anterior.’⁷¹²

435. Dentro del sistema electoral, se ha observado que los sistemas electorales que tienen mayor proporcionalidad, suelen gozar de mayor confianza de sus electores. Así, se señala específicamente que: ‘(los datos estadísticos) muestran apoyo a la hipótesis H3a: la confianza en el parlamento es considerablemente mayor en los países con un sistema de representación proporcional ($b = 0,59$).’⁷¹³ En otras palabras, existe relación entre un sistema electoral y la dimensión institucional de la confianza de la ciudadanía.

436. Por lo dicho, el proyecto de enmienda al optimizar la proporcionalidad y representación pretende reconfigurar la Legislatura como una institución más democrática, en la que se puedan alcanzar consensos políticos firmes, con enfoque nacional; y, con ello mejorar el trabajo de esta entidad e incrementar la confianza que tiene la ciudadanía respecto de esta institución pública.

(d) *Fundamentación de la vía*

437. Como se ha mencionado ya, los únicos escenarios en los que procede la enmienda constitucional son que:

- (i) No vulnere el espíritu del constituyente;
- (ii) No se establezcan restricciones a los derechos y garantías;
- (iii) No se modifique el procedimiento de reforma de la Constitución.
- (iv) No se altera la estructura fundamental de la Constitución; y,



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

(v) No se altera el carácter y los elementos constitutivos del Estado;

438. Resulta evidente que con esta propuesta de modificación constitucional no se está alterando el procedimiento de reforma de la Constitución. De esta manera se pasará a un análisis de los otros elementos que configuran una enmienda constitucional. En primer lugar, se efectuará un análisis de la voluntad del constituyente para poder concluir que la reforma constitucional planteada no lo vulnera.

439. El constituyente buscó la creación de asambleístas provinciales, nacionales, y por circunscripciones del exterior de conformidad con la siguiente declaración:

“Estamos proponiendo una nueva integración de representación política, de modo que además de los asambleístas provinciales, existan asambleístas nacionales, asambleístas por circunscripciones territoriales dentro y fuera del país y asambleístas por las futuras regiones que se creen, dejando a la ley la fijación de su número, ya que esto va a ir variando en el futuro. La presencia de asambleístas nacionales a ser elegidos por todo el país, fortalece la imagen de los partidos y movimientos nacionales y permitirá la promoción de nuevos líderes a nivel nacional. La incorporación de asambleístas por los emigrantes, va a permitir que su valioso aporte evidenciado en esta Asamblea pueda mantenerse.”⁷¹⁴ (El subrayado no es del original)

440. Así el constituyente desde un inicio no le dio mayor importancia al numérico de representantes en la Función Legislativa, sino más bien, su intención fue que exista representación diferenciada entre sí a través de la creación de asambleístas elegidos nacionalmente, por provincia o por circunscripciones del exterior:

“Estamos planteando además, una nueva integración de la representación política de la Asamblea en base a representantes nacionales elegidos por toda la ciudadanía, en base a representantes provinciales, representantes por regiones y por circunscripciones electorales de dentro y fuera del país, incorporando por primera vez en la historia política y en la Constitución de nuestro país a los compañeros migrantes con su derecho a tener una representación política en la Función Legislativa. Además, hemos eliminado la designación de un número específico de asambleístas o de un sistema de representación porque esto puede variar y de hecho va a variar con los años y con el tiempo. Esto va a permitir que la ley defina las circunscripciones electorales de acuerdo a las condiciones en que se vayan dando el proceso de integración de regiones, de acuerdo a la realidad de provincias que hoy, como Guayas, como Manabí, como Pichincha están subrepresentadas en la Función Legislativa. Y, además, el crear circunscripciones electorales en el exterior de acuerdo a la realidad de los compañeros ecuatorianos migrantes.”⁷¹⁵ (El subrayado no es del original)



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

441. Se resalta que el constituyente expresaba un rechazo por asignar ‘números específicos’ de asambleístas, reconociendo que la asignación de escaños debe variar en función de la realidad del país. Para evitar aquello, el constituyente le otorgó al Legislativo la facultad para determinar el mecanismo de asignación, pero este, a su vez, estableció un número fijo. La propuesta efectiviza la voluntad del constituyente al garantizar esta flexibilidad sin necesidad de recurrir al legislativo, sino a través de la asignación proporcional de escaños.

