

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ

Colegio de Jurisprudencia

**Participación ciudadana y control constitucional en la
aplicación de consultas populares en materia ambiental**

María Isabel Vintimilla Gómez de la Torre

Jurisprudencia

Trabajo de fin de carrera presentado como requisito para la
obtención del título de Abogada

Quito, 23 de noviembre de 2023

© DERECHOS DE AUTOR

Por medio del presente documento certifico que he leído todas las Políticas y Manuales de la Universidad San Francisco de Quito USFQ, incluyendo la Política de Propiedad Intelectual USFQ, y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo quedan sujetos a lo dispuesto en esas Políticas.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Educación Superior del Ecuador.

Nombres y apellidos: María Isabel Vintimilla Gómez de la Torre

Código: 00336548

Cédula de identidad: 0302636774

Lugar y Fecha: Quito, 23 de noviembre de 2023

ACLARACIÓN PARA PUBLICACIÓN

Nota: El presente trabajo, en su totalidad o cualquiera de sus partes, no debe ser considerado como una publicación, incluso a pesar de estar disponible sin restricciones a través de un repositorio institucional. Esta declaración se alinea con las prácticas y recomendaciones presentadas por el Committee on Publication Ethics descritas por Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing, disponible en <http://bit.ly/COPETHeses>.

UNPUBLISHED DOCUMENT

Note: The following capstone Project is available through Universidad San Francisco de Quito USFQ institutional repository. This statement follows the recommendations presented by the Committee on Publication Ethics COPE described by Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing available on <http://bit.ly/COPETHeses>.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL CONSTITUCIONAL EN LA APLICACIÓN DE CONSULTAS POPULARES EN MATERIA AMBIENTAL¹

CITIZEN PARTICIPATION AND CONSTITUTIONAL CONTROL IN THE APPLICATION OF POPULAR CONSULTATIONS IN ENVIRONMENTAL MATTERS

María Isabel Vintimilla Gómez de la Torre²
mvintimillag@outlook.com

RESUMEN

El modelo extractivista que fomenta la explotación de recursos naturales no renovables en los países latinoamericanos ha generado tensiones socioambientales en la última década. Como respuesta, se ha popularizado la utilización de mecanismos de democracia directa como la consulta popular. El presente artículo estudia el uso de este instrumento en Ecuador a partir de las consultas populares de 2023 sobre explotación de minería metálica en el Chocó Andino y explotación de hidrocarburos en el Parque Nacional Yasuní. Utiliza metodología mixta y deductiva para explicar los estándares aplicados por la Corte Constitucional en el control de constitucionalidad de las iniciativas ciudadanas enfocadas en esta temática para analizar si existen estándares diferenciados en las consultas vinculadas con minería e hidrocarburos en cuanto al alcance territorial. Se destacó al principio de congruencia democrática y al artículo 407 de la Constitución como guías para la determinación del alcance nacional o local del mecanismo.

PALABRAS CLAVE

Consulta popular, Ecuador, control constitucional, ambiente, recursos naturales no renovables

ABSTRACT

The extractivist model that promotes the exploitation of non-renewable natural resources in Latin American countries has generated socio-environmental tensions in the last decade. In response, the use of direct democracy mechanisms such as the popular consultation has become popular. This article studies the use of this instrument in Ecuador based on the 2023 popular consultations on metallic mining exploitation in the Andean Chocó and hydrocarbon exploitation in the Yasuní National Park. It uses a mixed and deductive methodology. And explains the standards applied by the Constitutional Court in the control of constitutionality of citizen initiatives focused on this issue in order to analyze whether there are differentiated standards in consultations related to mining and hydrocarbons in terms of territorial scope. The principle of democratic congruence and Article 407 of the Constitution were highlighted as guidelines for determining the national or local scope of the mechanism.

KEYWORDS

Popular consultation, Ecuador, constitutional control, environment, non-renewable natural resources

¹ Trabajo de titulación presentado como requisito para la obtención del título de Abogada. Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito. Dirigido por Verónica Arias Cabanilla.

² © DERECHOS DE AUTOR: Por medio del presente documento certifico que he leído todas las Políticas y Manuales de la Universidad San Francisco de Quito USFQ, incluyendo la Política de Propiedad Intelectual USFQ, y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo quedan sujetos a lo dispuesto en esas Políticas. Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Educación Superior del Ecuador.

Fecha de lectura: 23 de noviembre de 2023

Fecha de publicación: 23 de noviembre de 2023

SUMARIO

1.INTRODUCCIÓN.- 2. ESTADO DEL ARTE.- 3. MARCO TEÓRICO.- 4. MARCO NORMATIVO.- 5. DERECHOS DE PARTICIPACIÓN.- 6. CONSULTA POPULAR EN ECUADOR.- 7.-PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA AMBIENTAL.- 8. CONSULTA POPULAR YASUNÍ 2023.- 9. CONSULTA POPULAR CHOCÓ ANDINO 2023.- 10. ESTÁNDARES APLICADOS PARA LA DELIMITACIÓN TERRITORIAL.- 11. DISCUSIONES.- 12. CONCLUSIONES.

1. Introducción

Las problemáticas ambientales son comunes hoy en día, especialmente, si nos enfocamos en las economías latinoamericanas que se basan en el extractivismo como una fuente poderosa de recursos económicos. Este modelo se centra en la apropiación de recursos naturales a través de procedimientos intensos para la exportación de materia prima³. Para ejemplificar, en Panamá se están viviendo multitudinarias protestas por la extensión de un contrato de explotación minera en un sector biológico protegido a una empresa canadiense⁴. Otro caso es el de Perú y el problema surgido a partir de la explotación de oro en la región de Madre de Dios que ha contaminado el agua y llevado a la deforestación de al menos 40 000 hectáreas⁵.

