

ANÁLISIS DE LA CONSULTA POPULAR COMO HERRAMIENTA POLÍTICA

La primera vez que se consultó a los ecuatorianos sobre una decisión política fue en 1869, durante el Gobierno de Gabriel García Moreno. La votación realizada el 1 de julio de ese año tuvo como resultado 13.640 votos por el Sí y 514 por el No. Eso significó que después de 39 años de nacer como República, las élites políticas consideraron ampliar la participación a más ciudadanos siempre que cumplieran con determinados requisitos: casado o mayor de veintiún años y saber leer y escribir. Las mujeres, aunque supieran leer y escribir, y estuvieran casadas, no votaban.

109 años después, se realizó la segunda consulta popular de la historia nacional, convocada por la dictadura militar en 1978. Se preguntó a la ciudadanía si prefería una nueva constitución o si regía la de 1945 con cambios, a pesar de que hubo dos constituciones después (1946 y 1967). Ganó la opción de redactar una nueva constitución, que entró en vigor en 1979, con un gobierno elegido en las urnas y con la incorporación de la consulta popular como una figura constitucional bajo iniciativa del presidente de la República.

Tabla 1. Consulta popular de 1978

Ítem	Dato
Pregunta	Elegir entre una nueva Constitución o una versión reformada de la de 1945.
Electores inscritos	2.088.874
Votaron	1.811.640
Participación	86,73 %
Resultados oficiales (sobre votos válidos)	
• Nueva Constitución	807.574 votos (58,09 %)
• Constitución de 1945 reformada	582.556 votos (18,13 %)
• Votos nulos/blancos	421.510 (no cuentan como válidos)

Fuente: Sudd / Direct Democracy Database (sudd.ch)

Desde entonces, se han realizado doce consultas más -mezcladas con referendos- y dos por iniciativa ciudadana, quince en total. El uso de esta herramienta constitucional ha tenido básicamente tres grandes objetivos: evadir a los parlamentos, generalmente opuestos a las iniciativas del Ejecutivo, ser un plebiscito para medir la popularidad del mandatario de turno, y contener los estallidos sociales.

1. **Desbloqueo institucional:** cuando el Ejecutivo no reúne mayorías legislativas, traslada al electorado sus propuestas de reformas (reglas del sistema político, justicia, seguridad, CPCCS, reelección, etc.). La consulta opera como atajo de gobernabilidad: sortea vetos del parlamento, imprime urgencia y otorga mandato directo. El costo de esta iniciativa es una deliberación más

limitada —preguntas complejas se reducen a SÍ/NO— y el riesgo de que el diseño de la papeleta priorice cálculos tácticos antes que la calidad normativa.

2. **Plebiscito sobre liderazgo:** cada proceso funciona -inevitablemente- como referendo sobre el gobierno. El votante premia o castiga resultados de gestión y contexto. En bonanza económica o con narrativas claras y permanentes (anticorrupción, seguridad), el oficialismo tiende a ganar (ejemplo: consultas de 2008, 2011, 2018, 2024); en crisis o con baja confianza, suele perder o lograr resultados mixtos (1986, 1994, 1995, 2023, 2024). Así, la herramienta sirve tanto para acumular capital político como para exponer vulnerabilidades.
3. **Mecanismo de contención de estallidos sociales:** aunque de una manera mucho menos evidente las consultas populares tienen como objetivo canalizar el descontento de los sectores sociales y evitar en lo posible los estallidos sociales.

La consulta popular crea la ilusión de la participación y de la intervención en la toma de decisiones, además de colocar su debate como el tema principal en el escenario social, postergando otras reivindicaciones que son fundamentales; así se espera que la gente crea que de este modo está batallando por sus propias necesidades. Estas consultas funcionan como grandes elementos de distracción de los problemas centrales del país.

