PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

El incumplimiento de los resultados obtenidos en consultas populares: estudio de caso Yasuní ITT.

Estudiante
María Belén Andrade Díaz

Docente tutor
Mgtr. José Valenzuela Rosero

Periodo Académico 2024-01

Resumen

La consulta popular como una forma de participación ciudadana es un tipo de democracia directa que busca involucrar la participación de los ciudadanos sin intermediarios. Se permite que la ciudadanía decida directamente sobre temas de Estado. Además, consta como derecho político reconocido en la Constitución de la República del Ecuador el derecho a ser consultado y se establece que su cumplimiento es obligatorio. En el Ecuador, esta figura sin duda se ha presentado en varias ocasiones, sin embargo, un caso en particular que vale la pena mencionar es la consulta popular del Yasuní ITT. En la que previo a la decisión de los ecuatorianos a mantener el crudo de petróleo en el subsuelo del bloque 43 se emitió un dictamen previo de la Corte Constitucional. En este dictamen se estableció un plazo para el cierre de operaciones petroleras en caso de una votación favorable. Sin embargo, a pesar de contar con un dictamen previo y los resultados favorables de la consulta popular del ITT el presidente de la República realizó un pedido de moratoria con respecto al plazo otorgado por la Corte Constitucional. Esto incurriría en un grave problema en cuanto dentro de la Constitución del Ecuador se establece que el cumplimiento de resultados de consultas populares es de inmediato y obligatorio cumplimiento; además, con este pedido se ignora a la norma suprema y se pone en riesgo los métodos de participación ciudadana en caso de que se dé paso a este pedido. El texto examina los elementos doctrinarios, legales y prácticos de la consulta popular, así como los mecanismos para exigir su cumplimiento, desde un enfoque crítico y casuístico.

Palabras clave

Democracia, democracia directa, participación ciudadana, Yasuní, control constitucional

Abstract

Popular consultation as a form of citizen participation is a type of direct democracy that seeks to involve the participation of citizens without intermediaries. Citizens are allowed to decide directly on matters of State. In addition, the right to be consulted is recognized as a political right recognized in the Constitution of the Republic of Ecuador and it is established that compliance with it is mandatory. In Ecuador, this figure has undoubtedly been presented on several occasions, however, one

particular case that is worth mentioning is the popular consultation of the Yasuní ITT. Prior to Ecuadorians deciding to keep petroleum crude underground in Block 43, a prior ruling was issued by the Constitutional Court. This ruling established a deadline for the closure of oil operations in the event of a favorable vote. However, despite having a prior opinion and the favorable results of the ITT popular consultation, the President of the Republic made a request for a moratorium with respect to the deadline granted by the Constitutional Court. This would incur a serious problem in that the Constitution of Ecuador establishes that compliance with the results of popular consultations is immediately and mandatory, and such a request disregards the supreme law and threatens the mechanisms of citizen participation if the request is granted. The text examines the doctrinal, legal and practical elements of the popular consultation, as well as the mechanisms to demand its compliance, from a critical and casuistic approach.

Keywords

Democracy, direct democracy, citizen participation, Yasuní, constitutional control

Tabla de contenidos:

Introducción: 5
Sección 1: La consulta popular como mecanismo de democracia directa 5
1.1. ¿Qué es la democracia directa? 5
1.2. Clasificación de la democracia directa 7
1.2.1. El plebiscito 7
1.2.2. El referéndum 8
1.2.3. Consulta Popular 8
1.2.4. Revocatoria de Mandato 9
1.3. Regulación jurídica de la consulta popular: fuente constitucional y legal 10
1.3.1. Derecho fundamental de participación: 10
1.3.2. Legitimación para solicitar una consulta popular, requisitos y prohibiciones: 10
1.3.3. Otros requisitos para la iniciativa ciudadana 11
1.3.4. Plazos para efectuar los mecanismos de democracia directa 12
1.3.5. Costos de la consulta popular 12
1.3.6. Control de constitucionalidad previo 12
1.4. Mecanismos de exigibilidad de cumplimiento de las consultas populares en el Ecuador 15
1.4.1. Fase de seguimiento de la Corte Constitucional 15
1.4.1.1. Mecanismo de cumplimiento de la fase de seguimiento 17
1.4.1.2. Desafíos en la ejecución de medidas 17
1.4.1.3. Participación de la ciudadanía en la fase de seguimiento 18
1.4.1.4. Importancia de la fase de seguimiento 18
1.4.2. Acción de incumplimiento 19
Sección 2: Estudio de caso “Yasuní ITT” 20
2.1. Antecedentes de hecho y de derecho 20
2.1.2. En relación a las firmas recolectadas: 24
2.1.2. Comisión auditora independiente 28
2.1.3. Acción extraordinaria de protección 29
2.1.4. Otras acciones emprendidas por parte del colectivo Yasunidos 30
2.2. Impacto de la consulta popular 31
2.3. La moratoria del plazo derivada del incumplimiento de la consulta popular 32
Conclusiones 33
Bibliografía 35

Introducción:

En la actualidad, el incumplimiento de consultas populares genera polémica, desde mi punto de vista, en cuanto no existen aún mecanismos jurídicos que provean un procedimiento cuando no se sigue con lo establecido de los resultados provenientes de un proceso de democracia directa. Un caso actual, es la Consulta del ITT del 20 de agosto de 2023; debido a que dentro de las preguntas planteadas "¿está usted de acuerdo con que el Gobierno ecuatoriano mantenga el crudo del ITT, conocido como bloque 43, indefinidamente bajo el subsuelo? Sí-No. "si bien es cierto no se está preguntando el tiempo en el que este bloque cerrará sus operaciones petroleras, la Corte Constitucional emitió el dictamen 6-22-CP/2023 en el que estableció que se debe proceder de manera ordenada y progresiva con el retiro relacionado a la extracción petrolera en un plazo no mayor a un año.

El posible problema radica con el pedido de moratoria solicitado por el presidente de la República del Ecuador ya que solicita que se otorgue más tiempo para cerrar el bloque 43. Está claro que no se preguntó el tiempo de cierre de operaciones del bloque 43, sino si se quería mantener el crudo de petróleo en el suelo. Sin embargo, al extenderse más el tiempo del ya establecido, se podría decir que se está incumpliendo con la decisión de la consulta popular.

Por lo que, dentro de la sección uno de la presente investigación previo a analizar la problemática se identificará doctrina para definir democracia, democracia directa, tipos de democracia directa, consulta popular y mecanismos de cumplimiento de la consulta popular a través del método analítico, inductivo y cualitativo.

Sección 1: La consulta popular como mecanismo de democracia directa

1.1. ¿Qué es la democracia directa?

Según Prud'homme (1997), en la época moderna, el debate sobre la democracia ha persistido, enfocándose en sus dos formas: directa y representativa. Por un lado, se sostiene la idea de que la democracia debe incluir a todos los ciudadanos de una sociedad determinada, garantizando su participación en asuntos públicos (democracia) y, por otro, se reconoce que las sociedades actuales son muy complejas y extensas, por lo que no siempre se va a poder reunir a todos los ciudadanos para tomar en cuenta su decisión sobre determinados asuntos estatales. Por ello, en este contexto surge la democracia representativa, en la cual el pueblo como soberano entrega el poder a otra persona para los represente y tome decisiones a su nombre (democracia representativa). No obstante, también se reconoce que, bajo ciertas condiciones, es posible un sistema de gobierno en el que todos los ciudadanos participen directamente en la toma de decisiones (democracia directa) (citado por Oyarte, 2019, p. 291-292).

La democracia directa, según Altman (2011), se define como una forma participación política en la cual los ciudadanos tienen la oportunidad de tomar decisiones políticas y legislativas sin intermediarios, por lo que se considera la democracia directa como una forma pura de democracia, ya que el poder de decisión reside directamente en el pueblo (citado por Oyarte, 2019, p. 292).

Por su parte, Oyarte (2019), por su parte señala que la democracia directa es el medio por el cual se reúne a los ciudadanos para resolver asuntos a nivel estatal y que a su vez se conforme el ordenamiento jurídico nacional. Concuerda con Altman al decir que la democracia es "aquella en la cual el pueblo, sin necesidad de representantes, se reúne periódicamente para decidir los asuntos de Estado o para conformar su ordenamiento jurídico" (p. 1240).

Ahora bien, se revisará acerca de la democracia representativa en cuanto más adelante se analizará las ideas de autores que indican que la democracia directa podría tornarse en semidirecta.

Como se revisó anteriormente, la democracia representativa surge como solución de no poder reunir a todos los ciudadanos para que tomen decisiones estatales, ya sea por varios factores como el problema demográfico o por la complejidad de asuntos estatales. En este contexto, Oyarte (2019) señala que este sistema permite al pueblo otorgar a sus representantes un mandato político. Un ejemplo ilustrativo del modelo, mencionado por Tarello (2003), se encuentra la Constitución de Argentina; ya que contiene una democracia representativa absoluta al mencionar que: "[…] El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución" Sin embargo, "[…] también prevé en texto de consulta popular para otras decisiones que no tienen carácter vinculante y para proyectos de ley" (citado por Oyarte, 2019, p. 291-292).

A su vez a más de factores como el demográfico o la complejidad de los asuntos estatales que dificultan la posibilidad de reunir a los ciudadanos periódicamente para resolver asuntos estatales, autores como Platón y Carl Schmitt van más allá y plantean otros. Critican a la democracia representativa e indican que el verdadero motivo detrás de este modelo democrático radica en una supuesta "inmadurez" del pueblo para tomar decisiones importantes (Oyarte, 2019, p. 394).

Al respecto Tarello (2003) defiende a este modelo democrático (democracia representativa) y sostiene quien tiene la soberanía es el pueblo es y es el "llamado a escoger políticas legislativas *per saturam* eligiendo a los representantes, y no es "inmaduro" por eso (citado por Oyarte, 2019, p. 394).

Ahora bien, respecto al criterio en cual se sostiene que, mediante consulta popular, la democracia representativa se torna en semidirecta, se pueden destacar diversos pensamientos. Borja (1967) por una parte indica que "estas manifestaciones son meras expresiones de democracia indirecta,

porque quienes las protagonizan, numéricamente inferiores a la masa de la población, son de hecho representantes, o sea personas que interponen entre la masa popular y el ejercicio efectivo del poder" (p.88). Por su parte Urcullo (1993) indica que no son mecanismos de democracia directa, "al no permitir la discusión del proyecto por el pueblo y sus instituciones" (citado por Oyarte, 2019, p. 126).

Por lo mencionado anteriormente, es importante destacar que, a través del mecanismo de consulta popular, quién decide, quién toma la decisión es directamente el pueblo como soberano que es. Es decir, es democracia directa, en cuanto la voluntad del pueblo no requiere ser interpretada por sus representantes. Es un ejercicio donde cada voto cuenta como una manifestación directa, fortaleciendo el vínculo entre las personas y las decisiones que afectan su futuro. Por ello, la consulta popular en cuanto a la hora de tomar decisiones es uno de los mecanismos de mayor legitimidad democrática.