Bajo ese contexto, Ecuador no es la excepción, pues ha basado su modelo desde el siglo pasado en la extracción de hidrocarburos y también en la explotación minera tras la

³ Sandra Hincapié, “Entre el extractivismo y la defensa de la democracia. Mecanismos de democracia directa en conflictos socioambientales de América Latina”, *RECERCA Revista de pensament I a anàlisi* 21 (2017), 37-61. doi: <http://dx.doi.org/10.6035/Recerca.2017.21.3>

⁴ Isabella Cota. “Las protestas contra la explotación de una mina de cobre exhiben el choque entre dos ambientalismo en Panamá”. *El País*, 5 de noviembre de 2023. Acceso el 12 de noviembre de 2023. <https://elpais.com/america/2023-11-06/las-protestas-contr-la-explotacion-de-una-mina-de-cobre-exhiben-el-choque-entre-dos-ambientalismos-en-panama.html>

⁵ David Beriain. “La maldición del oro amazónico”. *El País*, 1 de abril de 2014. Acceso el 12 de noviembre de 2023. https://elpais.com/elpais/2014/03/28/eps/1396018670_447946.html#

caída del petróleo en 2014 ⁶ . Dicho modelo económico ha generado tensiones socioambientales por afectaciones en la calidad de vida de diferentes comunidades. Debido a ello, se han popularizado diferentes formas de participación ciudadana que han permitido a los ecuatorianos involucrarse en estas problemáticas. Uno de estos mecanismos es la consulta popular por la cual los ciudadanos acuden a las urnas para decidir sobre su presente y futuro.

En los últimos años se han llevado a cabo una serie de consultas populares vinculadas con el ambiente y específicamente con la explotación de recursos naturales no renovables en diferentes partes del país. Si bien estas consultas que llegan a ser votadas han sido solicitadas por diferentes sujetos, se puede observar una mayor presencia de las iniciativas de la ciudadanía. Sobre todo, desde el cambio de precedente de la Corte Constitucional respecto al prerrequisito de legitimación democrática.

La primera en torno a esta problemática que se votó y surgió a partir de iniciativa ciudadana fue de carácter local y estuvo vinculada con explotación de minería en los páramos y fuentes de agua del Sistema hidrológico Kimsacocha. Fue impulsada por la Unión de Sistemas Comunitarios de Agua del cantón Girón, de la provincia de Azuay en 2012. No obstante, por problemas de respuesta institucional recién llegó a ser votada tras dictamen ficto en el año 2019⁷.

Recientemente en agosto de 2023 junto con las elecciones anticipadas para binomio presidencial, asambleístas nacionales y provinciales se llevaron a cabo dos consultas populares. Una a nivel local respecto a la minería metálica en el Chocó Andino, y otra a nivel nacional sobre la explotación petrolera del bloque 43 - ITT en el Parque Nacional Yasuní, PNY. Ambas como producto de la iniciativa ciudadana.

Como se ha distinguido, una fue seccional y otra nacional, algo que después de revisar los resultados oficiales causó dudas en ciertos sectores de la población. En ambos casos ganó el sí para culminar con la explotación, sin embargo, en el caso del Yasuní el ministro de Energía puso en duda dicho resultado afirmando que ganó el no en una de las

⁶ Viviana Morales Naranjo, “Consultas populares y referendos constitucionales sobre la protección a la naturaleza: la eficacia de la democracia directa en Ecuador”, *Democracias* 8, (2020), 115-142. <https://revistainstitutodemocracia.com/index.php/democracias/issue/view/2>

⁷ Vicente Solano-Paucay y Tomas Cordero-Pozo, “Participación ciudadana en defensa de la naturaleza: Análisis de consultas populares en Cuenca y Girón”, *Polo del conocimiento* vol. 8 no. 4, (2023), 2035-2055. doi: 10.23857/pc.v8i4

provincias más afectadas⁸. A raíz de esto, surge la duda de cual debería ser el alcance territorial de una consulta popular sobre recursos naturales no renovables, de que depende y que estándares se utilizan para evaluar decisiones de esta magnitud.

En este artículo se busca responder a estas interrogantes a través del análisis de doctrina vinculada con las consultas populares, artículos de académicos que han estudiado este mecanismo de democracia directa en temas ambientales en Ecuador y la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Se hará un análisis a partir de la exposición y comparación del control de constitucionalidad realizado a las iniciativas de consulta popular del Chocó Andino y del Yasuní.

La investigación es de enfoque mixto porque usa metodología cuantitativa y cualitativa. No obstante, con tendencia a lo cualitativo, pues se enfoca más en lo expuesto por la doctrina y la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Con empleo del método deductivo, al partir de conceptos generales como el de derecho de participación hasta llegar al estudio de los casos específicos. Se emplea igualmente un análisis socio jurídico para entender la relevancia de la figura de consulta popular para problemáticas sociopolíticas como la explotación de recursos naturales no renovables.

2. Estado del arte

El estudio respecto a consultas populares cobra relevancia en la actualidad por ser un mecanismo de participación ciudadana idóneo para la protección de la naturaleza. Varios académicos han indagado sobre este instrumento, por ello, en este apartado se expondrá algunas de sus posturas para establecer el estado de la cuestión.

Sofía Velasco⁹ en su investigación de 2020 examina las iniciativas de consulta popular y referéndum desde 2010 a 2017 a partir de datos proporcionados por la Secretaría General del Consejo Nacional Electoral, CNE. La autora rescata el creciente interés de la ciudadanía en torno al tema ambiental, especialmente, en lo referente a actividades petroleras y mineras. Esto se refleja en la cantidad de iniciativas relacionadas con estos

⁸ El Universo. “Gobierno asegura que respetará la consulta popular sobre el Yasuní”. *El Universo*, 24 de agosto de 2023. Acceso el 18 de octubre de 2023. <https://www.eluniverso.com/noticias/economia/gobierno-asegura-respetara-la-consulta-popular-sobre-el-yasuni-itt-yasunidos-ministro-fernando-santos-nota/>

⁹ Sofía Velasco Ayala, “Ciudadanía versus Ejecutivo: uso de la consulta popular en Ecuador”, *Democracias* 8 (2020), 83-114, <https://revistainstitutodemocracia.com/index.php/democracias/issue/view/2>

recursos, pues de 34 iniciativas identificadas seis se refirieron a actividades vinculadas con recursos estratégicos. De las iniciativas expuestas solo llegaron a votarse ocho, tres de ellas relacionadas con temas ambientales.

La esquematización realizada por Velasco además enfatiza la desigualdad respecto a cuáles iniciativas de consulta popular llegan a ser votadas. Llega a la conclusión de que las iniciativas propuestas por el presidente son más propensas a ser votadas que las iniciativas ciudadanas. Expone que se refleja en que de las ocho iniciativas efectivamente votadas cinco fueron propuestas por el presidente. A pesar de ello, sí conviene decir que gracias al cambio de precedente de la Corte Constitucional¹⁰ que quitó a la legitimidad democrática como prerrequisito para el control previo de constitucionalidad, los ciudadanos tienen mayor facilidad de proponer iniciativas. Esto se evidencia con las consultas populares del Chocó Andino y del Yasuní que se analizan en este artículo.