442. Por lo tanto, no solo que la propuesta cumple con la intención del constituyente, sino que la efectiviza. Así el constituyente valoró desde un inicio que la situación poblacional y de representación de las provincias era errónea ocasionada por la Constitución de 1998, y que el nuevo modelo debía ser adaptable a cambios, dicha valoración fue que:

“Es la Función Legislativa, ciertamente, la máxima expresión de la representación política. Por eso, hay que darle a esa representación política la representación desde el territorio, desde las regiones, que estamos en proceso de construcción y que ya ha tenido su primer debate; desde las provincias que son espacios ya construidos, desde allí tiene que darse la posibilidad de una representación auténtica del territorio y de los espacios políticos con la representación nacional, que quisiéramos y es la razón de ser de esa expresión de la representación nacional, los mayores o los mejores representantes políticos de cada una de las tiendas partidarias. La representación de personas que tengan la autoridad moral desde el espacio nacional, que han de ser elegidas para ir a representar a los ciudadanos y ciudadanas.⁷¹⁶² (El subrayado no es del original)

443. Adicionalmente, las actas transcritas de la Asamblea Constituyente muestran la voluntad de promover los liderazgos a nivel nacional como un mecanismo para fortalecer la imagen de las organizaciones políticas. Con lo cual, la propuesta cumple con los dos objetivos del constituyente: por una parte, mejora la proporcionalidad y reduce el margen de error al aumentar el número de escaños que tienen como base la circunscripción total; y, por otra parte, fortalece a las organizaciones políticas nacionales, promoviendo la búsqueda de consensos en función del país.

444. Se puede concluir entonces que el enfoque del espíritu del constituyente no se refería al numérico de la representación legislativa sino a la existencia de una representación territorial, en la que exista la convergencia de una representación nacional, provincial, del exterior, -y de crearse- regional. Esta propuesta, al mantener las figuras de la representación nacional, provincial a través de la elección de un legislador por cada provincia como mínimo, así como la garantía de que exista una representación por las personas ecuatorianas en situación de movilidad humana, cumple con la intención antedicha, y, por tanto, cumple con el requisito propuesto por la Corte Constitucional.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

445. Esta Magistratura conoció una propuesta de enmienda respecto a la reducción del número de asambleístas que superó el dictamen de vía de la Corte Constitucional. La referida modificación constitucional propuso reconfigurar la conformación de la Asamblea Nacional de la siguiente manera:

“Dos Asambleístas elegidos por cada provincia y uno más por cada quinientos mil habitantes de la provincia sin considerar fracciones, de acuerdo al último censo nacional de la población. Tres Asambleístas por los emigrantes: Un Asambleísta por cada una de las tres circunscripciones del exterior, elegidos de conformidad con la ley”⁷¹⁷

446. Del referido análisis de la modificación se puede notar que la misma buscaba:
- (i) Eliminar a los asambleístas de la circunscripción nacional;
 - (ii) Reducir el número de asambleístas provinciales aumentando la proporción a uno más por cada 500.000 habitantes;
 - (iii) Eliminar a los asambleístas por distritos metropolitanos y regionales y;
 - (iv) Reducir el número de asambleístas por circunscripción del exterior.

447. La citada propuesta causaba un impacto mucho mayor a la presente en términos de proporcionalidad. Se observa por ejemplo que, en esta se restaba representatividad a cuatro de las cinco provincias con mayor población del país.³⁹ Por otra parte, se aumentaba la representatividad de las diez provincias con menor población. Adicionalmente, dado que en esta se proponía la eliminación de los asambleístas nacionales, en términos generales, la Asamblea Nacional pasaba a tener una representación de 96,25% de asambleístas provinciales y un 3,75% de asambleístas del exterior. En este caso, la Corte Constitucional resolvió que su trámite era vía enmienda:

“34. [T] toda vez que la propuesta plantea una reducción numérica de integrantes de la Asamblea Nacional, pero mantiene el criterio territorial y poblacional de todas las provincias del país para determinar el número de asambleístas, lo cual asegura su representación. Aquello, conforme lo indicó esta Corte, se trata de una reconfiguración orgánica de la Función Legislativa que no involucra la restricción de derechos o garantías constitucionales.

35. En cuanto a la estructura fundamental de la Constitución, no se advierte ningún tipo de alteración, puesto que, de concretarse la propuesta, la Función Legislativa mantendrá su carácter representativo y ejercerá sus atribuciones de legislar y fiscalizar de manera regular. Por tanto, la reducción numérica de sus integrantes, conforme se detalla en la propuesta, se trata de un rediseño orgánico que constituye

³⁹ Siendo esta propuesta ‘D’, en la variación de representatividad (%D-%A) según los cálculos aplicados en la TABLA 4.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

un elemento adjetivo que no incide materialmente en la estructura de la Constitución.

36. Por su parte, en relación a los elementos constitutivos del Estado, la reducción de asambleístas en los términos marcados en la propuesta, no altera el carácter democrático del Estado ni su régimen representativo establecidos en el artículo 1 de la Constitución, ya que se propone un sistema de representación similar que abarca la totalidad de provincias del país, pero con un rediseño cuantitativo menor que no afecta a la representatividad de las mismas; esto asegura que la ciudadanía pueda elegir a sus representantes y también postular a dichos cargos.