1.2. Clasificación de la democracia directa

La democracia directa puede clasificarse en varias formas, dependiendo de los mecanismos utilizados para la participación ciudadana:

1.2.1. El plebiscito

Mesa (2006), indica que el plebiscito se trata sobre una cuestión formulada "[…] a través de una o varias preguntas concretas" (Mesa, 2006, p.472).

Gladio Gemma (1997), lo define como "una votación popular sobre temas de relevancia popular y es, en consecuencia, un instrumento de democracia directa" (citado por Oyarte, 2019, p. 396). Sirve para indicar "ya sea pronunciamientos populares precedidos por actos estatales, y sobre todo hechos, o ya sea sucesos (no actos normativos) que debido a su excepcionalidad no encuentran una disciplina constitucional" (citado por Oyarte, 2019, p. 396).

Hernán Salgado (2012), indica que el plebiscito se refiere "a una consulta entrañada, sobre todo, un voto de confianza a la acción de un gobernante o a su persona; aquí no se somete a la aprobación de un texto de ley" (p. 176) sino a ciertos hechos respecto sobre el Estado, aunque pueden llegar a tomar incidencia jurídica y tomar esta forma según Biscaretti (Salgado, 2012, p.176).

Es por ello que, tomando la última idea del párrafo anterior, el plebiscito no excluye la posibilidad de que la ciudadanía proponga "ideas de legislar", sobre determinada materia, si bien no se consulta sobre un texto normativo en concreto sino meramente iniciativas genéricas, en caso de llegar a aprobarse por la ciudadanía deben ser transformados en actos normativos por parte de la Legislatura (Oyarte, 2019, p. 397).

1.2.2. El referéndum

Según, Mesa (2006) consiste en la consulta de un texto ya elaborado (p.472). Y en términos de Salgado (2012) el referéndum "tendrá siempre por base de la consulta la aprobación de un texto ley, que puede ser incluso la Constitución del Estado". Por su parte Oyarte (2019) señala que "a través de este mecanismo se pone a consideración de la ciudadanía un acto normativo concreto, para que este sea aprobado o rechazado" (p. 176).

Gladio Gemma, dice que el referéndum implica una "votación popular que se diferencia del plebiscito por una mayor regularidad, y por lo tanto por ser objeto de disciplina constitucional" (citado por Oyarte, 2019, p. 397).

El referéndum entonces según Oyarte (2019) puede ser "de carácter legislativo, si de aprobar una ley o reforma legal se trata; constituyente, si tiene por objeto aprobar una Constitución; o constitucional si se refiere a una enmienda o reforma constitucional" (p. 397).

1.2.3. Consulta Popular

Hernán Salgado (2012) indica que, "la consulta popular es un mecanismo de democracia directa que el constitucionalismo social de posguerra buscó introducir en el sistema de gobierno representativo (democracia indirecta)" es decir se buscaba incorporar este mecanismo (democracia directa) a fin de disminuir la distancia que separa a los gobernantes de los gobernados. Además, sostiene que la expresión consulta popular es el término genérico y plebiscito y referéndum son las especies.

Por su parte la Corte Constitucional dentro del dictamen No. 6-22-CP/23, Jueza sustanciadora: Carmen Corral Ponce indica que la consulta popular es:

> Uno de los mecanismos de participación, que involucra la participación sin intermediarios de los ciudadanos en el debate y la toma de decisiones en aspectos que atañen al interés colectivo, a través de su voluntad mayoritaria.
>
> El artículo 61 numeral 4 de la Carta Constitucional, reconoce y enumera los derechos políticos o de participación, entre los cuales, consta el derecho del que gozan las personas a ser consultadas. Este derecho reviste una doble dimensión: la primera, conlleva la facultad para promover un proceso de consulta popular; y, la segunda, se vincula con la decisión sobre las cuestiones planteadas. En definitiva, además de ser un mecanismo de participación democrática, la consulta popular es un derecho constitucional. (Dictamen No. 6-22-CP/23, 2023)

Oyarte (2019) realiza un análisis sobre consultas populares e indica que la consulta popular es

un tipo de democracia directa de obligatorio e inmediato cumplimiento mientras que la democracia directa, no es sino la forma de resolver asuntos del Estado y la forma de conformar el ordenamiento jurídico nacional a través de la unión del pueblo para resolver estos asuntos (p.424).

Por otra parte, Salgado (2012), indica que la consulta popular al ser un tipo de democracia directa permite al pueblo retomar su soberanía, para que de esta manera restaure en cierta forma "el gobierno de todos para todos" (p.42).

Por lo que el pueblo también puede asumir un papel de árbitro cuando existan desacuerdos entre el Legislativo y el Ejecutivo a través de una consulta popular bien orientada.

1.2.4. Revocatoria de Mandato

Oyarte (2019) indica que la revocatoria del mandato se fundamenta "en el principio de soberanía popular y la representación que el pueblo otorga a sus mandatarios para que ejerzan el poder político" (p. 397). Además, señala las clases de revocatoria de mandato, estas pueden ser de dos clases: "el *recall*, de origen inglés, a través del cual se retira el poder de modo individual a un determinado funcionario que ostenta una dignidad de elección popular" y la segunda clase de revocatoria es "el *Abberufungsrecht* <derecho de destitución>, a través del cual se revoca el mandato de la totalidad de una asamblea elegida por voto popular" (p. 397).

Este mecanismo de democracia, especie de consulta popular, según Oyarte (2019) es un arma de doble filo, pues, por una parte, obliga a los mandatarios a ser más eficientes y a los candidatos a ser más responsables "ante la tentación de realizar ofrecimientos demagógicos en su campaña y tiende a proteger al pueblo de equivocaciones electorales frente a personajes que cometen actos de corrupción traicionando la confianza de sus electores" (p. 398).

Por otra parte, se dice que está institución cuenta con inconvenientes "por la relatividad del contenido del mandato político, la tendencia a confundir la representación política con el mandato imperativo y la inestabilidad política que se puede generar por la inmadurez política" lo cual es muy recurrente en América Latina, "además de la generalizada pérdida de legitimidad de los gobernantes que suele ser bastante acelerada, causa y consecuencia, a la vez, de a tantas veces señalada ingobernabilidad" (Oyarte, 2019,p. 398).

Esta institución como lo indica Oyarte (2019), se encuentra prevista en muchas de las constituciones latinoamericanas como en los Códigos Políticos de Perú, Venezuela y Colombia. Cabe recalcar que si bien en gran parte de las Constituciones políticas se cuenta con la revocatoria de mandato; esta figura se encuentra limitada en algunos casos. Como en Colombia, que si bien, en un inicio se estableció una amplitud al no distinguir a las autoridades a las que puede afectar; a través

de dos leyes, Ley Nº 134 de 1994, sobre Instituciones y Mecanismos de Participación Ciudadana y la Ley Nº 131 de 1994, sobre Voto Programático, se limita la revocatoria del mandato, a dos tipos de autoridades seccionales: "los alcaldes (municipalidades) y los gobernadores (departamentales)". Sucede lo mismo con Venezuela ya que a través de la codificación constitucional de 1998 se limitó a tres tipos de autoridades: diputados, alcaldes y prefectos. Mientras que en el caso de Ecuador y Bolivia las Constituciones Políticas de Ecuador de 2008 como la de Bolivia de 2009, va más allá, incluso esta figura puede aplicarse en contra del presidente de la República (p.398).

1.3. Regulación jurídica de la consulta popular: fuente constitucional y legal

1.3.1. Derecho fundamental de participación:

La consulta popular se encuentra regulada por la piedra angular del ordenamiento jurídico ecuatoriano, la Constitución de la República del Ecuador (en adelante CRE), la cual, a través de varios artículos hace efectivo el derecho de ser consultados para los ecuatorianos.

Dentro del Art. 61 de la CRE, se muestran los derechos fundamentales de participación que tienen los ecuatorianos, con énfasis especial en el numeral 2 "Participar en los asuntos de interés público" y 4 "Ser consultados" Estos derechos conllevan a promover la participación ciudadana, así como la iniciativa a una consulta popular (CRE, 2008, art. 61).

A su vez el artículo 127 en su inciso primero de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante LOGJCC), constituye una dimensión del derecho fundamental a ser consultado al reconocer el derecho a "libertad de la electora o elector" (LOGJCC, 2009, art. 127).

1.3.2. Legitimación para solicitar una consulta popular, requisitos y prohibiciones:

El Art. 104 de la CRE, se refiere a quienes pueden solicitar la convocatoria a consulta popular al establecer "que […] el organismo electoral correspondiente convocará a consulta popular por disposición de la presidenta o presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados (en adelante GADS), o de la iniciativa ciudadana" (CRE, 2008, art.104).

Establece, además, ciertos parámetros para solicitar la convocatoria a consulta popular. Por ejemplo, los GADS solo podrán hacerlo si cuentan con la decisión de las tres cuartas partes de sus integrantes y sea sobre temas de interés para su jurisdicción.

Así mismo, la iniciativa ciudadana, conforme al artículo 104 de la CRE y el artículo 195 de la LOECD, dependiendo si la consulta es de carácter nacional o de carácter local deberá contar con ciertos requisitos. Si se trata de una consulta de carácter nacional, dicho petitorio deberá contar con:

> "un […] respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de personas inscritas en el registro electoral; cuando sea de carácter local el respaldo será de un número no inferior al diez por ciento del

> correspondiente registro electoral" y cuando la consulta sea solicitada por ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior, deberá ser sobre asuntos de su interés y relacionados con el Estado ecuatoriano. Y […] requerirá el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la circunscripción especial" (CRE, 2008, art.104).

Además, la iniciativa ciudadana según el referido artículo "podrá […] solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto" (CRE, 2008, art.104), sin embargo, dicha expresión no debe ser entendida como si no tuviera limitación alguna; debido a que en el inciso sexto del mismo artículo se marca un límite que engloba tanto a GADS como a la iniciativa popular ya que establece "que […] las consultas populares que soliciten los gobiernos autónomos descentralizados o la ciudadanía no podrán referirse a asuntos relativos a tributos o a la organización político administrativa del país, salvo lo dispuesto en la Constitución" (CRE, 2008, art.104).

A diferencia de la presidenta o presidente de la República, el cual no tiene limitación alguna ya que se indica que podrá convocar a consulta popular sobre "asuntos que estime convenientes" (CRE, 2008, art.104). Así mismo, conforme el artículo 195 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República Del Ecuador, (en adelante LOECD) el presidente de la República podrá proponer que "se […] realice una consulta popular sobre un proyecto de Ley que haya sido negado por la Asamblea Nacional, de conformidad con las normas de esta sección" (LOECD, 2009, art.195).

Y, por último, se establece en el art. 104 de la CRE, que en todos los casos ya sea solicitud por parte de la presidenta o presidente de la República, por los GADS o por iniciativa ciudadana se requiere siempre de un dictamen previo de la Corte Constitucional del Ecuador, el cual se referirá sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas (CRE, 2008, art.104).