De manera similar, Viviana Morales¹¹ realizó un estudio en 2020 con el propósito de analizar las consultas populares y referendos acerca de la protección de la naturaleza realizados en Ecuador hasta esa fecha. Expone dos casos de consultas populares llevadas a cabo respecto a temas vinculados con el ambiente: consulta de 2011 sobre espectáculos que dan muerte a un animal, y la iniciativa presidencial de 2017 que convocó a elecciones en 2018 para discutir sobre la limitación a la explotación minera y petrolera. Para efectos de este artículo, es importante el incremento de la zona intangible y reducción del área de explotación petrolera del PNY, y la modificación del artículo 407 de la Carta Magna sobre prohibición de minería a raíz de la segunda.

Respecto a este último punto, Martínez y Alarcón¹² en 2021 estudiaron el rol de la Corte Constitucional del Ecuador frente a iniciativas ciudadanas sobre actividades mineras. Exponen los análisis de la Corte a partir de cuatro casos de iniciativas de consulta popular sobre minería. Mencionan el debate en torno a si niveles de gobierno distintos del central pueden consultar sobre actividades mineras en sus territorios y, también, la discusión de si

¹⁰ Ver, Caso No. 1-19-CP, Corte Constitucional del Ecuador, 16 de abril de 2019.

¹¹ Viviana Morales Naranjo, “Consultas populares y referendos constitucionales sobre la protección a la naturaleza: la eficacia de la democracia directa en Ecuador”, 115-142.

¹² Andrés Martínez y Pablo Alarcón, “El rol de la Corte Constitucional del Ecuador en las iniciativas de consulta popular sobre actividades mineras”, en *Tutela de los derechos de la Naturaleza y el ambiente sano*, ed. de A. Martínez (Quito: rethos, Colegio de Jurisprudencia e Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021), 21-72.

los ciudadanos están facultados para consultar sobre este tipo de temas. En una primera aproximación, se remiten al caso No. 9-19-CP que concluye que la competencia exclusiva del gobierno central no se entiende como excluyente del derecho de los ciudadanos a ser consultados¹³.

Guerrero y Yépez¹⁴ en 2021 también abordaron a las consultas populares sobre explotación minera como parte de su estudio de los límites materiales de este mecanismo en Ecuador. En su desarrollo discuten el alcance territorial que debe tener una consulta popular, sobre todo, si se busca que sea a nivel seccional y aborda un asunto que supera los intereses de ese territorio o, por otro lado, lo ilógico que sería que un asunto de exclusiva competencia de un gobierno autónomo descentralizado, GAD, se someta a consulta nacional. Por ello, determina al reparto de competencias que está en la norma como límite al alcance territorial y material de las consultas populares¹⁵.

3. Marco teórico

Al hablar de participación de la ciudadanía es fundamental referirse a la democracia, pues esta está vinculada con la participación al concebirse como el gobierno del pueblo, y aspirar a la integración completa entre gobernados y gobernantes¹⁶. En torno a este sistema, la teoría política ha formulado un ideal con el fin de iluminar la práctica política, este es, el de la democracia directa. Este régimen implica que todos los ciudadanos se pronuncian individualmente para adoptar decisiones de interés general¹⁷.

Desde una perspectiva clásica se considera a la Ágora de la antigua Grecia como cuna de la democracia directa, pues se fomentaba la participación ciudadana a través de debates públicos y se resolvía de acuerdo con el consenso general¹⁸. Este ideal continuó

¹³ Andrés Martínez y Pablo Alarcón, “El rol de la Corte Constitucional del Ecuador en las iniciativas de consulta popular sobre actividades mineras”, 21-72.

¹⁴ Juan Francisco Guerrero y María Victoria Yépez, “Los límites materiales de la consulta popular en el Ecuador”, *USFQ Law Review Volumen VIII Núm 2* (2021), 183-211, doi: 10.18272/ulr.v8i2.2324.

¹⁵ Juan Francisco Guerrero y María Victoria Yépez, “Los límites materiales de la consulta popular en el Ecuador”, 199.

¹⁶ Fernando Galvis Gaitán, “La democracia”, en *Manual de Ciencia Política* (Santa Fe de Bogotá: Temis, 1998), 51- 65.

¹⁷ Luis Aguiar de Luque, “A modo de resumen y conclusiones”, en *Democracia directa y Estado constitucional* (Madrid: EDERSA, 1977), 311-319.

¹⁸ Luis Aguiar de Luque, “Problema y método”, en *Democracia directa y Estado constitucional* (Madrid: EDERSA, 1977), 3-15.

desarrollándose en el pensamiento prerrevolucionario de algunos intelectuales. Se constituyeron dos modelos de hacer ciencia política basados en la libertad: uno enfocado en fomentar el sistema representativo, y otro basado en la participación directa. En este caso es relevante el segundo, ya que traslada la titularidad de la soberanía del rey al ejercicio de la voluntad general. De acuerdo con el modelo teórico, la soberanía no puede ser representada, por ende, se conceptualiza al gobierno de asamblea donde las decisiones se toman de manera conjunta sin la elección de representantes¹⁹.

La concepción de la participación directa continuó evolucionando en el pensamiento revolucionario francés. De esta manera, se comenzó a evaluar las dificultades prácticas del modelo de democracia directa en cuanto a geografía y falta de formación del pueblo. Por ello, se configuraron las primeras instituciones de participación directa en un marco constitucional. En este sentido, combinó el sistema representativo con la participación directa²⁰.

A partir del siglo XIX, la discusión dejó lo filosófico para convertirse en una cuestión técnica, sobre todo, desde la crisis del Estado representativo en la sociedad postindustrial tras la segunda guerra mundial. En Europa se usaron las instituciones de participación directa como instrumentos de consenso y legitimación de los nuevos regímenes constitucionales²¹. En Latinoamérica se incorporaron los procedimientos de democracia directa desde las reformas democráticas del último tercio del siglo XX²².

En esos mecanismos se han incorporado en las constituciones para complementar las instituciones políticas representativas. Estos permiten a los ciudadanos tomar decisiones políticas directamente más allá de las elecciones de gobernantes mediante votos. Algunos se activan automáticamente como los referendos obligatorios, otros por actores políticos y otros por iniciativa ciudadana a través de la recolección de firmas. Su importancia actual se debe a la demanda popular de los mecanismos para conseguir políticos más responsables

¹⁹ Luis Aguiar de Luque, "Primeros planteamientos", en *Democracia directa y Estado constitucional* (Madrid: EDESA, 1977), 19-47.