37. Finalmente, se verifica que la presente propuesta no se relaciona con el procedimiento para la modificación de la Constitución, por lo que no está incurso en esta limitación.

38. En definitiva, esta propuesta es apta para ser tramitada mediante el trámite de enmienda (...)⁷¹⁸ (El subrayado no es del original)

448. En otro caso similar, la Corte Constitucional ha sostenido el mismo criterio:

“52. Conforme se observa en el cuadro existe representación de las 24 provincias, y en la misma se mantiene una proporción similar a la que se tiene en la actual composición de la Asamblea Nacional, en tal sentido, esta alteración es eminentemente orgánica, ya que la población nacional mantendrá su representatividad (...) como órgano de legislación y fiscalización, conformado por representantes de todas las provincias, actuará con sentido nacional.

53. Es así que, para esta Corte Constitucional, la propuesta de reconfigurar un aspecto orgánico en la función legislativa no supone restricción de derechos y garantías constitucionales. (...)”⁷¹⁹ (El subrayado no es del original)

449. La propuesta de enmienda que se presenta efectivamente plantea una reducción numérica de los asambleístas, pero lo hace respetando los criterios territoriales y poblacionales e, incluye a las circunscripciones del exterior. Es más, al proponer mayor proporcionalidad, el criterio poblacional y territorial adquiere mayor efectividad, y se garantizan los principios de representación y de igualdad del voto de la población ecuatoriana.

450. Esta propuesta no representa una modificación a la estructura fundamental ya que plantea que se mantenga la representación provincial a través de un asambleísta por provincia, lo cual permite una representatividad de todas las provincias que conforman el Ecuador. Así también, la propuesta fortalece la representatividad ya que existirá una representación por número de habitantes, aunque el número de asambleístas por habitantes



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

se incremente. Se recalca que la propuesta no modifica las atribuciones de legislar y fiscalizar que tiene la Función Legislativa; por tanto, no se modifica la estructura fundamental de la Constitución.

451. Como se ha citado, la Corte Constitucional ha considerado que no se modifican los elementos constitutivos del Estado, siempre y cuando la reducción numérica no altere el carácter democrático del Estado, ni el régimen representativo establecido en el artículo 1, y que la representatividad de todas las provincias del país se mantenga, lo cual, como se ha dicho, se cumple en la propuesta presentada.⁷²⁰

452. Dado que la propuesta reduce numéricamente la conformación de la Asamblea Nacional, por lo que, según el precedente antes mencionado, puede ser tramitado vía enmienda constitucional en respeto a la doctrina del *stare decisis*.⁷²¹ Aunque las propuestas difieren en cierto grado, ya que en la presente modificación se buscaría mantener los asambleístas elegidos por circunscripción nacional, mientras que la propuesta que ya fue sujeta al análisis por esta Corte Constitucional se planteó eliminarlos en su totalidad, las propuestas son similares. Por lo tanto, en respeto al principio *stare decisis* y debido a que la propuesta de reconfiguración de la Asamblea Nacional, para que exista un mayor número de asambleístas nacionales, pero que se mantenga la conformación territorial provincial y por número de habitantes, procede por vía de enmienda constitucional.

(e) *Considerandos*

Que, actualmente la Asamblea Nacional se integra por 15 asambleístas elegidos en circunscripción nacional; 2 asambleístas elegidos por cada provincia o distrito metropolitano, más 1 asambleísta provincial adicional por cada 200 mil habitantes o fracción que supere los 150.000;⁷²² 6 asambleístas por las circunscripciones del exterior; y, 2 asambleístas por cada región.⁷²³ Cada asambleísta representa un costo aproximado de \$15 825 mensuales para el Estado.⁷²⁴

Que, la norma vigente asigna escaños fijos en la Asamblea Nacional, sin considerar a la cantidad de población. Esto ocurre en los asambleístas nacionales (15), los asambleístas provinciales (2), los asambleístas de distritos metropolitanos (2); los asambleístas de circunscripción del exterior (6); y, los asambleístas regionales (2). De hecho, la proporcionalidad solamente se aplica para los asambleístas provinciales adicionales que se suman.