Así mismo, la Asamblea Nacional también puede solicitar la convocatoria a consulta popular, como se establece el artículo 407 de la CRE. Este artículo se refiere "a […] la prohibición de la actividad extractiva de recursos no renovables en áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. (CRE, 2008, art. 407).

Sin embargo, estos recursos se podrán explotar siempre y cuando cuenten con dos requisitos "(i) […] petición fundamentada del presidente de la República y, (ii) previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, quien de considerar conveniente podría convocar a una consulta popular "(CRE, 2008, art.407).

1.3.3. Otros requisitos para la iniciativa ciudadana

Además de los requisitos ya establecidos en el artículo 104 de la CRE, analizado en los párrafos anteriores. Dentro del Art 182 del Código de la Democracia, se establece que los respaldos

contemplados como requisito en el artículo 104 de la CRE, deberán ser entregados "con […] los nombres y apellidos, número de cédula de identidad y las firmas o huellas digitales de las personas que apoyan la propuesta" (LOECD, 2009, art.182).

1.3.4. Plazos para efectuar los mecanismos de democracia directa

Por su parte el Art. 106 de la CRE, establece el plazo para convocar y efectuar los mecanismos de democracia directa, consulta popular, referéndum o revocatoria del mandato. El Consejo Nacional Electoral (en adelante CNE), una vez que sepa sobre la decisión del GAD o del presidente o a su vez acepta la solicitud de la ciudadanía "debe […] convocar en un plazo de 15 días a referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato, la cual deberá darse en los siguientes sesenta días propuestas" (CRE, 2008, art.106).

Además, se indica cuáles son los votos que se requieren para que se apruebe el asunto propuesto al tipo de mecanismo de democracia directa.

> Para la aprobación de un asunto propuesto a referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato, se requerirá la mayoría absoluta de los votos válidos, salvo la revocatoria de la Presidenta o Presidente de la República en cuyo caso se requerirá la mayoría absoluta de los sufragantes (CRE, 2008, art.106).

Lo más importante del artículo citado es que refuerza y pone como una especie de candado a la decisión de la ciudadanía al establecer que "el pronunciamiento popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento" lo que sin duda hace que los mecanismos de democracia directa tengan fuerza y no sean objeto de corrupción (CRE, 2008, art.106).

1.3.5. Costos de la consulta popular

Los costos de la consulta popular están previstos en el Art. 107 de la CRE. Por un lado, se establece que los gastos de procesos electorales convocados por disposición de GADS "se […] imputarán al presupuesto del correspondiente nivel de gobierno"; mientras que si la convocatoria "fue […] por disposición de la presidenta o presidente de la República o por solicitud de la ciudadanía se imputarán al Presupuesto General del Estado" (CRE, 2008, art.107).

1.3.6. Control de constitucionalidad previo

Como se revisó anteriormente dentro del artículo 104 de la CRE, en su último inciso se establece que siempre se va a requerir del dictamen previo de la Corte Constitucional del Ecuador sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas. Por ello a continuación se analizará el control de constitucionalidad que debe hacer la Corte Constitucional del Ecuador.

El art. 127 de la LOGJCC, establece la finalidad del control previo y automático de las

consultas populares. Indica entre otras cosas, que se debe garantizar la libertad del elector, así como también "garantizar […] la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas o las medidas a adoptar a través de este procedimiento" (LOGJCC, 2009, art. 127). A su vez la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador contenida en el dictamen No. 6-22-CP/23, hace un análisis e indica que el art. 127 de la LOGJCC inciso primero, se refiere a normas de validación, es decir a los términos y condiciones, que tengan que ver con la convocatoria a referendos de modificación constitucional "previstos […] en la Sección Tercera del Capítulo Cuarto" (LOGJCC, 2009, arts. 103, 104 y 105). Pero, además, según la Corte Constitucional del Ecuador, el artículo citado subordina la aplicación de aquellas normas de validación para encaminarlas a dos finalidades:

> "asegurar la libertad del elector y (ii) asegurar la constitucionalidad de una de estas dos cosas: o bien, (ii.a) de "las disposiciones jurídicas" propuestas, en el caso de que la consulta popular consista en un referendo, o bien, (ii.b) de "las medidas a adoptar", en caso de pronunciamiento afirmativo del cuerpo electoral, cuando la consulta popular consista en un plebiscito" (Dictamen No. 6-22-CP/23, 2023).

Ahora bien, respecto a la aplicación de normas de validación establecidas en el artículo 127 de la LOGJCC, la Corte Constitucional del Ecuador, ha establecido dentro de los dictámenes 5-19-CP/19, del 1 de agosto de 2019, párrafo 11; 9-19-CP/19, del 17 de septiembre de 2019, párrafo 13; y, 3-20-CP/20 del 29 de enero de 2020, párrafo 7, que recae en tres objetos: (i) control de los considerandos que introducen a la pregunta (ii) el cuestionario y (iii) las disposiciones jurídicas o de las medidas a adoptar dependiendo si la consulta popular consista en referendo o en plebiscito (Dictamen No. 6-22-CP/23, 2023).

Por otra parte, es importante señalar que, en la práctica, la Corte Constitucional de Ecuador, ha otorgado nombres al control de estos tres objetos. Se entiende por control "formal" al control de los dos primeros objetos (considerandos que introducen a la pregunta y el cuestionario) y por control "material" al tercer objeto (las disposiciones jurídicas o de las medidas a adoptar dependiendo) (Dictamen No. 6-22-CP/23, 2023).

Así, ambos tipos de control persiguen, respectivamente, las dos finalidades sustanciales antes señaladas: el examen formal, la finalidad de garantizar la libertad del elector; y el examen material, la constitucionalidad de "las disposiciones jurídicas" o de las "medidas a adoptar", según corresponda a un referéndum o a un plebiscito (Dictamen No. 6-22-CP/23, 2023).

Continuando con el análisis del artículo 127 de la LOGJCC, se establece que las normas de validación para el control de constitucionalidad están previstas en la Sección Tercera del Capítulo Cuarto; en los artículos 103, 104 y 105 de la LOGJCC.

El artículo 103 de la LOGJCC tiene que ver con el alcance del control constitucional; es decir,

la Corte Constitucional del Ecuador deberá hacer un "control […] formal de la convocatoria a referendo" (LOGJCC, 2009, art. 103). En el control formal se verifica que se cumpla con las formalidades establecidas en la ley y dentro artículo citado se establece que al menos 3 de estas formalidades deberán ser verificadas por la Corte Constitucional del Ecuador: "(i) cumplimiento de normas procesales para realizar la convocatoria, (ii) competencia en el ejercicio del poder de reforma a la Constitución; y, (iii) garantizar la libertad del elector, en especial, el cumplimiento de claridad y lealtad" (LOGJCC, 2009, art.103).

El artículo 104 de la LOGJCC se refiere al control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta, para ello la Corte Constitucional del Ecuador deberá verificar el cumplimiento de cinco requisitos:

> "1. No inducción de las respuestas en la electora o elector; 2. Concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo. Es decir, la relación entre las finalidades que introduce la pregunta y el texto sometido a consideración del pueblo; 3. Empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector; 4. Relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta, de modo que una vez aprobada la disposición jurídica, la finalidad perseguida se obtenga con una alta probabilidad; y, 5. No se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado" (LOGJCC, 2009, art.104).

Por último, el artículo 105 de la LOGJCC se refiere al control constitucional del cuestionario. Para ello la Corte Constitucional del Ecuador deberá verificar que el cuestionario cumpla con ciertos parámetros para de esta manera garantizar la libertad del elector o electora.

> Entre otros, con los siguientes parámetros:
>
> "1. La formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos; 2. La posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta. Se prohíbe la aprobación o rechazo en bloque; 3. La propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico; y, 4. La propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico. Si la Corte Constitucional no resolviere sobre la convocatoria, los considerandos y el cuestionario del referendo, dentro del término de veinte días siguientes a haber iniciado el respectivo control previo, se entenderá que ha emitido dictamen favorable. Esta omisión dará lugar a las sanciones administrativas que correspondan" (LOGJCC, 2009, art.105).

1.4. Mecanismos de exigibilidad de cumplimiento de las consultas populares en el Ecuador

El cumplimiento de los resultados de las consultas populares en Ecuador se sustenta en diversos mecanismos legales e institucionales diseñados para garantizar que la voluntad ciudadana se traduzca en acciones concretas. Respecto al caso en concreto de la consulta popular del Yasuní ITT primero se debe establecer que antes de la consulta popular que se efectuó el 20 agosto del 2023, hubo un control de constitucionalidad previo y un dictamen emitido por la Corte Constitucional del Ecuador, en el que se impusieron ciertas medidas. Es por ello, que en caso de incumplimiento de la consulta popular del Yasuní ITT se incumple a la vez el dictamen 6-22-CP/23 emitido de la Corte Constitucional; es decir, se incumple con la orden legítima de autoridad competente establecida en el artículo 282 del Código Integral Penal (en adelante COIP). Dicho artículo establece que la persona que no obedezca con la orden o prohibición dada por una autoridad competente "será […] sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años" (COIP, 2014, art. 282).

Ante esta situación, en caso de incumplimiento, se puede presentar una acción de incumplimiento contemplada en el Art. 163 de la LOGJCC. Dicha acción se presenta ante el incumplimiento de sentencias y dictámenes. Sin embargo, no es la única vía legal por la que se puede iniciar; debido a que previo a la acción de incumplimiento dentro del caso Yasuní ITT, también se presenta la fase de seguimiento, la cual se da en sentencias a cargo de la misma Corte Constitucional. Esta fase permite monitorear a través de la institucionalidad de este organismo, a cargo de la Secretaría Técnica Jurisdiccional de la Corte, si las disposiciones derivadas del dictamen previo se han cumplido, se han ejecutado correctamente; y, también, si se han ejecutado dentro del tiempo establecido.

1.4.1. Fase de seguimiento de la Corte Constitucional

El artículo 21 de la LOGJCC establece las facultades de los jueces constitucionales para utilizar los medios que consideren adecuados y pertinentes para el cumplimiento de las sentencias (LOGJCC, 2009, art. 21).

Además, conforme los artículos 100 y 101 del Reglamento de Sustanciación de Procesos emitido por la Corte Constitucional, se indica que esta fase es de competencia de la Corte Constitucional, que podrá ser interpuesta de oficio, a petición de parte o una vez terminado el término concedido en la sentencia, dictamen, resolución y/o acuerdo reparatorio para su ejecución y procede ante las propias sentencias emitidas por la corte, dictámenes, acuerdo reparatorios y resoluciones. A su vez, se indica que dentro de esta fase el Pleno de la Corte Constitucional puede expedir todos los autos que considere pertinentes para la ejecución de sus sentencias, dictámenes, resoluciones, acuerdos reparatorios y demás disposiciones relacionadas (Reglamento de Sustanciación de Procesos de

Competencia de la Corte Constitucional, 2015, arts. 100 y 101).