Tabla 2. Consultas populares 1978 - 2024

Año	Gobierno / organización	Tema	Resultado
1978	Consejo Supremo de Gobierno (dictadura militar)	Referéndum constitucional para aprobar una nueva Constitución frente a la reforma de la de 1945.	Aprobada
1986	León Febres Cordero	Candidaturas independientes sin afiliación partidista.	Negada
1994	Sixto Durán-Ballén	Candidaturas independientes; prohibir que legisladores manejen fondos; aprobación del presupuesto por sectores/regiones; permitir reelección; entre otros.	Aprobadas seis, negada una.
1995	Sixto Durán-Ballén	Reformas a la seguridad social, judicatura, disolución por una sola vez del congreso.	Negada
1997	Fabián Alarcón (transición)	Ratificar destitución de Bucaram y nombramiento de Fabián Alarcón como presidente interino; convocatoria a nueva asamblea constituyente.	Aprobada
2006	Alfredo Palacio	Plan Decenal de Educación; fortalecimiento de salud; uso de excedentes petroleros para inversión social.	Aprobada
2007	Rafael Correa	Convocatoria e instalación de una Asamblea Constituyente con plenos poderes.	Aprobada
2008	Rafael Correa	Aprobación de la Constitución de 2008 (Montecristi).	Aprobada
2011	Rafael Correa	Reformas judiciales, régimen de medios y espectáculos, casinos; tipificación y sanciones varias.	Aprobada
2017	Rafael Correa	Prohibición para autoridades y servidores de tener activos en paraísos fiscales.	Aprobada
2018	Lenín Moreno	Límite a la reelección indefinida, reestructuración del CPCCS, Yasuní, plusvalía y minería.	Aprobada
2023	Guillermo Lasso	Extradición por crimen organizado, reforma al CPCCS, reducción de asambleístas y cambios político-electorales.	Negada
2023	Yasunidos – Colectivo Quito sin minería	Prohibir la explotación petrolera en el Yasuní, y consulta en Quito para prohibir la minería en el Chocó Andino.	Aprobadas
2024	Daniel Noboa	Consulta popular de seguridad (penas, cumplimiento íntegro, armas,	Aprobada

		uso de armas incautadas, extinción de dominio).	
		Referéndum (extradición, judicaturas constitucionales aprobadas); arbitraje internacional, contratos por horas/plazo fijo negadas).	Mixta (2 aprobadas, 2 negadas)

Fuente: varias fuentes.

León Febres Cordero (1984 - 1988)

La consulta de León Febres Cordero buscó habilitar las candidaturas independientes (sin afiliación partidista) para cargos de elección popular. Se realizó el 1 de junio de 1986 y fue rechazada: el No obtuvo 56,9% y el Sí 25% (blancos y nulos completaron el resto). La oposición la convirtió en un plebiscito sobre el gobierno y su derrota coincidió con elecciones legislativas y municipales donde el oficialismo también sufrió reveses, debilitando políticamente al presidente.

Sixto Durán-Ballén (1992-1996)

En 1994 planteó siete ajustes al sistema político (participación de los independientes fuera de los partidos, reelección, método de aprobación del presupuesto, doble nacionalidad, etc.): seis se aprobaron y se rechazó que los legisladores administren fondos públicos.

En 1995, ya en la salida del poder, intentó fortalecer al Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ) como órgano de gobierno y disciplina de la Función Judicial y prohibir la paralización de servicios públicos (incluida la justicia). Las 11 preguntas fueron negadas; el rediseño del CNJ se concretó después vía Ley Orgánica (1998). Sin embargo, es importante resaltar que la campaña se centró en la opción de elegir régimen de seguridad social (IESS vs. esquema privado tipo AFP), un tema muy sensible para la ciudadanía ecuatoriana.

Inestabilidad y “Pichi Corte” (1995-2005)

En la década siguiente (1995-2005), el país vivió una fuerte inestabilidad. Abdalá Bucaram (1997) y Jamil Mahuad (2000) fueron derrocados en medio de crisis económicas y sociales; en esos episodios, la justicia no fue el eje del conflicto.