²⁰ Luis Aguiar de Luque, "Primeros planteamientos", 19-47.

²¹ Luis Aguiar de Luque, "Problema y método", 7-8.

²² Vinicius Mariano de Carvalho y José Guillermo García Chourio, "Democracia Directa En América Latina. Introducción a La Sección Temática", *Diálogos Latinoamericanos* no. 18 (2011), 5-6.
<https://www.proquest.com/scholarly-journals/democracia-directa-en-america-latina-introducción/docview/929393461/se-2>.

ante los intereses de los ciudadanos ²³. Precisamente, uno de los intereses más recientes es el vinculado con conflictos socioambientales como la explotación de recursos naturales no renovables.

4. Marco normativo

Este apartado aborda la normativa internacional y nacional, y la jurisprudencia de la Corte Constitucional ecuatoriana enfocada en la democracia participativa en temas ambientales y, en mayor medida, a las consultas populares sobre explotación de minería metálica y petróleo.

En el ámbito internacional cabe mencionar al Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, Acuerdo de Escazú, porque pretende garantizar la participación pública en la toma de decisiones en materia ambiental²⁴. La Convención Americana sobre Derechos Humanos, CADH, que reconoce el derecho de participar en la dirección de lo político de manera directa²⁵. A pesar de no consistir en *hard law* es pertinente remitirse a la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 por establecer los principios contemporáneos de desarrollo sustentable y protección ambiental como, por ejemplo, la importancia de la participación de todos los ciudadanos para tratar cuestiones ambientales²⁶.

En cuanto a normativa nacional, la Constitución de la República del Ecuador, CRE, establece que la soberanía radica en el pueblo y que se puede ejercer a través de las formas de participación directa²⁷. Bajo esta línea, la Carta Magna regla en la sección dedicada a democracia directa a la consulta popular²⁸ y el rol de la Corte Constitucional frente a esta

²³ Saskia P. Ruth, Yanina Welp y Laurence Whitehead, “Direct Democracy in the Twenty-First Century”, en *Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century* (Colchester: ECPR Press, 2017), 1-6.

²⁴ Artículo 1, Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, Escazú, 2 de marzo de 2018, ratificado por Ecuador el 21 de mayo de 2020.

²⁵ Artículo 23, Convención Americana sobre Derechos Humanos, San José, 22 de noviembre de 1969, ratificada por Ecuador el 28 de diciembre de 1977.

²⁶ Principio 10, Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Rio de Janeiro, 3 al 14 de junio de 1992.

²⁷ Artículo 1 y 95, Constitución de la República del Ecuador [CRE], R.O. 449, 20 de octubre de 2008, reformada por última vez R.O. Suplemento 377 de 25 de enero de 2021.

²⁸ Artículos 104 y 106, CRE, 2008.

que se vincula con realizar control de constitucionalidad de las iniciativas²⁹. En cuanto a ambiente reconoce los derechos de la naturaleza y el derecho de las personas a vivir en un ambiente sano³⁰, delimita las prohibiciones de la actividad extractiva³¹ y el alcance del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, SNAP³². Esta norma aborda también las competencias exclusivas del Estado central³³.

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, LOGJCC, norma la competencia de la Corte Constitucional para ejercer control abstracto de constitucionalidad de las convocatorias a consultas populares³⁴. Este mismo cuerpo, determina el control formal y material a realizar a los considerandos y cuestionario de las iniciativas de este mecanismo de participación directa³⁵. La Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, reitera la expresión de la voluntad soberana a través del voto³⁶, y expone la legitimación democrática que deben alcanzar los ciudadanos para conseguir la convocatoria a consulta popular³⁷.

También se considera al Código Orgánico del Ambiente, CODA, por establecer como principio ambiental a la consulta de decisiones que afectan al ambiente³⁸, la coordinación interinstitucional³⁹, y la integración del SNAP junto con las prohibiciones de actividades dentro de este⁴⁰.

Finalmente, la jurisprudencia de la Corte Constitucional en esta materia es relevante. Se examina el precedente que cambió el proceso de iniciativa de consulta popular ciudadana⁴¹ y algunos dictámenes de constitucionalidad de iniciativas de consulta popular

²⁹ Artículos 104 y 438, CRE, 2008

³⁰ Artículos 14 y 66, CRE, 2008.

³¹ Artículo 407, CRE, 2008.

³² Artículo 405, CRE, 2008.

³³ Artículos 261 y 408, CRE, 2008.

³⁴ Artículo 75, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [LOGJCC], R.O. Suplemento 52 de 22 de octubre de 2009, reformado por última vez R.O. Suplemento 245 de 7 de febrero de 2023.

³⁵ Artículo 127, LOGJCC.

³⁶ Artículo 10, Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador [Código de la Democracia], R.O. Suplemento 578 de 27 de abril de 2009, reformada por última vez R.O. Suplemento 222 de 4 enero de 2023.

³⁷ Artículos 182, 184 y 195, Código de la Democracia.

³⁸ Artículo 9, Código Orgánico del Ambiente [CODA], R.O. Suplemento 983 de 12 de abril de 2017, reformado por última vez R.O. Suplemento 602 de 21 de diciembre de 2021.

³⁹ Artículo 13, CODA.

⁴⁰ Artículos 37, 41, 44 y 54, CODA.

⁴¹ Caso No. 1-19-CP, Corte Constitucional del Ecuador, 16 de abril de 2019.

sobre temas de explotación de recursos naturales no renovables. Por el problema planteado se estudian a detalle los dictámenes sobre explotación minera del Chocó Andino⁴², y el de explotación petrolera del Yasuní⁴³.

5. Derechos de participación

Los derechos de participación han sido reconocidos desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁴⁴. Asimismo, la CADH reconoce en su artículo 23 un catálogo de derechos políticos, entre ellos, el derecho a participar directamente o por medio de representantes en decisiones de interés público⁴⁵.