Una vez iniciada la fase, según el artículo 102 del Reglamento de Sustanciación de Procesos emitido por la Corte Constitucional, el Pleno de la Corte Constitucional realizara el proceso de recolección de información de "[…] las partes procesales, terceros interesados, autoridades públicas y particulares relacionados con la ejecución" (Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, 2015, art. 102).

En caso de que las partes procesales, terceros y demás involucrados no envíen a la Corte la información solicitada, esta podrá emplear los medios que considere adecuados para ejecutar sus disposiciones. Una de estas medidas puede ser por ejemplo la intervención de la fuerza pública, visitas in situ, entre otros (Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, 2015, art. 102).

Lo anterior guarda relación con el artículo 21 de la LOGJCC, el cual señala que, según las necesidades de cada caso, los jueces pueden solicitar la intervención de la Policía Nacional. A su vez, la ley faculta a los jueces para reevaluar y modificar las medidas de reparación cuando sea necesario. Asimismo, se dispone que el seguimiento del cumplimiento de la sentencia puede delegarse a la Defensoría del Pueblo o a otras entidades estatales, nacionales o locales de protección de derechos, las cuales podrán tomar las acciones necesarias para asegurar el cumplimiento de las sentencias (LOGJCC, 2009, art. 21).

Esta fase, busca asegurar el cumplimiento del tercer hito de la tutela judicial efectiva, la ejecución de la sentencia, siendo el acceso a la justicia y el desarrollo del proceso en estricto cumplimiento de la constitución y la ley los otros dos hitos. A diferencia de otras instancias judiciales, en las cuales los jueces de instancia son responsables de ejecutar sus propias decisiones, la Corte Constitucional dispone de una característica especial: cuenta con un área especializada en el seguimiento de la ejecución de sentencias, denominada Secretaría Técnica Jurisdiccional, la cual se crea a través del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. Esto refuerza la función de la Corte en supervisar el cumplimiento de sus resoluciones y garantizar una efectiva protección de los derechos (J. Jácome, comunicación personal, 6 de noviembre de 2024).

Por último, esta fase termina y se archiva el caso, sólo cuando el Pleno de la Corte Constitucional constate la ejecución total de sus sentencias, dictámenes, resoluciones, acuerdos reparatorios y demás disposiciones relacionadas (Reglamento De Sustanciación De Procesos De Competencia De La Corte Constitucional, 2015, art. 100-102). Y en caso de inejecución la Corte Constitucional pondrá como medida más gravosa destituir a la autoridad pública que ha incumplido conforme el artículo 86 numeral 4 de la CRE y conforme al numeral 1 del artículo 22 de la LOGJCC, la Corte podrá "[…] disponer al organismo competente la aplicación de sanciones a la autoridad

pública que ha incumplido" (LOGJCC, 2009, art. 22).

1.4.1.1. Mecanismo de cumplimiento de la fase de seguimiento

La Secretaría Técnica Jurisdiccional tiene una delegación del Pleno de la Corte Constitucional que permite realizar acciones específicas para fomentar el cumplimiento de las sentencias. Estas acciones según el artículo 102 del Reglamento De Sustanciación De Procesos De Competencia De La Corte Constitucional, incluyen la emisión de oficios de seguimiento, llamadas telefónicas oficiales, visitas in situ, correos electrónicos institucionales y reuniones de seguimiento con los sujetos obligados, estas gestiones constituyen un primer paso en el proceso de cumplimiento de sentencias. (J. Jácome, comunicación personal, 6 de noviembre de 2024)

Con base en los resultados de estas actividades, la Secretaría Técnica Jurisdiccional asesora al Pleno, elaborando proyectos de autos de verificación, que facilitan la toma de decisiones encaminadas a asegurar que se cumpla el propósito de la sentencia. Este auto de verificación funciona como una especie de providencia, similar a una sentencia en cuanto a su estructura y contenido, aunque no es lo mismo. En el auto de verificación se evalúa el grado de cumplimiento de las medidas establecidas. Cuando alguna medida no ha sido cumplida, ya sea por circunstancias como la imposibilidad de ejecución ya sea por ejemplo el fallecimiento del accionante, se proponen medidas equivalentes que mantengan el propósito original de la sentencia de la Corte. Así, este auto actúa como un mecanismo para adaptar y garantizar el cumplimiento efectivo de las resoluciones judiciales en concordancia con su fin original. (J. Jácome, comunicación personal, 6 de noviembre de 2024)

Asimismo, durante la fase de verificación, conforme el artículo 22 de la LOGJCC, de surgir la imposibilidad de aplicar la medida original, la jueza o juez podrá modificar las medidas (LOGJCC, 2009, art. 22). Por ejemplo, si se había dispuesto el reintegro de un trabajador a su puesto, pero este ya se encuentra jubilado, se establecen en su lugar medidas de pago en equidad. (J. Jácome, comunicación personal, 6 de noviembre de 2024)

Asu vez, en algunos casos, se llevan a cabo audiencias de seguimiento en las que las autoridades responsables informan sobre los avances en la implementación de las medidas ordenadas. Estas audiencias permiten a la Corte obtener una visión integral del nivel de cumplimiento y evaluar la necesidad de adoptar medidas adicionales para asegurar que se alcance plenamente el objetivo de la sentencia. (J. Jácome, comunicación personal, 6 de noviembre de 2024)

1.4.1.2. Desafíos en la ejecución de medidas

La fase de seguimiento enfrenta diversos retos, siendo los más significativos la falta de presupuesto estatal y la burocracia en ciertas instituciones. La insuficiencia de recursos del Estado retrasa el cumplimiento de las medidas, y a pesar tener la intención de cumplir, en ocasiones el Estado

no dispone de los medios necesarios, lo que prolonga considerablemente el proceso, especialmente cuando se trata de medidas estructurales (J. Jácome, comunicación personal, 6 de noviembre de 2024).

Además, la burocracia en ciertas entidades también dificulta la ejecución de las medidas. Por ejemplo, el Ministerio de Salud Pública cuando se ordena la provisión de medicamentos a un grupo específico de personas, los procedimientos administrativos pueden volverse complicados. Aún más si el medicamento no está dentro del cuadro nacional de medicamentos básicos (CNMB), es necesario iniciar un proceso de adquisición internacional, lo que añade una capa de demora al cumplimiento de la medida. Así, la lentitud en los trámites, particularmente en las medidas estructurales, se presenta como uno de los principales obstáculos para la ejecución efectiva de las sentencias. (J. Jácome, comunicación personal, 6 de noviembre de 2024)

1.4.1.3. Participación de la ciudadanía en la fase de seguimiento

La ciudadanía puede participar a través de la figura del "amicus curiae", conforme lo establece el artículo 12 de la LOGJCC, al indicar "que […] cualquier persona o grupo de personas que tenga interés en la causa podrá presentar un escrito de amicus curiae que será admitido al expediente para mejor resolver hasta antes de la sentencia" (LOGJCC, 2009, art. 12). Aunque la consideración del escrito por parte de la Corte Constitucional es opcional.

Asimismo, conforme al artículo 12 de la LOGJCC, en caso de que el juez o jueza considere necesario podrá escuchar a la persona o grupo interesado en audiencia pública. Además, como se revisó la participación se puede realizar mediante la presentación de escritos que se incorporan al expediente del caso. Sin embargo, también es posible aportar con investigaciones, como las realizadas por universidades; por ejemplo, las más frecuentes son sobre el incumplimiento de sentencias estructurales en áreas como el medio ambiente. En estas investigaciones, se detallan las medidas que consideran adecuadas y se proponen posibles soluciones, entre otros aspectos relevantes. (J. Jácome, comunicación personal, 6 de noviembre de 2024)

Respecto a los escritos ingresados a los expedientes, todos ingresan independientemente si la persona que lo ingresa es parte procesal o no. Sin embargo, en la fase de seguimiento se verifica y se atiende. Se verifica en el sentido de que a pesar de que las personas no formen parte procesal, se puede tomar en consideración sus elementos. (J. Jácome, comunicación personal, 6 de noviembre de 2024)

1.4.1.4. Importancia de la fase de seguimiento

La fase de seguimiento es muy importante en cuanto, la Corte no solo fortalece su rol en la justicia constitucional, sino que además garantiza que sus resoluciones tengan un efecto positivo y tangible en la vida de los ciudadanos, promoviendo el compromiso del Estado en la protección de los derechos humanos. Sin fase de seguimiento puede que no se ejecuten las decisiones de la Corte y la

falta de seguimiento puede provocar que se deslegitime las decisiones de este organismo. (J. Jácome, comunicación personal, 6 de noviembre de 2024)

Además, es fundamental por una parte para proteger los derechos de las personas afectadas y que efectivamente se materialice la reparación por la vulneración de esos derechos. Por ello la Corte busca asegurar que sus decisiones no queden en simples palabras, sino que se traduzcan en acciones concretas que reparen cualquier daño o violación de derechos; que se verifique que la justicia les está satisfaciendo y por otra parte la legitimidad de la Corte. (J. Jácome, comunicación personal, 6 de noviembre de 2024)

1.4.2. Acción de incumplimiento

Se encuentra contemplada en el Art. 163 de la LOGJCC y se puede presentar ante la misma Corte Constitucional, en caso de incumplimiento de sentencias o dictámenes emitidas por la misma.

El trámite a seguir para presentar esta acción se establece en el artículo 164 de la LOGJCC, al indicar esta acción puede presentarla cualquiera que se considere afectado con la condición "de […] que la jueza o juez que dictó sentencia no la haya ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se la ha ejecutado integral o adecuadamente" (LOGJCC, 2009, art. 164).

A su vez, en caso incumplimiento de sentencias emitidas en casos de garantías jurisdiccionales, a petición de parte, "la […] jueza o juez competente remitirá el expediente a la Corte Constitucional, al cual acompañará un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento suyo o de la autoridad obligada, para lo cual tendrá un término de cinco días desde el momento en que el interesado hizo la solicitud" (LOGJCC, 2009, art.164).

Sin embargo, en caso de que se rehúse o retrase a remitir el expediente e informe la jueza o juez, "[…] el afectado podrá solicitar, directamente a la Corte Constitucional, dentro de los diez días siguientes al vencimiento del término señalado, que ordene a la jueza o juez la remisión del expediente y declare el incumplimiento de la sentencia" (LOGJCC, 2009, art.164).

Por último, es importante señalar que la Corte Constitucional conforme a los artículos 164 y 165 de la LOGJCC, también puede actuar de oficio y a petición de parte, cuando se configure el incumplimiento de sentencias y dictámenes de la misma. En ese caso, la Corte Constitucional ejecutará directamente todas las medidas necesarias en base a la CRE, la LOGJCC y el Código de la Función judicial, para hacer efectiva su decisión y lograr la reparación integral de los daños causados (LOGJCC, 2009, art.164 y 165).