No obstante, la consulta popular de 1997 aprobó la conformación de una Asamblea Constituyente que elaboró la Constitución de 1998, vigente con el inicio del gobierno de Jamil Mahuad. Aunque la nueva carta no logró resolver la crisis de gobernabilidad ni reformar a fondo el sistema político, sí introdujo avances relevantes: estableció la supremacía de la Constitución sobre las leyes, garantizó la autonomía del Banco

Central y reconoció derechos fundamentales como la acción de amparo, el hábeas corpus y el hábeas data.

El giro llegó con Lucio Gutiérrez (2003–2005). En diciembre de 2004, una mayoría del congreso afín destituyó a los magistrados de la Corte Suprema designados bajo el esquema de 1997 que, “por una sola vez”, el parlamento nombraría a los jueces de una combinación de listas de entidades nominadoras y participación ciudadana y, luego, se aplicaría la cooptación para su designación. En su lugar nombró una nueva Corte, conocida como la “Pichi Corte”, y también reconfiguró el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo Electoral. Ese hecho también significó la caída del gobierno de Gutiérrez en abril de 2005.

Alfredo Palacio (2005 – 2007)

La consulta popular convocada por el presidente Alfredo Palacio, en 2006, puede considerarse como el auténtico termómetro de popularidad. Médico de profesión, Palacio llegó al poder después del derrocamiento de Lucio Gutiérrez, precipitado por el movimiento forajido y la falta de respaldo de las Fuerzas Armadas. En ese contexto de crisis, impulsó una consulta con tres preguntas, todas aprobadas con márgenes que oscilaron entre el 64% y el 67% de votos por el Sí.

Los temas planteados buscaban elevar a la categoría de políticas de Estado la educación y la salud. Además, se consultaba si el Congreso debía legislar en un plazo máximo de cinco meses para que los excedentes petroleros no previstos o mayores a lo presupuestado se destinaran directamente a inversión social y reactivación productiva.

En la práctica, las preguntas fueron formuladas de tal manera que le resultara difícil a la población votar No, pues se trataba de asuntos de amplio consenso social. Con ello, Palacio logró legitimar su mandato.

Rafael Correa (2007–2017)

Durante la década de Rafael Correa se llevaron a cabo cuatro consultas populares, siendo las dos primeras decisivas para convocar a una Asamblea Constituyente y, posteriormente, aprobar la Constitución de 2008. Ambas alcanzaron altos niveles de respaldo ciudadano, reflejo del capital político con el que llegó al poder un movimiento que se presentaba como la encarnación de la “ciudadanía” frente a los partidos tradicionales (*la partidocracia*). El voto afirmativo no solo respondió a la adhesión programática, sino también a la expectativa de transformación estructural luego de una década de profunda inestabilidad política.

La consulta popular de 2011 fue la más controvertida del correísmo y la que recibió menor respaldo ciudadano, pues centró la atención en la reforma del sistema judicial. Aunque el Sí se impuso, lo hizo con márgenes estrechos, que oscilaron entre el 45% y el 50% de los votos afirmativos, evidenciando una sociedad dividida.

El resultado permitió la creación de un Consejo de la Judicatura de Transición, integrado por tres miembros y con un mandato de 18 meses, que concentró todas las competencias para reestructurar la Función Judicial: desde la organización de concursos hasta la evaluación y remoción de jueces y fiscales. Este organismo impulsó un proceso de transformación acelerada, pero también polémica, que consolidó un modelo de gobernanza judicial altamente centralizado. Bajo su administración se registró una fuerte rotación de funcionarios y se fortaleció el poder administrativo y disciplinario del Consejo, lo que generó críticas por el debilitamiento de la independencia judicial.

En términos políticos, la consulta no solo abrió la puerta a una reingeniería institucional, sino que también marcó el inicio de un control más directo del Ejecutivo sobre la justicia, uno de los puntos más cuestionados del legado correísta.

Un Rafael Correa ya de salida, impulsó una consulta popular que se desarrolló el 19 de febrero de 2017, a tres meses de entregar el gobierno a Lenín Moreno. La consulta implicaba la prohibición de que candidatos y servidores públicos mantuvieran bienes o capitales en paraísos fiscales, con el argumento de promover un “pacto ético” frente a la evasión tributaria.