Ecuador es un Estado constitucional, democrático y soberano conforme a su constitución, cuya soberanía radica en su pueblo, la cual se ejerce mediante mecanismos de participación que materializan su voluntad⁴⁶. La CRE se apega a los instrumentos internacionales y establece figuras legales para otorgar protagonismo a la participación de sus ciudadanos en la toma de decisiones de interés público. De esta manera, en el artículo 95 se expone a la participación de la ciudadanía como un derecho y como protagónica de ciudadanos en la planificación de asuntos públicos, toma de decisiones y control del Estado. De acuerdo con este artículo se ejerce ya sea a través de democracia directa, representativa o comunitaria⁴⁷.

A breves rasgos, la representativa se entiende como aquella que se hace efectiva cuando los ciudadanos delegan a una o varias personas que decidan por ellas; la directa es aquella donde los ciudadanos expresan sin intermediarios su voluntad en la toma de decisiones y; la comunitaria, cuando diferentes tipos de agrupaciones ciudadanas, pueblos y nacionalidades ejercen sus derechos mediante sus propias reglas y procesos en el marco de la Constitución⁴⁸.

⁴² Caso No. 7-21-CP y acumulado/22, Corte Constitucional del Ecuador, 12 de enero de 2022.

⁴³ Caso No. 6-22-CP, Corte Constitucional del Ecuador, 9 de mayo de 2023.

⁴⁴ Ver, Artículo 21, Declaración Universal de los Derechos Humanos, París, 10 de diciembre de 1948.

⁴⁵ Artículo 23, Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁴⁶ Artículo 1, CRE, 2008.

⁴⁷ Artículo 95, CRE, 2008.

⁴⁸ Consejo Nacional Electoral, “Conociendo, comprendiendo y fortaleciendo la democracia comunitaria”, *Opinión Electoral Gaceta de análisis político electoral* No 7 (2014), 1-2. https://institutodemocracia.gob.ec/?u_course=gaceta-no-7

5.1. Mecanismos de democracia directa

Los instrumentos de democracia directa implican una especie de democracia semidirecta al permitir que el gobierno representativo tenga mayor democratización⁴⁹. Estos pretenden formar ciudadanos con más protagonismo en las decisiones de carácter público⁵⁰. Por ello, Welp los define como:

[P]rocedimientos regulados para permitir que la ciudadanía tome decisiones directamente en las urnas, a través del voto. Las características de la votación se corresponden con las de unas elecciones ordinarias de representantes⁵¹.

En el país se ha contado con regulación a las formas de participación ciudadana desde los sesenta con una primera aparición en la Constitución de 1967⁵². Estos instrumentos se encuentran detallados en el Título IV sobre participación y organización del poder, primer capítulo correspondiente a participación en democracia y concretamente en la sección cuarta titulada Democracia directa de la CRE. La Carta Magna prevé en esta sección al referéndum, consulta popular y revocatoria de mandato. A continuación, se expondrá más a detalle sobre la consulta popular, al ser el tema principal de este artículo.

5.2. Consulta popular

La consulta popular, se ha convertido en la figura genérica para ejecutar la democracia directa. Esta puede ser utilizada como un instrumento correctivo frente a alguna debilidad del gobierno y puede corregir aquellas discordancias que se generen entre poderes del Estado como el legislativo y el ejecutivo⁵³.

Este mecanismo también presenta ciertas dificultades que pueden llegar a incumplir el objetivo final de la consulta. Estas se derivan de la madurez cívica y de la cultura política que pueden tener los ciudadanos, ya que terminan siendo objeto de manipulación para intereses ajenos. A pesar de aquello, esta herramienta ha permitido a los ciudadanos ser partícipes y decisores de su propia realidad social y política.

⁴⁹ Hernán Salgado, “La democracia semidirecta y la consulta popular”, en *Lecciones de Derecho Constitucional* (Quito: Abya-Yala, 2003), 175-181.

⁵⁰ Alejandro Carrión Pérez, “Reformas a la Constitución de la República del Ecuador 2008 y consulta popular 2008-2019”, en *Reformas constitucionales y consulta popular 2008-2019* (Tomo 1, Segunda edición, Quito: Corporación de estudios y publicaciones, 2023), 5-57.

⁵¹ Yanina Welp, “La Agenda de investigación”, en *El diablo está en los detalles Referéndum y poder político en América Latina*, coord. F. Tuesta y Y. Welp (Lima: Fondo Editorial PUCP, 2020), 9.

⁵² Yanina Welp, “La Agenda de investigación”, 12.

⁵³ Hernán Salgado, “La democracia semidirecta y la consulta popular”, 177.

Se la describe como una “auténtica proclamación de la voluntad general”⁵⁴ que es aplicable para asuntos de trascendencia y consiste en preguntas que se hace al electorado sobre temas de interés nacional o textos legales⁵⁵. La forma más común de clasificación es según el activante o criterio de instancia convocante, esta puede consistir en autoridad, organizaciones civiles, ciudadanía o por mandato legal⁵⁶.

El término consulta popular es utilizado genéricamente para referirnos a los mecanismos de democracia directa o a los mecanismos de democracia semi directa que buscan acercar a gobernantes y gobernados para permitir al pueblo ejercer su soberanía y dirimir sobre posibles conflictos entre los poderes del Estado⁵⁷.

La doctrina ha dividido a este mecanismo de participación en referéndum, plebiscito y revocatoria de mandato. El referéndum implica que la ciudadanía decida sobre la aprobación de un acto normativo en concreto que puede ser legislativo si trata de una ley, constituyente si implica aprobar una constitución y constitucional si trata de reformas a la Carta Magna. La revocatoria de mandato retira del poder a un funcionario en específico o a varios. En último lugar, el plebiscito es una consulta respecto a temas de relevancia popular y no tiene relación con aprobaciones de un texto de ley⁵⁸.

El resultado de la consulta popular es obligatorio para los mandatarios, precisamente ellos son los encargados de ejecutar la decisión de sus mandantes. En efecto, la negación de los resultados va en contra de la idea de soberanía que radica en el pueblo⁵⁹.

6. Consulta popular en Ecuador

Para viabilizar el ejercicio de estos mecanismos, el artículo 61 numeral 4 de la Constitución reconoce el derecho a ser consultados⁶⁰. Este de acuerdo con la Corte Constitucional tiene 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

⁵⁴ Rafael Oyarte, “Consulta popular y revocatoria de mandato”, en *Derecho constitucional* (Cuarta edición, Quito: Corporación de estudios y publicaciones, 2022), 415.

⁵⁵ Ramón Eduardo Burneo, *Derecho constitucional del Ecuador Versión alfabética* (Quito: Corporación de estudios y publicaciones, 2012), 113-116.