Ahora bien, respecto al estudio del caso Yasuní ITT, se vuelve a poner énfasis en que previo a la consulta popular del Yasuní del 20 de agosto de 2023, la Corte Constitucional en fecha 9 de mayo de 2023 emitió el dictamen No. 6-22-CP/23, en el cual se dispuso como medidas a implementar:

> "el retiro progresivo y ordenado de toda actividad relacionada a la extracción de petróleo en un término no mayor a un año desde la notificación de los resultados oficiales" (Dictamen No. 6-22-CP/23).

Sin embargo, en el mes de enero del 2024, el presidente de la República del Ecuador, solicitó un pedido de moratoria relacionado al tiempo del retiro de la actividad de extracción petrolera. El cual en caso de efectuarse evidentemente se estaría se estaría incumpliendo con dos puntos; primero con el dictamen 1-19 CP/19, en cuanto claramente se establecen medidas que después fueron afianzadas por voto popular y aún más grave, se estaría incumpliendo la decisión soberana de la ciudadanía.

Sección 2: Estudio de caso "Yasuní ITT"

2.1. Antecedentes de hecho y de derecho

El expresidente de la República del Ecuador, Rafael Correa Delgado, en el año 2007 inició el proyecto referente a la Iniciativa ITT, el cual tenía como objetivo principal proteger la biodiversidad del Parque Nacional Yasuní, al evitar explotar los bloques petroleros Ishpingo, Tampococha, Tiputini (ITT). A cambio, el expresidente pidió a la comunidad internacional corresponsabilidad económica; es decir, a cambio de evitar la emisión de dióxido de carbono se debía dar al gobierno ecuatoriano una compensación económica que cubriera al menos la mitad de los ingresos que el país esperaba obtener si explotaba estas reservas. Se estimaba recaudar 3.600 millones de dólares en un período de 12 años para financiar proyectos de desarrollo y conservar el medio ambiente (El País, 2023).

Sin embargo, dicho proyecto no tuvo el apoyo que se esperaba, por lo que el 15 de agosto de 2023, el expresidente puso fin a la iniciativa ITT. En consecuencia, ante este anuncio el colectivo Yasunidos decidió formarse en el año 2013 para luchar y proteger a la Amazonía ecuatoriana de la extracción petrolera. El colectivo Yasunidos nació por la acción ecológica y desde su creación han luchado constantemente por la protección a la naturaleza y plantean que quien decida la explotación del parque Yasuní debe ser la ciudadanía. Dentro del colectivo Yasunidos convergieron activistas diversos algunos provenientes del ecologismo, de la militancia de izquierda, simpatizantes desencadenados de la revolución ciudadana, defensores de animales, veganos, feministas o del movimiento LGBTI (Sarmiento, 2023).

En consecuencia, a ello el 22 de agosto de 2013 el Dr. Julio Cesar Trujillo presentó ante el Consejo Nacional Electoral (CNE) y la Corte Constitucional una solicitud de consulta popular con la pregunta "¿Está usted de acuerdo con que el gobierno ecuatoriano mantenga el crudo ITT, conocido como el bloque 43, indefinidamente bajo el subsuelo?" (Dictamen No. 6-22-CP/23, 2023).

La causa se identificó con el número 2-13-CP y desde entonces el colectivo ha tenido varias trabas que se desarrollarán a continuación.

Iniciado el proceso para llegar a la consulta popular, el colectivo Yasunidos sufrió varias persecuciones. Existe un informe de criminalización realizado por Eva Vásquez, que afirma la persecución que tuvo el colectivo en los años 2013 y 2014. Así, se afirma que:

> "han sido atacados mediante procesos de denostación pública, particularmente en los programas de "Enlace Ciudadano" realizado los días sábados por la Presidencia de la República, los que expone y pone en vulnerabilidad a las defensoras de derechos humanos y de la naturaleza. Se reproduce una violencia simbólica y de los imaginarios patriarcales, de "relaciones de género alrededor de la figura presidencial, se da como parte del lenguaje y las relaciones de poder" (Vásquez, 2015, p. 8).

Además, también en 2013:

> "en su programa semanal de televisión, el presidente Rafael Correa tildó de "vaga" a quien resultó ser la abanderada del Colegio Mejía, Lady Morales, por haber participado en las protestas por el Yasuní y amenazó con retirar el cupo en la educación pública a los estudiantes que salieran a protestar" (Sarmiento, 2023).

A su vez, sufrieron acoso por parte de actores desconocidos los cuales según el informe de criminalización a las defensoras de la naturaleza del Ecuador les dejaban notas que contenían amenazas. También, parte de sus domicilios fueron vandalizados e inclusive se configuraron robos en sus domicilios, lugares de trabajo y espacios públicos. A continuación, se detalla ciertos acosos y ataques que sufrieron las defensoras que se encuentran dentro del informe de criminalización:

> "De especial gravedad es la situación que relata Alicia Cahuiya pues en su domicilio mataron al perro y le dejaron una nota con una amenaza de muerte: "Estuve de viaje fuera del país, y al volver a mi cuarto en Puyo robaron mi computadora y mi cámara que había comprado. El dueño de la casa me dijo que no estaba seguro que yo podía vivir ahí" Alicia Cahuiya (Vásquez, 2015, p. 26).
>
> En el buzón de la vivienda de Paulina Muñoz, aparecen dos notas anónimas, la primera el 27 de octubre de 2014 y la segunda el 28 de febrero de 2015 que indican lo siguiente: "Estimada Paulina Mi carta tiene el carácter de anónima por obvias razones. A usted la considero y respeto, son razones por las que me dirijo a usted para prevenirla. Está siendo vigilada, le siguen de cerca, consideran que una vez que le han hecho buenas ofertas y no ha cedido, está en una lista de insobornables. Cuídese, le involucrarán en cosas que usted menos piensa, pretextos suficientes para condenarla o retirarla. Saludos" (Vásquez, 2015, p. 27).

Además, Pedro Bermeo, miembro del colectivo Yasunidos, indica que se realizaron informes en los que se sabe todo acerca de los integrantes del colectivo como la información personal y privada. Por ejemplo, se sabía sobre la información bancaria de los miembros del colectivo. Además, sus llamadas telefónicas eran escuchadas, como si el colectivo fuera terrorista o un grupo de delincuencia organizada cuando en realidad es un grupo que lo que estaba tratando de alcanzar era un proceso de democracia directa. A su vez, los miembros del colectivo recibieron amenazas de distinto tipo. Sin embargo, no tomaron acciones legales al respecto. (P. Bermeo, comunicación personal, 22 de octubre de 2024)

Por otra parte, una vez presentada la solicitud de consulta popular, hubo un gran cambio dentro del proceso, por el establecimiento posterior de una regla jurisprudencial establecida por la Corte Constitucional.

Para analizar esta regla es preciso volver a explicar el artículo 104 de la CRE, el cual establece que la ciudadanía puede solicitar la convocatoria a consulta popular y esta debe presentar un respaldo no inferior al 5 % de personas inscritas en el registro electoral y este respaldo, además, conforme al artículo 182 de la LOECD debe incluir nombres, apellidos, números de cédula, firmas o huellas digitales de las personas que apoyan la propuesta.

A su vez, en el último inciso del artículo, se expresa claramente que se requerirá un dictamen previo de la Corte Constitucional, el cual se referirá a la constitucionalidad de las preguntas. Por ello el Dr. Julio Cesar Trujillo presentó la solicitud ante el CNE y la Corte Constitucional.

Sin embargo, mediante oficio No. 2994-CC-SG-NOT-2013, de 26 de septiembre de 2013, se notificó al presidente del Consejo Nacional Electoral el auto dictado por la Corte Constitucional, dentro de la causa No. 0002-13-CP:

> "CUARTO.- El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, mediante dictamen No. 001-13- DCP-CC, en el caso No. 0002-10-CP, notificado con fecha 25 de septiembre de 2013, notificado el mismo día, dispuso como regla jurisprudencial de aplicación obligatoria con efecto erga omnes para todas las causas que se encuentren en trámite y las que se presentaren con las mismas características que "**Para la emisión del dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de las convocatorias a consulta popular provenientes de la iniciativa ciudadana, el Consejo Nacional Electoral deberá remitir a la Corte Constitucional, junto con la petición de consulta el informe favorable del cumplimiento de la legitimación democrática,** en observancia a lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 104 de la Constitución; en concordancia con los artículos 182 y 183 de la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia. Requisito que deberá ser verificado por la Sala de Admisión en funciones confirme lo prescrito en el artículo 10 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte

Constitucional" (Dictamen No. 001-13-DCP-CC).

En consecuencia, en primer lugar, se admite la causa "y […] se dispuso que se complete la solicitud y que el CNE, "en aplicación de la regla jurisprudencial contenida en el dictamen No. 001-13-DCP-CC, [...] remita el informe favorable del cumplimiento de la legitimación democrática"(Dictamen No. 6-22-CP/23, 2023).

Por esa razón, el colectivo tuvo que iniciar con la recolección de firmas previo al control de constitucionalidad de la pregunta. El 14 de octubre de 2013 el CNE entregó los formularios de recolección de firmas indicando el número requerido de firmas, 5% de electores que en el año 2013 eran 583.324. Una vez conseguidas las firmas, el 12 de abril de 2014, se entregaron 107. 088 formularios que equivalen a 856.704 registros (Informe Final de Auditoría Independiente al Proceso Administrativo de la iniciativa de consulta popular Yasuní ITT, 2018).

A su vez, volvieron a tener varias trabas debido a que primero, mediante oficio 0001190, de 12 de mayo de 2014, el CNE indica a la Corte Constitucional que no se ha dado cumplimiento con el requerimiento de la legitimación democrática; por ello el Dr. Julio César Trujillo Vásquez, Pablo Piedra Vivar y otros impugnaron la resolución PLE-CNE-2-8-5-2014 ante el CNE (Dictamen No. 6-22-CP/23, 2023).

Segundo, si bien las firmas fueron presentadas ante el Consejo Nacional Electoral estas fueron invalidadas. El 12 de junio de 2014 conforme a la Resolución PLE-CNE-2-8-5-2014 se acepta parcialmente la impugnación del Dr. Julio Cesar Trujillo y otros, y se notifica a la Corte Constitucional y al solicitante que:

> "sumadas las 9.353 firmas a las 359.761, que fueron aceptadas como firmas válidas conforme a la Resolución, dan un total de 369.114 firmas válidas, por lo que, el proponente no ha dado cumplimiento con el requisito de la legitimación democrática para la Consulta Popular" (Resolución PLE- CNE-2-8-5-2014).

Es por ello que, ante la negativa del CNE, por no contar con el número de firmas por parte del colectivo, el 12 de febrero de 2013, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional dispuso el archivo de la causa 2-13-CP, debido a que no cumplía con el requisito de legitimación democrática. Por ello, no pudo realizarse la consulta para mantener el crudo de petróleo del bloque 43 ITT en el suelo por lo que el gobierno nacional de ese entonces, año 2014, tuvo luz verde para explotar el parque Yasuní, dentro del polémico bloque objeto de la disputa, el cual fue inaugurado el 7 de septiembre de 2016 (Dictamen No. 6-22-CP/23, 2023).