Que, esto causa una distorsión en la representatividad de la Asamblea Nacional y vulnera la igualdad del voto de los ecuatorianos. Por ejemplo, el voto de un ecuatoriano puede llegar a valer hasta 15,4 veces más en una provincia que el de otro.⁷²⁵ Esto ocurre, a pesar de que la Constitución reconoce el principio de proporcionalidad y el de la igualdad del voto; es decir que, el voto de cada ecuatoriano debería tener el mismo valor.⁷²⁶



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Que, estudios efectuados en 36 países en periodos de tiempo de hasta 65 años, han demostrado que las democracias que tienden a la proporcionalidad en la conformación de sus legislaturas, se desempeñan mejor respecto de la obtención de políticas más eficientes, mejor ejecutadas y estables.⁷²⁷ Así mismo, existe evidencia empírica de que, en estos sistemas se logra mayor control sobre la violencia;⁷²⁸ mejor historial en cuanto a la inflación; y, un nivel más bajo de desempleo.⁷²⁹

Que, evidencia empírica recolectada en 23 países señala que las legislaturas con mayor proporcionalidad, gozan de mayor confianza de sus electores. En otras palabras, al optimizar la proporcionalidad de la Asamblea Nacional, es probable que los ecuatorianos se sientan mejor representados y, por lo tanto, aumente la credibilidad en la Legislatura.⁷³⁰

Que, la Asamblea Nacional es un órgano de carácter nacional -no provincial- y sus miembros se encuentran obligados a servir a todo el país, cumpliendo sus funciones ‘con sentido nacional’, de conformidad con la Constitución.⁷³¹ Esto, porque los asambleístas legislan para todo el territorio ecuatoriano de forma general.

Que, la enmienda propuesta mantiene la representación de todas las provincias y elimina todos los demás escaños fijos, reemplazándolos por criterios de proporcionalidad en función de la población de cada circunscripción. De esta forma, todas las provincias del Ecuador estarán representadas, a la vez que la configuración de la Asamblea Nacional se adaptará a los cambios poblacionales del Ecuador en el tiempo.

Que, se ha planificado que el censo poblacional se realizará en el 2022 y de no realizarse una enmienda constitucional, se estima que el número de asambleístas ascenderá a 152 aproximadamente para la siguiente elección. El incremento se daría principalmente en el número de asambleístas provinciales de las provincias más pobladas, mientras que la mayoría de las provincias mantendrían inalterado su número de legisladores.

Que, de acuerdo a las proyecciones realizadas de los efectos de la enmienda con el último censo poblacional en el año 2010, se predice que la enmienda reconfigure a la Asamblea Nacional de 137 a 100 asambleístas. A la vez, se corrige la distorsión de representación en 17 provincias, en las circunscripciones nacionales y del exterior, garantizando de esta forma el derecho a la igualdad del voto.

Que, esta enmienda, al optimizar la proporcionalidad y representación, pretende reconfigurar la Asamblea Nacional como una institución más democrática, en la que se puedan alcanzar consensos políticos firmes, con enfoque nacional; y, con ello,



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

mejorar el trabajo de esta entidad e incrementar la confianza que tiene la ciudadanía respecto de esta institución pública.

(f) Pregunta 4

Frase introductoria: En la actualidad, la Asamblea Nacional está integrada por 137 asambleístas y se estima que, con el censo poblacional del 2022, este número ascienda aproximadamente a 152 asambleístas.

Pregunta: ¿Está usted de acuerdo con reducir el número de asambleístas y que se los elija de acuerdo a los siguientes criterios: 1 asambleísta por provincia y 1 asambleísta provincial adicional por cada 250.000 habitantes; 2 asambleístas nacionales por cada millón de habitantes; y 1 asambleísta por cada 500.000 habitantes que residan en el exterior, enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 4?

(g) Anexo 4

Enmiéndese el artículo 118 de la Constitución de la República para que este diga:

Art. 118.- La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años.

La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional.

La Asamblea Nacional se integrará por:

1. Dos asambleístas elegidos en circunscripción nacional por cada millón de habitantes de acuerdo con el último censo nacional de la población, sin considerar fracciones;
2. Un asambleísta elegido por cada provincia, y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes de acuerdo con el último censo nacional de la población, sin considerar fracciones; y,
3. Un asambleísta elegido por circunscripción del exterior por cada quinientos mil habitantes que residan en el exterior de acuerdo con los datos poblacionales del organismo rector en materia de movilidad humana.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera.- La Asamblea Nacional tendrá un plazo improrrogable de trescientos sesenta y cinco días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial para aprobar las leyes reformativas a la Ley Orgánica de la Función Legislativa y a la Ley Orgánica Electoral y de



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Organizaciones Políticas, que regulen la presente enmienda constitucional, de conformidad con los principios reconocidos en el artículo 116 de la Constitución de la República del Ecuador.

Segunda.- En el plazo máximo de cuarenta y cinco días contado desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana emitirá las directrices para garantizar que exista un registro de la población ecuatoriana en el exterior. El registro deberá ser funcional a trescientos sesenta y cinco días contados desde la aprobación de las directrices.

Tercera.- En caso de existir elecciones anticipadas de los assembleístas antes del cumplimiento de la Disposición Transitoria Segunda, se utilizarán como los datos poblacionales del exterior los que entregue el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA

Única.- Deróguese todas las normas infra constitucionales que se opongan a lo dispuesto en el presente Anexo..