Aunque obtuvo el 48% de respaldo, fue más una herramienta de confrontación política que un mecanismo de reforma estructural. Por un lado, buscaba reforzar la narrativa correísta de lucha contra las élites económicas y los privilegios, vinculando la legitimidad del servicio público con la transparencia financiera y el compromiso con el país. Sin embargo, en la práctica, la medida era de difícil implementación y supervisión, pues dependía de mecanismos internacionales de control sobre jurisdicciones opacas.

Lenín Moreno (2017 - 2021)

Tras su ruptura con Rafael Correa y la fractura del movimiento político Alianza PAIS en la Asamblea Nacional, el plebiscito del 4 de febrero de 2018 combinó reversión de reformas correístas con un rediseño institucional: se restableció la reelección solo por una vez y se endurecieron sanciones anticorrupción (inhabilitación y pérdida de bienes). Además, se creó un Consejo de Participación Ciudadana (CPCCS) transitorio con mandato para evaluar y, de ser el caso, cesar a autoridades designadas por el

anterior, y se dispuso que, en adelante, sus consejeros sean elegidos por sufragio universal, con prohibición de auspicio partidista y sujeción a juicio político.

En la consulta, también se derogó la Ley de Plusvalía y se aprobó ampliar la zona intangible y reducir la explotación en el Yasuní, junto con la imprescriptibilidad de delitos sexuales contra niños, niñas y adolescentes, y límites a la minería en áreas sensibles. El Sí ganó en todas las preguntas con porcentajes entre el 63% y 73% de los votos.

Guillermo Lasso (2021 - 2023)

El expresidente Guillermo Lasso impulsó un referendo con ocho preguntas en tres ejes: seguridad (extradición), rediseño institucional (autonomía de la Fiscalía a través de un Consejo Fiscal, reducción del número de asambleístas, nuevas reglas para partidos y dos reformas al CPCCS) y ambiente (protección hídrica y compensaciones).

La consulta coincidió con las elecciones seccionales, en las que el correísmo obtuvo triunfos clave en las alcaldías de Quito y Guayaquil, y en las prefecturas de Pichincha y Guayas, lo que potenció el voto negativo contra la propuesta del Ejecutivo. La oposición cerró filas en torno al No, mientras el Gobierno, se confió en su ventaja de inicio. Al final, la consulta fue negada con porcentajes de 51% y 57% de la votación.

Las primeras consultas por iniciativa ciudadana (2023)

En las elecciones generales de 2023, los ecuatorianos también votaron en un referendo nacional sobre el Yasuní. Con el 59% a favor frente al 41% en contra, la mayoría decidió detener la explotación petrolera en el bloque 43-ITT. Este hito fue resultado de una década de lucha de la organización ciudadana Yasunidos, que enfrentó la obstrucción del correísmo para impulsar la consulta hasta que, finalmente, la Corte Constitucional falló a su favor el 9 de mayo de 2023.

En la misma convocatoria a elecciones generales, en Quito, se realizó un referendo local en el que el 68% de la población aprobó prohibir la minería en seis parroquias del Chocó Andino. Esta iniciativa, también ciudadana, fue impulsada por el colectivo Quito Sin Minería, que reunió y presentó más del 10% de firmas del padrón electoral del Distrito Metropolitano para viabilizar la consulta.

Daniel Noboa (2024)

El paquete de reformas de Daniel Noboa configuró una agenda de seguridad punitivo-operativa: endureció las penas y restringió los beneficios penitenciarios; introdujo barreras a la logística criminal (nuevo delito por porte de armas de uso privativo y

uso policial/militar de armas incautadas); y golpeó las finanzas ilícitas mediante una extinción de dominio más ágil.

Además, retomó y concretó parte de la agenda de Guillermo Lasso: autorizar la extradición y medidas operativas —uso de armas incautadas y extinción de dominio—, con lo que profundizó el enfoque punitivo del sistema. No obstante, el gobierno de Noboa perdió en las preguntas económicas: contrato por horas y arbitraje internacional para contratos del Estado.