Sin embargo, para poder explotar el Parque Nacional Yasuní el expresidente Rafael Correa, tuvo

que pedir que se declare "[…] de interés nacional conforme establece el Art. 407 de la Constitución de la República, la explotación petrolera de los bloques 31 y 43, dentro del Parque Nacional Yasuní, de conformidad con los fundamentos relatados" (Yasunidos, 2013).

De allí que, el 17 de septiembre de 2013, se presenta el informe de primer debate para que se declare al Parque Nacional como interés nacional y el 23 el segundo debate. EL 3 de octubre durante el segundo debate, se cuenta con 108 votos a favor de declarar interés nacional (Yasunidos, 2013).

Más adelante, mediante resolución legislativa publicada en el Registro Oficial el 22 de octubre de 2013, el Pleno de la Asamblea Nacional resolvió:

> "[…] PRIMERO. - Declarar de Interés Nacional la explotación de los Bloques 31 y 43, en una extensión no mayor al uno por mil (1/1000) de la superficie actual del Parque Nacional Yasuní con el propósito de cumplir con los deberes primordiales del Estado; garantizar los derechos de las personas, las colectividades y la naturaleza, para alcanzar el Buen Vivir o Sumak Kawsay […]" (Dictamen No. 6-22-CP/23, 2023).

Es por ello que después se realizó una consulta popular convocada por la Asamblea. Como se revisó anteriormente la Asamblea Nacional también puede solicitar convocar a consulta popular conforme establece el artículo 407 de la CRE, debido a que cuenta con "(i) […] petición fundamentada del Presidente de la República y, (ii) previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional" (CRE, 2008, art. 407).

El 4 de febrero de 2018, se llevó a cabo la consulta popular que buscaba" […] redefinir los límites de la Zona Intangible Tagaeri Taromenane y la su zona de amortiguamiento" (Dictamen No. 6-22-CP/23, 2023), con la pregunta 7: "¿Está usted de acuerdo en incrementar la zona intangible en al menos 50.000 hectáreas y reducir el área de explotación petrolera autorizada por la Asamblea Nacional en el parque Nacional Yasuní de 1.030 hectáreas a 300 hectáreas?". Dicha consulta popular tuvo resultados favorables con una votación de mayoría absoluta (Dictamen No. 6-22-CP/23, 2023).

2.1.2. En relación a las firmas recolectadas:

Conforme a la investigación realizada por Manolo Sarmiento se concluyó que el colectivo Yasunidos recolectó 750.000 firmas. Sin embargo, el CNE anuló más de 400.000 firmas a través de un proceso fuera del marco legal. En cuanto este proceso fue arbitrario e irregular en todo el proceso de verificación de firmas. Por ejemplo, en el caso del rechazo de firmas, se sabe que este es un acto administrativo por lo cual está reservado exclusivamente a funcionarios públicos y en el caso en concreto se evidenció que lo hacían personas que no eran funcionarios públicos (Sarmiento, 2023).

Inclusive, a pesar de que se contó con expertos como el perito grafotécnico Carlos Echeverría,

quien se encargó de dar capacitaciones a los verificadores se presentaron irregularidades. Incluso, él mismo se mantenía a favor de las firmas rechazadas alegando que eran firmas que contenían "irregularidades". Por ello que acudía a entrevistas televisivas y daba ejemplos de algunas de las firmas presentadas por el colectivo que resultaban llamativas para el ojo público. Como, por ejemplo, una de esas firmas tenía el dibujo de una "carita triste" algo que Echeverría sostenía era irregular; sin embargo, se verificó que ese rasgo, esa "carita triste" era parte de la firma y constaba en la base de datos del Registro Civil (Sarmiento, 2023).

Por su parte, Pedro Bermeo, portavoz del colectivo Yasunidos indicó que, dentro del proceso de recolección de firmas, se impusieron una serie de requisitos que entorpecían el proceso; ya que, cuando el colectivo ya había iniciado el proceso de recolección de firmas se realizaron infinitas observaciones como por ejemplo el color del esfero, el gramaje del papel, el tamaño, entre otras. En sí, se buscaba corregir cuestiones de forma y no de fondo, lo cual hace difícil alcanzar la democracia directa (P. Bermeo, comunicación personal, 22 de octubre de 2024).

Además, se realizaron reformas al reglamento para el ejercicio de la de Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria del Mandato. De esta forma se restringía derechos, y se da un carácter regresivo a las condiciones de reconocimiento y ejercicio de los derechos (Informe final de Auditoría Independiente al Proceso Administrativo de la iniciativa de consulta popular Yasuní ITT, 2018).

La reforma aprobada el 2 de octubre de 2014 incluye un requisito adicional para la entrega de formularios "copia legible de cédula de ciudadanía del responsable de la recolección":

> "Art. 21.- Contenido de los formularios. - Los formularios para la recolección de firmas de respaldo contendrán los siguientes campos: circunscripción territorial, fecha, número de hoja, nombres y apellidos, número de cédula, firma y/o huella de los adherentes, firma, número y copia legible de cédula de ciudadanía del responsable de la recolección (Reglamento para el ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria del Mandato, 2014).

No obstante, los anteriores escenarios no fueron los únicos por los que tuvieron que atravesar el colectivo Yasunidos, debido a que el 17 de abril de 2014, antes de empezar con la verificación se presentó otro, que en términos de Sarmiento anticipó la falta de transparencia que iba a tener el proceso. En esa fecha en particular el colectivo se reunió a las afueras del CNE, sede Quito, en la avenida seis de diciembre para evitar que se trasladen las cincuenta y cinco cajas que contenían las firmas recolectadas hacia el antiguo Comisariato del Servicio Social de las Fuerzas Armadas,

COSSFA (Sarmiento, 2023).

Con la finalidad de que se garanticen los mínimos de transparencia; ya que el colectivo tenía desconfianza de cómo se estaba llevando todo el proceso a manos del CNE por situaciones como el descubrimiento de la manipulación de funcionarios de cajas que contenían las copias de las cédulas de los recolectores de firmas sin un veedor. Esto es algo sumamente grave ya que, dentro del reglamento del CNE, se estipula que si no se cuenta "con […] la copia de cédula del recolector el formulario entero perdía valor" (Sarmiento, 2023).

Y es aquí donde se evidencia la falta de transparencia por parte del organismo CNE, ya que mientras los Yasunidos mantenían una negociación, a sus espaldas las autoridades de dicho organismo dispusieron sacar las cajas por otra de las salidas del edificio. Sin embargo, no todos los funcionarios fueron indiferentes ante lo que estaba ocurriendo, una funcionaria, según Sarmiento, informó a Pedro Bermeo, miembro del colectivo, lo que estaba ocurriendo. El colectivo rápidamente se dirigió a la salida por la que se estaban sacando las cajas e intervino personal de las fuerzas armadas y policía nacional contra los activistas (Sarmiento, 2023).

En este incidente, los funcionarios y empleados del CNE lanzaban las cajas una sobre otras, amontonándolas sin cuidado de lo que dentro de ellas contenían y una vez que completas, las camionetas arrancaron en modo de tipo persecución, a toda velocidad se dirigieron al antiguo COSSFA, antiguo espacio militar, que continuaba con su característica de un búnker. Allí el CNE se equipó para trabajar con los verificadores y de esta manera restringir el acceso al colectivo (Sarmiento, 2023).

Cuando el colectivo ingresaba a esta especie de base militar liderada por el CNE, sufrían ciertos maltratos como los que describe Pedro Bermeo en la investigación de Sarmiento:

> "cuando entraban eran cacheados y en alguna ocasión incluso les obligaron a sacarse los zapatos. Siempre les ordenaban dejar sus teléfonos celulares afuera. Además, una vez dentro, no les permitían interactuar y cuestionar las decisiones de los verificadores. "Era inútil estar allí", recuerda Bermeo. "Algunas personas nos grababan con sus celulares. Luego esas imágenes salían en las cadenas de televisión del gobierno como prueba de que estábamos de acuerdo con el proceso" (Sarmiento, 2023).

Cuando comenzó la revisión de los formularios los verificadores anularon casi el 10 % de los presentados por el tamaño o tipo de papel o porque no se había entregado conjuntamente con la copia de la cédula del recolector. El colectivo pudo acceder a algunos formulados rechazados y se revisó que todo estaba en perfecto estado, lo único que no coincidía era por unos centímetros el tipo de papel con el A4 (Sarmiento, 2023).

Con respecto a las copias de cédulas, el colectivo se pronunció y alegó que fueron presentadas en su totalidad, pero en caso de no ser así este requisito es subsanable ya que no es una exigencia constitucional como así lo explica el Dr. Mario Melo en la investigación de Sarmiento:

> "si bien el reglamento establecía ese requisito, se imponía una interpretación favorable al ejercicio del derecho de participación. Un ejemplo es el caso del señor Andrés Aráuz, actual candidato a la Presidencia de la República, quien no presentó su cédula de ciudadanía en la inscripción de su candidatura presidencial y a quien el CNE autorizó a presentarla posteriormente" (Sarmiento, 2023).

Después viene el proceso de indexación de los formularios aceptados, el cual consiste "en […] ingresar los números de las cédulas que constan en los formularios entregados y que son comparados con la base de datos que dispone el organismo electoral" (CNE, 2014).

En este proceso según Sarmiento si el verificador se equivoca o decide hacerlo puede poner otro número y como no hay ningún veedor que controle este proceso se anula el registro. Por lo cual, en este proceso "[…] 68.755 registros se anularon por tener "nombres inconsistentes" (Sarmiento, 2023).

En la siguiente etapa, se procedió ya con la verificación de las firmas, este proceso fue rápido por la cantidad de personas que se contrató, cerca de 300 personas fueron contratadas para este proceso de verificación, ninguna de ellas era perito grafólogo. Esta contratación no fue transparente y sobre todo no fue la adecuada; ya que, según testimonios de ex funcionarios del CNE y verificadores, dentro de la investigación, fueron contratados por la rapidez que tenían al digitar: "di una prueba, para ver cuántos números de cédula podía digitar en un minuto, y me seleccionaron" (Sarmiento, 2023).

Ahora bien, continuando con el proceso de verificación de firmas, se contó con dos etapas: la primera consistía en examinar las firmas para aceptarlas o para catalogarlas como "firma en duda", esto se realizó en apenas 3 días. La siguiente etapa que duró aún menos, puesto que en tan sólo dos días se examinaron las firmas en duda (Sarmiento, 2023).

Algo sorprendente es que se rechazaron las propias firmas de algunos de los miembros del colectivo y no porque estas hubieran sido repetidas, sino por inconsistentes. Además, se encontró una lista con 206 mil firmas anuladas y su contrastación con las firmas auténticas de quienes allí aparecen. Esto según el Dr. Mario Melo, es un indicio sumamente importante que podría acarrear acciones legales, ya que es un documento falso, dado por una autoridad competente, formalmente legítimo pero su contenido es falso, "entonces habría allí delitos, un delito por cada una de las firmas ilegítimamente rechazadas" (Sarmiento, 2023).