⁵⁶ Yanina Welp, “La Agenda de investigación”, 9-10.

⁵⁷ Hernán Salgado, “La democracia semidirecta y la consulta popular, 177.

⁵⁸ Rafael Oyarte, “Consulta popular y revocatoria de mandato”, 396 y 418.

⁵⁹ Artículos 1 y 106, CRE, 2008.

⁶⁰ Artículo 61.4, CRE, 2008.

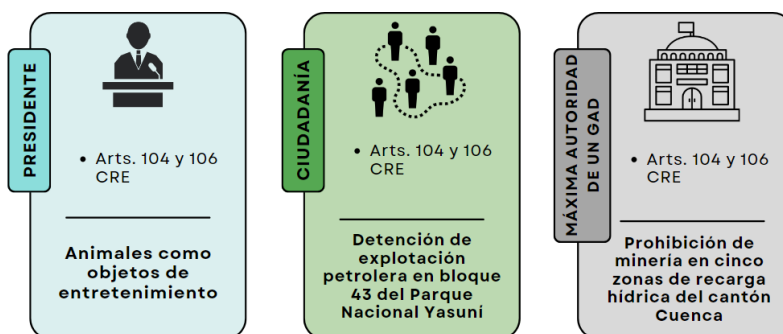
cuestiones planteadas”⁶¹.

El artículo 104 de la Constitución regula esta figura y determina una serie de requisitos que deben ser considerados para proponer y ejecutar una consulta popular, los cuales serán desarrollados de la siguiente manera: legitimación activa y control de constitucionalidad.

6.1. Legitimación activa

“Está directamente relacionada con la aptitud para comparecer en calidad de solicitante de una consulta popular y requerir el dictamen de constitucionalidad”⁶². Conforme a la CRE las iniciativas de consulta popular pueden ser convocadas a través del CNE por el Presidente de la República, la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o por la ciudadanía⁶³.

Gráfico No. 1 Legitimación activa y ejemplos en materia ambiental.



Fuente: Elaboración propia, a partir de caso animales⁶⁴, caso explotación PNY⁶⁵ y caso minería en el cantón Cuenca⁶⁶.

Respecto a la materia aplicable a cada uno, la CRE establece límites. Si bien es cierto que el artículo 104 dispone que la ciudadanía puede convocar sobre cualquier asunto, en el sexto inciso de este se instituye como excepción a los temas vinculados con tributos u organización política y administrativa del Estado. La misma excepción es aplicable para las

⁶¹ Caso No. 1-19-CP, párr. 9.

⁶² Caso No. 6-22-CP, párr. 31.

⁶³ Artículo 104, CRE, 2008

⁶⁴ Dictamen No. 001-DCP-CC-201, Corte Constitucional del Ecuador, 15 de febrero de 2011.

⁶⁵ Caso No. 6-22-CP.

⁶⁶ Caso No. 6-20-CP, Corte Constitucional del Ecuador, 18 de septiembre de 2020.

convocatorias por parte de las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados, pero se les suma la limitación a asuntos de interés de su jurisdicción⁶⁷.

Adicionalmente, para la convocatoria se requiere de diferentes condiciones dependiendo del legitimante activo. Las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados necesitan de tres cuartas partes de sus integrantes para que la convocatoria proceda. Por otro lado, la ciudadanía precisa de dos tipos de condiciones dependiendo del alcance territorial que se busque. Las condiciones se basan en el número de respaldo de personas inscritas en el registro electoral, de esta manera, si se busca una consulta local debe ser del diez por ciento de su circunscripción y si es nacional del cinco por ciento de inscritos generales. Todos los límites y condiciones mencionados no se aplican para las iniciativas presidenciales⁶⁸.

Es importante no confundir la legitimación activa de las consultas populares con la legitimación democrática. A breves rasgos esta última se refiere al respaldo que debe tener una iniciativa popular para solicitar la consulta a nivel nacional o seccional, o sea las firmas de personas inscritas en el registro electoral⁶⁹. “[...] [E]s un requisito para solicitar la convocatoria a una consulta popular, una vez que se haya superado el respectivo control constitucional [...]”⁷⁰. En suma, la legitimidad democrática es un requisito para la convocatoria, mientras que la legitimación activa es la aptitud de los sujetos para convocar.

6.2. Control de constitucionalidad

La CRE determina que, “en todos los casos se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas”⁷¹. De manera similar, la LOGJCC establece el control automático de constitucionalidad de las convocatorias a consulta popular por parte de la Corte. De acuerdo con el mismo cuerpo normativo, el control tiene la finalidad de garantizar la constitucionalidad de las medidas en cuestión y la libertad de los electores⁷². Para ello, el control sobre la convocatoria, considerandos y cuestionario en discusión es de dos sentidos: formal y material⁷³.

⁶⁷ Artículo 104, CRE, 2008.

⁶⁸ Artículo 104, CRE, 2008.

⁶⁹ Artículo 182, Código de la Democracia.

⁷⁰ Caso No. 6-22-CP, párr. 31.

⁷¹ Artículo 104, CRE, 2008.

⁷² Artículo 127, LOGJCC.

⁷³ Artículos 102-105, LOGJCC.

El máximo organismo de control constitucional al hablar del control formal ha expresado lo siguiente:

[...] se efectúa sobre considerandos y el cuestionario, verificando que los mismos cumplan con los requisitos establecidos en los artículos 104 y 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional orientados a garantizar la libertad del lector, y en particular el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad [...] ⁷⁴.

El examen material debe responder a que los considerandos, la pregunta y las medidas que deriven de la consulta se encuentren dentro del marco constitucional y no restrinjan ni violen derechos y garantías contemplados en la Constitución ⁷⁵. También verifica que las medidas a adoptar después de la consulta se encuentren en el marco de la CRE.

Sobre el momento oportuno del control de constitucionalidad frente a propuestas de consultas populares cabe resaltar que en un comienzo con el dictamen No. 001-13-DCP-CC de 25 de septiembre de 2013, se marcó un precedente respecto al orden en el cual estos requisitos debían ser presentados. A la luz de la interpretación de la Corte Constitucional en ese dictamen, la legitimación democrática constaba como requisito previo a la emisión de un dictamen favorable ⁷⁶.