En los temas de seguridad, la votación favorable fue de entre 61% y 74%, mientras que en los temas de arbitraje internacional y trabajo por horas, la votación por el No se impuso con 65% y 69% respectivamente.

Daniel Noboa (2025)

El 14 de agosto, el presidente Daniel Noboa entregó a la Corte Constitucional un paquete de cuatro preguntas: tres de referendo (ya excluida la de bases militares extranjeras, previamente aprobada) y una de consulta popular. De aprobarse, implicarían cambios políticos relevantes: reducción de la Asamblea, eliminación del CPCCS con el traslado de sus funciones de designación, posibilidad de juicio político a los jueces de la Corte Constitucional con mayoría absoluta, autorización de trabajo por horas en turismo para primer empleo y reapertura de casinos en hoteles cinco estrellas.

La iniciativa llegó tras la suspensión provisional, por parte de la Corte, de artículos de tres leyes urgentes del oficialismo (Integridad Pública, Inteligencia y Solidaridad Nacional) y después de la marcha del 12 de agosto encabezada por el presidente de la República contra el alto tribunal, que convirtió la disputa jurídica en un acto de movilización política.

El contexto también está marcado por los límites que la Corte ha fijado al uso del estado de excepción: sólo acepta su aplicación bajo el criterio de “grave conmoción interna”, descartando el argumento de “conflicto armado interno”.

Tabla 3. Propuesta de referendo y consulta 2025

Temas	Modificación propuesta
Reducción del tamaño de la Asamblea Nacional	Reformar el artículo 118 de la Constitución manteniendo la unicameralidad, pero cambiando la integración a: 10 asambleístas nacionales; 1 por provincia + 1 por cada 400.000 habitantes; la ley definirá elección de asambleístas de regiones, distritos metropolitanos y circunscripción del exterior. La futura Asamblea tendría +- 71 legisladores.

Juicio político a jueces de la Corte Constitucional	Incluir a los jueces de la CC en el art. 131 como sujetos de juicio político. Causal: violación flagrante y reiterada de sus deberes (sin que una mera discrepancia con sus sentencias sea causal). La censura y destitución requeriría mayoría absoluta del Pleno; con el número actual de asambleístas sería con 77 votos de 151.
Eliminar el CPCCS	Suprimir el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y transferir/adecuar sus deberes y atribuciones a la Asamblea Nacional, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General del Estado. Todos los concursos que estén en marcha quedarán anulados.
Trabajo por horas en el sector turístico	Permitir la contratación por horas exclusivamente en el sector turístico y solo cuando sea la primera relación laboral del trabajador, para responder a picos estacionales de demanda. La Asamblea deberá regularlo por ley.
Consulta Popular: casinos y juegos de azar en hoteles 5 estrellas	Autorizar salas de juego y casinos en hoteles de cinco estrellas; estas actividades pagarán un tributo del 25% de sus ventas destinado a financiar programas contra la desnutrición crónica infantil y de alimentación escolar, según lo regule la Asamblea por ley.

Fuente: varias fuentes.

La propuesta establece un rediseño del poder con tres ejes institucionales y uno económico. Primero, reducir la Asamblea (de 151 a +-71) y cambiar el equilibrio representativo: baja el piso provincial de 2 a 1 curul y sube el umbral poblacional (1 por cada 400.000, actualmente es 200.000). Esto tiende a concentrar la representación, complicar la participación de fuerzas locales y de grupos de mujeres, indígenas y migrantes, aunque pudiera mejorar la gobernabilidad y crear disciplina partidaria.

Segundo: eliminar el Consejo de Participación y traspasar sus atribuciones, incluida la designación de altas autoridades a la Asamblea Nacional, refuerza la politización del sistema de nombramientos: es muy claro que una mayoría partidista controlará los cargos. Si esto se combina con el tercer eje —habilitar el juicio político a los jueces de la Corte Constitucional con mayoría absoluta— el Legislativo pasaría a nombrar y destituir a la institución que controla el cumplimiento de la Constitución. Es un giro del sistema de pesos y contrapesos hacia un parlamentarismo dominante, en el que se erosiona la independencia de la Corte. Resultado probable: cada nueva mayoría legislativa intentará poner o sacar jueces, según cambie la marea electoral.