2.1.2. Comisión auditora independiente

La lucha por parte del colectivo no terminó ahí ya que en el año 2018 cuando el CNE era presidido por Gustavo Vega, se decidió mediante resolución No. PLE-CNE- 10-23- 10-2018-T, (i) realizar una auditoría independiente al proceso administrativo que se dio a la iniciativa de consulta popular presentada por el colectivo, (ii) nombrar una comisión independiente, que se encargará de auditar y dirigir el proceso administrativo que se dio a la iniciativa de consulta popular presentado por el colectivo Yasunidos y, (iii) la comisión tendrá las siguientes atribuciones:

> a) Realizar el reconocimiento del estado actual de los formularios entregados por el "Colectivo Yasunidos" el 12 de abril de 2014, con la presencia de un notario (…) b) Emitir informes sobre el procedimiento de auditoría, de oficio o a petición de parte del Pleno del Consejo Nacional Electoral o de los veedores y veedoras acreditados. c) Solicitar información a las áreas técnicas del Consejo Nacional Electoral cuando lo considere pertinente. d) Poner en conocimiento del Pleno del Consejo Nacional Electoral, el informe final de la auditoría realizada al proceso administrativo que se dio a la iniciativa de consulta popular presentada por el "Colectivo Yasunidos". Dicho informe deberá ser puesto en conocimiento del Pleno del Consejo Nacional Electoral en el término de 15 días desde la conformación de la Comisión" (Resolución No. PLE-CNE-10-23- 10-2018-T, 2018).

La comisión estaba conformada por Diego Andrés Zambrano Álvarez, delegado del Pleno del Consejo Nacional Electoral Transitorio; Claudia Storini, delegada de la Academia; y, Simón Espinosa Cordero, delegado de la Comisión Nacional Anticorrupción. Fue presidida por Claudia Storini y tuvo tan sólo quince días para realizar la auditoría y en su informe final se llegó a la conclusión de recomendar al pleno del CNE reconocer como legítimas las firmas y extender el certificado de legitimidad democrática al colectivo.

Además, dentro de la auditoria se verificó vulneraciones de derechos, como el de la seguridad jurídica en cuanto "si […] bien la competencia reglamentaria del Consejo Nacional Electoral se fundamenta en el art. 219 (6) de la CRE, está tiene el límite de la seguridad jurídica" (Informe Final de Auditoría Independiente al Proceso Administrativo de la iniciativa de consulta popular Yasuní ITT, 2018).

Se verificó también, la regresividad de derechos debido a que estos se restringen al no respetar la jerarquía normativa debido a que se implementaban reglamentos emitidos por parte del CNE, contrarios a la CRE, por el uso exagerado de formalidades. Cuando la Constitución indica que: "no se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades" (CRE, 2008, art. 169).

Así mismo, se verificaron arbitrariedades e irregularidades dentro del proceso de verificación de firmas. Por ejemplo, la hora de inicio del proceso de verificación de varios días no guarda relación.

El 17 de abril de 2014, el Memorando Nro. CNE- DNOP-2014- 3074- M y el Acta de diligencia Notarial de la Dra. Grace López Matuhura, Notaria Vigésima del Cantón Quito, tienen una distorsión del tiempo, el primero consta como hora las 17H30 y en el segundo las 19H15 (Informe Final de Auditoría Independiente al Proceso Administrativo de la iniciativa de consulta popular Yasuní ITT, 2018).

El 15 de noviembre de 2019 el pleno del CNE emite la resolución PLE.CNE-1-15-11- 2019, en la que no admite la solicitud presentada por Pedro Bermeo. En esta solicitud se pedía que "se […] emita el certificado de cumplimiento de requisitos de legitimidad democrática a favor del colectivo Yasunidos y se remita la documentación a la Corte Constitucional para continuar con el proceso y que exista un control previo de constitucionalidad" (Dictamen No. 6-22-CP/23, 2023).

Se apeló esta resolución ante el Tribunal Contencioso Electoral (en adelante TCE). Por lo que a través de la sentencia dictada el 21 de enero de 2020, el TCE declaró que el Colectivo Yasunidos ostenta legitimación "en los términos previstos en el artículo 244 inciso tercero del Código de la Democracia"; sin embargo, negó "la pretensión de que el CNE otorgue el certificado de cumplimiento de legitimidad democrática en favor del colectivo Yasunidos [...]" (Dictamen No. 6-22-CP/23, 2023).

2.1.3. Acción extraordinaria de protección

Así es como nuevamente el colectivo se presenta a más trabas y el 17 de febrero de 2020, Pedro Bermeo y Esperanza Martínez presentaron una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del TCE. Dicha acción fue aceptada por la Corte y mediante sentencia 348-20-EP/21 se declaró la vulneración de derechos como el debido proceso en la garantía de motivación y se dispuso que se deje sin efecto la sentencia del TCE del 21 de enero de 2020; también se ordenó una nueva conformación del TCE, mediante sorteo y se resuelva el recurso de apelación solicitado por los accionante (Dictamen No. 6-22-CP/23, 2023).

De allí que, el CNE, el 27 de septiembre de 2022 otorgó el certificado de legitimidad democrática a favor del Colectivo y remitió a la Corte Constitucional la documentación para el control de constitucionalidad.

A consideración del colectivo, el primer fraude que les hicieron fue el cambio que se realizó; ya que, en vez de hacer el control previo de constitucionalidad de la pregunta, les mandaron a recoger las firmas primero para después realizar el control de constitucionalidad. Es decir, la Corte Constitucional hace el control de constitucionalidad 10 años después, en el año 2023; y, ahí es cuando da paso a la consulta finalmente. Esta acción fue calificada por la Corte Constitucional según Bermeo, como una forma de bloquear la participación ciudadana (P. Bermeo, comunicación personal, 22 de

octubre de 2024).

2.1.4. Otras acciones emprendidas por parte del colectivo Yasunidos

El 7 de octubre de 2022, Pedro Bermeo y Esperanza Martínez en calidad de representantes del colectivo presentan un escrito dentro de la causa 2-13-CP y solicitaron:

> a) Se revoque o deje sin efecto el auto que inadmitió a trámite la causa la causa [sic] 0002-13- CP. b) Se sortee la causa 0002-13-CP. c) Se convoque a audiencia pública dentro 0002-13-CP, para que se pueda garantizar el derecho a ser escuchados conforme al artículo 76 numeral 7 literal c) de la Constitución), […]. d) Emita Dictamen favorable de la pregunta, de tal forma que se garantice la expresión de la voluntad popular, se resuelva en el sentido que más favorezca a la participación y sobre todo al sentido literal de la pregunta. e) Se dicten medidas cautelares dentro de la presente causa, para que el gobierno, a través de sus entidades competentes suspenda el inicio de cualquier actividad petrolera nueva en los campos petroleros ITT del bloque 43 […] (Dictamen No. 6-22-CP/23, 2023).

Sin embargo, mediante el memorando CC-SG-2022-581, la Corte Constitucional abrió la causa 6-22-CP que, mediante sorteo, correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce quien, quien, en providencia de 12 de abril de 2023, avocó conocimiento de la causa y convocó a una audiencia (Dictamen No. 6-22-CP/23, 2023).

Adicionalmente dispuso:

> "[…] notificar su contenido a los solicitantes y poner en conocimiento de la ciudadanía la propuesta de consulta popular, por medio de su publicación en el Registro Oficial y en la página web institucional" (Dictamen No. 6-22-CP/23, 2023).

El 18 de abril de 2023, se llevó a cabo la audiencia y se notificó la providencia el mismo día que contenía ciertas disposiciones, como la solicitud a entidades públicas para que remitan la documentación necesaria en 48 horas. Las entidades dieron cumplimiento a los solicitado y la jueza presentó el proyecto de dictamen, el cual, por no contar con la mayoría necesaria no fue aprobado, por lo que fue resorteado "[…] y la sustanciación le correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó conocimiento el 24 de abril de 2023" (Dictamen No. 6-22-CP/23, 2023).

De lo solicitado en la causa 2-13-CP, el juez Alí Lozada, negó todas las solicitudes por parte del colectivo e indicó que:

> Con respecto a la petición de que se revoque o deje sin efecto el auto que inadmitió a trámite la causa la causa 0002-13-CP. Se rechaza en tanto las decisiones de la Corte Constitucional son definitivas y en su contra solo caben procesos de ampliación y aclaración. Entonces sino

procede la revocatoria del auto que inadmitió a trámite la causa tampoco procede el resorteo. Con respecto a la audiencia pública en la causa 6- 22-CP, se realizó la audiencia el 18 de abril de 2023, por lo que sería improcedente realizar otra audiencia. Por último, respecto al pedido de medidas cautelares cabe indicar que estas se solicitan en garantías jurisdiccionales o acciones de inconstitucionalidad, por lo que resulta improcedente ya que la causa no corresponde a una garantía jurisdiccional (Dictamen No. 6-22-CP/23, 2023).

2.2. Impacto de la consulta popular

El impacto de la consulta popular tomada por el pueblo ecuatoriano para dejar el crudo de petróleo bajo tierra en el bloque 43 del Yasuní marcó un momento trascendental, tanto para el país como para el planeta. Este evento tuvo efectos profundos en tres dimensiones clave: ambiental, económico y social.

A nivel ambiental el impacto es tan grande en cuanto el parque Nacional Yasuní es considerado tesoro de biodiversidad de flora y fauna a nivel mundial debido a que cuenta con las áreas más diversas del planeta y con el cierre de operaciones petroleras del bloque 43, ayuda a la conservación de la biodiversidad que habita en el parque Nacional. Además, fue catalogado como Reserva de la Biósfera por la UNESCO en 1989. (Real Jardín Botánico, 2024)

Los resultados de la consulta popular impactarían directamente en la conservación de las especies que están consideradas en extinción. Además, dejar el petróleo bajo tierra también significa una importante reducción en la contaminación ambiental. La actividad petrolera tiene un impacto negativo directo en los ecosistemas al generar residuos tóxicos que contaminan los suelos, los cuerpos de agua y el aire. En áreas como el Parque Nacional Yasuní, estas prácticas no solo amenazan a la biodiversidad, sino que también ponen en riesgo la calidad de vida de las comunidades locales, que dependen de estos recursos naturales para su subsistencia

Así mismo, se evita que se siga maltratando la naturaleza y se afecte el equilibrio ecológico en cuanto para cumplir las operaciones petroleras era necesario construir y habilitar caminos, carreteras y plataformas para el paso de maquinaria necesaria. En consecuencia, se afecta la naturaleza y biodiversidad al incrementarse la deforestación, fragmentación de los hábitats naturales y zonas intangibles. A su vez, estas alteraciones no solo afectan el equilibrio ecológico, sino que también traen más problemas ambientales como la erosión y la pérdida de la fertilidad del suelo. Por lo tanto, detener estas actividades no solo protege la riqueza natural del Yasuní, sino que también abre oportunidades para promover alternativas de desarrollo más sostenibles que respeten el medio ambiente y a las generaciones futuras.