En 2019, el organismo modificó el precedente de 2013 y determinó que la legitimación democrática no es un requisito previo ante un pedido de dictamen de constitucionalidad sobre convocatorias a consultas populares. La decisión de la Corte se fundamenta en que ni la LOGJCC ni la propia CRE determinan al respaldo de firmas como prerequisite para el dictamen de la Corte, y por la obstaculización que implicaba para el ejercicio de los derechos de participación ⁷⁷. Se reconoció que el prerequisite de legitimación democrática:

[...] provoca dos efectos lesivos con relación al derecho de participación, uno directo y otro indirecto: el primero ocasiona un obstáculo injustificado que altera y agrava el proceso de consulta popular de iniciativa ciudadana. Y, el otro efecto, como consecuencia del primero, podría conducir a un desincentivo sistemático que disuade a los ciudadanos de promover consultas populares, debido a una exigencia previa que dificulta innecesariamente su derecho de participación ⁷⁸.

⁷⁴ Caso No. 7-21-CP y acumulado/22, párr. 16.

⁷⁵ Caso No. 6-22-CP, párr. 62.

⁷⁶ Dictamen No. 001-13-DCP-CC, Corte Constitucional del Ecuador, 25 de septiembre de 2013.

⁷⁷ Caso 1-19-CP, párrs 15-19 y 26.

⁷⁸ Caso 1-19-CP, párr. 23.

Este dictamen es imprescindible para la consulta popular en torno a la explotación en el Yasuní, pues el mayor problema afrontado por los solicitantes fue el no reconocimiento del requisito de legitimación democrática.

7. Participación ciudadana en materia ambiental

Es esencial remitirse al Acuerdo de Escazú de 2018 porque es el primer tratado sobre asuntos ambientales de la región. Este instrumento, ratificado por Ecuador en 2020, se fundamenta en el principio 10 de la Declaración de Río de 1992 por lo que abarca el acceso a la información ambiental, acceso a la justicia en asuntos ambientales, y la participación en el trato de las cuestiones ambientales⁷⁹.

Como resultado, tiene como objetivo el garantizar la participación pública en los procesos de toma de decisiones en materia ambiental para proteger los derechos de cada individuo a vivir en un ambiente sano⁸⁰. Para ello, establece ciertas exigencias a los Estados Parte como: la promoción de la participación a través de mecanismos de participación del público en los procesos de toma de decisiones, reexaminaciones, actualizaciones o revisiones de proyectos y actividades que puedan impactar significativamente al ambiente, y, también, de asuntos de interés público como normas u ordenamiento territorial⁸¹.

En la normativa ecuatoriana se encuentran detallados diferentes tipos de consulta en materia ambiental que se alinean con el objetivo de participación del instrumento. A pesar de ello, la Corte Constitucional en sus dictámenes no lo ha utilizado para referirse a todos ellos y solo lo ha utilizado para referirse a la consulta ambiental, su relación con el acceso a la información y la obligación de una participación inclusiva, abierta y previa⁸².

Este artículo se enfoca en las consultas populares sobre la explotación de recursos naturales no renovables, pero resulta necesario diferenciar a este mecanismo de otros tipos de consulta establecidos en la Constitución en materia ambiental.

⁷⁹ Principio 10, Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

⁸⁰ Artículo 1, Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.

⁸¹ Artículo 7, Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.

⁸² *Ver*, Caso No. 22-18-IN, Corte Constitucional del Ecuador, 8 de septiembre de 2021, párrs 109-161.

7.1. Tipos de consulta en materia ambiental

La CRE contempla, además de la consulta popular, a tres tipos de consultas en materia ambiental: consulta ambiental; consulta previa, libre e informada; y consulta prelegislativa.

La consulta ambiental se deriva del artículo 398 y se efectúa en decisiones que puedan afectar al ambiente en una comunidad determinada. En este tipo de mecanismo, el consultante es el Estado quien debe informar oportunamente a la comunidad⁸³. Otro tipo de consulta es la consulta previa, libre e informada desarrollada en el numeral 7 del artículo 57. Según este se aplica a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades y consiste en consultarles sobre planes y programas de acción en torno a recursos no renovables dentro de sus tierras que puedan generar una afectación ambiental o cultural⁸⁴. Finalmente, está la consulta prelegislativa, esta implica participación previa a la adopción de una medida normativa que pueda afectar los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas⁸⁵, montubios y afroecuatorianos⁸⁶.

A pesar de que todas estas consultas versan sobre materia ambiental persiguen fines distintos. En términos generales, la consulta previa, libre e informada y la consulta prelegislativa son derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, sin embargo, la primera se aplica frente a planes vinculados con recursos naturales no renovables en tierras indígenas mientras la segunda a la adopción de normativa. Por otro lado, la consulta ambiental aplica para la comunidad en general en casos de decisiones del Estado que puedan afectar el ambiente⁸⁷.

En una misma línea, la actual Corte Constitucional ha desarrollado la definición de estas consultas y establecido sus diferencias de manera detallada en algunos casos. Los más destacados son: el caso Manglares en el que se discute la diferencia de la consulta previa, libre e informada y consulta ambiental tras una acción pública de inconstitucionalidad, API,

⁸³ Artículo 398, CRE, 2008.

⁸⁴ Artículo 57, CRE, 2008.

⁸⁵ Artículo 57, CRE, 2008.

⁸⁶ Caso No. 20-12-IN, Corte Constitucional del Ecuador, 1 de julio de 2020, párrs 85 y 86.

⁸⁷ Andrés Martínez, Adriana Abril y Francisco Bermeo, “El acceso a la justicia de los pueblos y nacionalidades indígenas al derecho del medio ambiente sano en Ecuador. Caso Río Blanco”, en *Diálogo sobre la protección jurisdiccional de los derechos a la salud, educación, trabajo, seguridad social y medio ambiente dañado en países de América Latina, Informe de medioambiente*, (Santiago: CEJA y giz, 2019), 181-206.

en contra de normas del CODA y su reglamento⁸⁸; el dictamen en torno a la API de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, y su reglamento que aborda a la consulta prelegislativa⁸⁹; y el dictamen que resuelve la API del Acuerdo Ministerial No. 080 que declaró como bosque protector al área del Triángulo de Cuembí y diferencia a la consulta prelegislativa de la consulta previa, libre e informada⁹⁰.

Expuesta esta diferenciación es importante conectar esas definiciones con la de consulta popular, pues se tiende a confundir a este mecanismo con las consultas mencionadas. La consulta popular es un mecanismo para el ejercicio de la democracia directa que se convoca por el órgano electoral y atañe a todos los ecuatorianos. No se limita solo a temas ambientales, pues se aplica para temas de interés nacional y modificaciones legales.