Conclusiones

- **Una herramienta de gobierno plebiscitaria:** cuando el presidente goza de respaldo, la consulta sirve para consolidar reformas amplias: Correa (2011) y Moreno (2018) aprobaron todos sus puntos con mayorías claras. El resultado tiende a funcionar como evaluación del gobierno de turno: con aprobación alta, el Sí arrasa; con impopularidad, el No bloquea. El tiempo político pesa más que la persuasión de la campaña.

- **Mecanismos perversos:** las consultas combinan una serie de preguntas que o bien se considera que son de consenso entre la población o bien serán apoyadas mayoritariamente, porque forman parte del aparente *sentido común* de la gente, como es el caso de reducir el número de asambleístas. Sin embargo, junto con estas interrogantes se coloca otras mucho más problemáticas, con la esperanza de que el arrastre general termine por aprobarlas. Es decir, es una trampa que se coloca a los ciudadanos que, además, terminan por apoyar o no al gobierno de turno.
- **Ausencia de debate profundo y organizado:** los debates en torno a las consultas están distorsionados y poca gente tiene la capacidad de confrontar entre argumentos. Por lo general, tenemos un bando que ocupa las redes sociales y los medios de comunicación presionando por la aceptación de la consulta; y, por otra, una masa dispersa que tiende a oponerse, no siempre con suficientes argumentos.
- **El uso de la herramienta constitucional:** la consulta popular se ha utilizado en dos ocasiones para aprobar una constitución (1978 y 2008) y en otras dos ocasiones para convocar al poder constituyente (1997 y 2007). En 2023 se realizaron dos consultas populares por iniciativa ciudadana, un hito en la historia del Ecuador. Una de ellas fue nacional, sobre la explotación petrolera en el Yasuní ITT (Amazonía), y la otra sobre la prohibición de la explotación minera en El Chocó Andino, en Quito.
- **El electorado discrimina por temática:** con Noboa (2024) se aprobaron en bloque las preguntas de seguridad – justicia, pero se rechazaron las económicas - laborales (arbitraje y contrato por horas).
- **Ejes recurrentes:** las consultas vuelven una y otra vez sobre los mismos temas: (1) seguridad y crimen organizado; (2) ingeniería institucional (CPCCS, Asamblea, Judicatura); y (3) temas económicos - ambientales puntuales.
- **Seguridad como constante transversal:** Rafael Correa buscó endurecer prisión preventiva; Guillermo Lasso incluyó la extradición y control de armas; Daniel Noboa retomó la extradición y el rol de las FF. AA. en apoyo a la Policía Nacional, además de penas y extinción de dominio.
- **Reconfiguración de contrapesos:** Correa reformó la Judicatura. Moreno reestructuró el CPCCS, mientras que Lasso intentó quitarle facultades y ahora Noboa 2025 propone eliminarlo y permitir el juicio político a los jueces constitucionales con los riesgos de su politización.
- **Lección estratégica de 2023–2024:** cuando se mezclan medidas de seguridad (más populares) con reformas políticas o económicas polémicas, suelen aprobarse las primeras y peligrar las segundas.
- **Noboa va más allá:** la propuesta 2025 de Noboa persigue continuidad en seguridad y un rediseño político de fondo (eliminar CPCCS, reducir Asamblea, juicio a jueces constitucionales, trabajo por horas e instalar casinos), con un potencial polarizador si no se construye consenso. Cabe mencionar que el

paquete de reformas está bajo control de la Corte Constitucional; los jueces que conozcan las preguntas tendrán veinte días para pronunciarse desde que avocan conocimiento.

En resumen, la consulta popular se ha utilizado como atajo de gobernabilidad y plebiscito sobre el gobierno de turno. Sus resultados dependen del clima político y de la organización temática de las preguntas, con la seguridad como ancla más efectiva para conseguir votos afirmativos.

Quito, 20 de agosto de 2025.