A nivel económico, dentro del dictamen 6-22-CP/2023, se consideró informes y estudios para evidenciar que mantener el crudo de petróleo en el suelo del bloque 43 realmente no perjudicaría económicamente al país, tomando en cuenta los contratos existentes y los compromisos internacionales respecto de la producción nacional de barriles de petróleo. A nivel internacional Ecuador se comprometió hasta diciembre de 2027 a entregar un total de 101' 880 000 barriles de petróleo. Sin embargo, a través de los informes y estudios antes mencionados se verificó que el porcentaje que representa el bloque 43 para la producción nacional de petróleo es del 14,39%, por lo que, se concluyó que no es indispensable para poder cumplir con los contratos de preventa de petróleo (Dictamen No. 6-22-CP/23, 2023).

A nivel social esta consulta también es un símbolo de resistencia y empoderamiento. Debido a que, partiendo del presupuesto de que la consulta popular también estaba pensada en protección a los pueblos en aislamiento voluntario Tagaeri y Taromenane. Después de más de una década de lucha, colectivos como Yasunidos y comunidades indígenas lograron que la ciudadanía priorizara el respeto por la naturaleza y los derechos colectivos. Este logro refuerza la importancia de los movimientos sociales en la construcción de un futuro más justo y sostenible.

2.3. La moratoria del plazo derivada del incumplimiento de la consulta popular

Ahora bien, respecto al tiempo que se otorgó mediante dictamen, un año, para la suspensión de la actividad, el colectivo considera que sí podría darse en un año; ya que se está hablando de la suspensión de la actividad petrolera como tal y no del retiro de la infraestructura. Se pone énfasis en lo anterior ya que el término de un año otorgado por la Corte Constitucional ha causado polémica y confusión debido a que se cree que el retiro de las petroleras del bloque ITT en un año ocasionaría daños graves a la naturaleza; es por ello que varias personas están a favor del pedido de moratoria. Sin embargo, lo que establece el Dictamen No. 6-22-CP/23, 2023, es que:

> las medidas a implementar, en caso de un pronunciamiento afirmativo del electorado, se realizarán a través de un retiro progresivo y ordenado de toda actividad relacionada a la extracción de petróleo en un término no mayor a un año desde la notificación de los resultados oficiales (Dictamen No. 6-22-CP/23, 2023).

Además, su respuesta está fundamentada en base a los varios criterios de amicus que se presentaron dentro del caso. Estos amicus como por ejemplo el de Fernando Reyes Cisneros, experto petrolero, demuestra que a través de su estudio que sí se puede suspender la actividad petrolera en un año, sin embargo, no lo han realizado hasta el momento. En su estudio describe el posible impacto del cierre anticipado en: "[…] declinación natural, declinación anticipada a cinco años y declinación

anticipada a cuatro años, como escenarios" (Cisneros, 2024). A su vez evalúa impactos sociales y económicos, dentro de los impactos sociales se estudia las afectaciones a las comunidades y en el impacto económico se contemplan gastos de cierre, movilidad y pérdida económica estatal. Por ello propone planes de cierre y abandono que mitiguen el daño y procesos de contratación necesarios para el Estado (Cisneros, 2024).

Es por ello que el colectivo considera el pedido de moratoria como una "burla" al mandato popular de los ecuatorianos. Además, consideran que el documento presentado con la moratoria refleja una mala comprensión del expediente y a su vez se basa en información no veraz. Un ejemplo de ello, se da cuando, dentro de las solicitudes piden abrir la fase de seguimiento cuando ésta ya se abrió en 2023 (P. Bermeo, comunicación personal, 22 de octubre de 2024).

En consecuencia, el colectivo como primer paso, dentro de la fase de verificación pedirá a la Corte Constitucional se declare el incumplimiento del mandato popular y se destituya al presidente de la República del Ecuador conforme lo establece la Constitución ecuatoriana en su Art. 106. (P. Bermeo, comunicación personal, 22 de octubre de 2024). Además, piensan proponer una denuncia por incumplimiento de orden legítima de autoridad competente, puesto que, la sentencia de la Corte Constitucional es de cumplimiento obligatorio; y, como tal, cualquier autoridad pública debe cumplirla de forma integral.

Conclusiones

Dentro de la investigación se analizó sobre consulta popular y se concluyó que es un tipo de democracia directa y a la vez es un mecanismo de participación que permite al pueblo soberano tomar decisiones por sí sólo, sin intermediarios sobre asuntos de interés público. A través de la consulta popular se reúne a toda la ciudadanía para que esta decida y resuelva este tipo de asuntos. Además, su procedimiento está regulado por la ley, la cual es clara y establece la legitimación activa, los requisitos que cada uno de ellos necesita, plazos, prohibiciones y costos de la consulta popular.

Una vez iniciado el proceso de consulta popular se debe contar con un dictamen previo de la Corte Constitucional, el cual se referirá a la constitucionalidad de las preguntas a consultarse. Después de ello se procede con la recolección de firmas y una vez alcanzadas según establece la norma, el organismo electoral competente convocará a consulta popular en el tiempo estipulado en la ley.

Sin embargo, dentro del estudio de caso se pudo evidenciar que el proceso para alcanzar este tipo de democracia, no fue el mismo en cuanto a que previo al dictamen de la Corte Constitucional se inició con la recolección de firmas. Esto ocurrió debido a una regla jurisprudencial contenida en el dictamen No. 001-13-DCP-CC. De allí que el colectivo Yasunidos tuvo que enfrentarse a infinitas

trabas por parte de la administración; por ejemplo, dentro del proceso de recolección de firmas, les hicieron problema por el gramaje del papel, el color del esfero, incluso hasta el tamaño del papel.

Una vez conseguidas las firmas el colectivo las presentó ante el CNE y dentro del proceso de verificación una cantidad importante de firmas fueron anuladas por contener irregularidades según informes del CNE. Razón por la cual el colectivo no logró alcanzar el certificado de legitimidad democrática llegar a la Corte Constitucional es por ello que el colectivo apeló ante el TCE y a pesar de ello no lograron los resultados deseados. Es por ello que acudieron a la Corte Constitucional e interpusieron una acción extraordinaria de protección para obtener así el certificado de legitimidad democrática.

La Corte Constitucional aceptó su pretensión y gracias a ello, 10 años después pudo alcanzar este tipo de democracia directa. Se realizó el control de constitucionalidad y se emitió un dictamen, 6-22- CP/2023, en el que se estableció ciertas medidas a tomar en caso de resultado favorable. Se realizó la consulta popular y la ciudadanía decidió dejar el crudo de petróleo en el subsuelo. Ante ello el presidente de la República realizó un pedido de moratoria sobre el tiempo que se estableció en el dictamen 6-22- CP/2023, a pesar de lo que establece la normativa ecuatoriana. Este tipo de problemas no debería darse; ya que pone en riesgo una de las formas de participación democrática y a la vez deslegitima las medidas a ejecutar del dictamen de la Corte Constitucional.

Dentro de la investigación se analizó las alternativas legales ante el posible incumplimiento del resultado de la consulta popular del Yasuní y del dictamen 6-22- CP/2023. Como primera alternativa se tiene a la fase de seguimiento, la cual es de competencia de la misma Corte Constitucional contras sus sentencias, dictámenes, resoluciones, entre otros. En esta fase, como se revisó, se realiza a través de la Secretaría Técnica Jurisdiccional de la Corte si las parte procesales, han dado cumplimiento a las medidas establecidas por la Corte Constitucional. En caso de no hacerlo la Corte podría solicitar por una parte como medida más gravosa la destitución del funcionario público que incumple la medida; y, por otro lado, podrá solicitar al órgano competente se imponga la sanción correspondiente a la autoridad que haya incumplido. También, puede contar con la intervención policial en caso de necesitarla. Otra alternativa es la acción de incumplimiento la cual procede en caso de incumplimiento de sentencias o dictámenes emitidas por la misma. Esta acción puede ser presentada por cualquier persona que se considere afectada por sentencias o dictámenes.

El cierre de operaciones petroleras del bloque 43, a través del colectivo Yasunidos lograría proteger a la naturaleza y a los pueblos en aislamiento voluntario de la zona. De esta forma se obtendría un gran beneficio ambiental, se protegería la biodiversidad, la naturaleza y equilibrio ecológico del Parque Nacional Yasuní; además, se protegería a los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario

Tagaeri y Taromenane para que puedan vivir en un ambiente más sano y libre contaminación.

Bibliografía

Consejo Nacional Electoral. (24 de abril de 2014). *CNE avanza en la fase de indexación de firmas presentadas por "Yasunidos"*. Obtenido de CNE: https://www.cne.gob.ec/cne-avanza-en-la-fase-de-indexacion-de-firmas-presentadas-por-yasunidos/

Comisión independiente. (2018). *INFORME FINAL DE LA AUDITORÍA INDEPENDIENTE AL PROCESO ADMINISTRATIVO QUE SE DIO A LA INICIATIVA DE CONSULTA POPULAR PRESENTADA POR EL "COLECTIVO YASUNIDOS.* Quito.

Corte Constitucional del Ecuador. (2013). Dictamen No. 001-13-DCP-CC.

Corte Constitucional del Ecuador. (2013). Proceso No. 0002-13-CP.

Corte Constitucional del Ecuador. (2023). Dictamen No. 6-22-CP/23.

Cisneros, F. R. (21 de octubre de 2024). Amicus Curiae presentado dentro del proceso No. 6-22-CP/23 ante la Corte Constitucional del Ecuador. Quito, Pichincha, Ecuador.

Consejo Nacional Electoral. (2 de octubre de 2014). Reglamento para el ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria del Mandato.

Consejo Nacional Electoral. (2018). Resolución No. PLE-CNE-10-23- 10-2018-T.

Mesa, V. N. (2006). *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas.* Bogotá: TEMIS S.A.

Oyarte, R. (2019). *Derecho Constitucional.* Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Real Jardín Botánico. (14 de febrero de 2024). La sorprendente Reserva de la Biosfera Yasuní de Ecuador y su Estación de Biodiversidad Tiputini se presentan en el Real Jardín Botánico-CSIC. https://rjb.csic.es/la-sorprendente-reserva-de-la-biosfera-yasuni-de-ecuador-y-su-estacion-de-biodiversidad-tiputini-se-presentan-en-el-real-jardin-botanico-csic/#:~:text=Designado%20por%20la%20Unesco%20en,protegida%20m%C3%A1s%20grande%20del%20pa%C3%ADs.

Rosero, Santiago. (21 de agosto de 2023). *Una consulta popular le dice sí a proteger el Yasuní.* https://elpais.com/america-futura/2023-08-21/una-consulta-popular-le-dice-si-a-proteger-el-yasuni.html

Sarmiento, M. (18 de octubre de 2023). *La gran farsa de la anulación de las firmas de la consulta por el Yasuní*. https://gk.city/2021/01/04/anularon-firmas-yasunidos-2014/

Yasunidos. (2013). *Cronología de hechos defensa del Yasuní.* https://www.yasunidos.org/nuestra-historia/