7.2. Consulta popular en materia ambiental

Desde la Constitución de 2008, se incorporó en Ecuador un nuevo modelo económico y de desarrollo basado en la cosmovisión indígena. Este modelo se sustenta en el principio del *Sumak Kawsay* o Buen Vivir, y conllevó el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos⁹¹, y la implementación de derechos vinculados con lo ambiental como el derecho a vivir en un ambiente sano⁹². Dicha modificación ha sido fundamental para la ciudadanía, pues a partir de ella se ha evidenciado un creciente interés en temas ambientales y las iniciativas de consultas populares no han sido la excepción.

Para ejemplificar, de 34 iniciativas de consulta popular presentadas desde 2010 a 2017, seis se refirieron a actividades mineras o petroleras. De todas las iniciativas ocho llegaron a votarse y de ellas tres estaban vinculadas con la protección de la naturaleza⁹³. Las consultas populares que se han llevado a cabo con esta temática están vinculadas con los animales como objeto de entretenimiento humano, limitación de minería en ciertos territorios, y limitación de extracción de hidrocarburos⁹⁴. Por el problema planteado, el artículo se enfoca en las consultas populares sobre explotación de recursos naturales no

⁸⁸ Caso No. 22-18-IN, Corte Constitucional del Ecuador, 8 de septiembre de 2021, párrs 109-161.

⁸⁹ Caso No. 45-15-IN, Corte Constitucional del Ecuador, 12 de enero de 2022, párrs 42-93.

⁹⁰ Caso No. 20-12-IN, Corte Constitucional del Ecuador, 1 de julio de 2020, párrs 71-102.

⁹¹ Artículo 71, CRE, 2008.

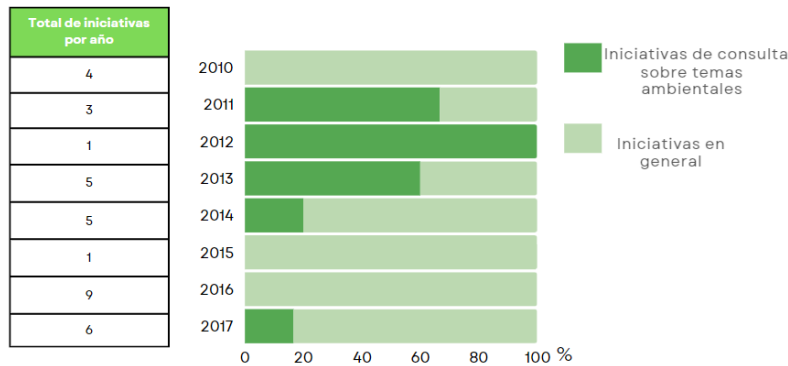
⁹² Artículo 14, CRE, 2008.

⁹³ Viviana Morales Naranjo, “Consultas populares y referendos constitucionales sobre la protección a la naturaleza: la eficacia de la democracia directa en Ecuador”, 120.

⁹⁴ *Ibidem*.

renovables.

Gráfico No. 2 Iniciativas de consulta popular 2010-2017.



Fuente: Elaboración propia, a partir de Velasco⁹⁵.

De acuerdo con la Corte Constitucional, las consultas populares relacionadas con esta temática se enmarcan en la figura de plebiscito. Debido a que, como se expuso en un apartado anterior, esta clasificación implica el pronunciamiento de la ciudadanía sobre algún tema específico de relevancia pública, y no la aprobación de un texto normativo⁹⁶.

En torno a las consultas populares con este objeto, la mayor interrogante que se ha planteado es si los ciudadanos tienen la posibilidad de preguntar sobre el manejo de ese tipo de recursos. Al fin y al cabo, la CRE reconoce que los recursos naturales no renovables son propiedad inembargable, inalienable e imprescriptible del Estado⁹⁷. De esta manera, no tendría sentido que dispongan de algo que no les pertenece.

La Corte Constitucional en los dictámenes correspondientes a las diferentes iniciativas propuestas vinculadas con explotación de minera y petrolera ha respondido a la interrogante de forma positiva. Desde el comienzo ha determinado:

[...] que no existe, en principio, una disposición constitucional que prohíba clara y expresamente que la ciudadanía pueda plantear como asunto de consulta popular temas relacionados con la explotación de recursos naturales no renovables y específicamente con actividades de minería. Por el contrario, como veremos, no solo el sistema democrático sino el régimen de desarrollo que establece la Constitución incluye expresamente la participación de los ciudadanos y ciudadanas como un derecho en sí mismo y como una

⁹⁵ Sofía Velasco Ayala, “Ciudadanía versus Ejecutivo: uso de la consulta popular en Ecuador”, 90-105.

⁹⁶ Caso 9-19/CP, Corte Constitucional del Ecuador, 17 de septiembre de 2019, párr. 66.

⁹⁷ Artículos 317 y 408, CRE, 2008.

garantía de todos los demás derechos constitucionales⁹⁸.

El artículo se enfoca en las consultas populares que se llevaron a cabo en agosto de 2023. Los siguientes apartados están destinados a explicar cada caso.

8. Consulta popular Yasuní 2023

El 9 de mayo de 2023, se emitió el dictamen No. 6-22-CP/23, respecto al control de constitucionalidad de la solicitud presentada por la organización YASunidos, que buscó mantener el petróleo del bloque 43 bajo el suelo de la Amazonía ecuatoriana. Esta decisión se considera un logro para los colectivos ambientalistas que han iniciado su lucha hace más de una década en contra de la explotación del petróleo en el PNY en los campos Ishpingo Tambococha, y Tiputini, ITT.

8.1. Antecedentes

El PNY está ubicado en las provincias de Orellana y Pastaza. Este es considerado como una de las zonas más biodiversas del mundo, adicionalmente, cobra importancia porque ahí habitan dos pueblos indígenas en aislamiento, PIA, los Tagaeri y Taromenane. Por ello, es área protegida desde 1979 e incluso una parte de este se considera zona intangible por la presencia de los PIA⁹⁹.

En 2007, el entonces presidente de Ecuador, Rafael Correa, incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo a la iniciativa Yasuní-ITT. Esta buscaba mantener bajo tierra 846 barriles de petróleo del bloque ITT a cambio de una compensación económica internacional¹⁰⁰. El objetivo era evitar la explotación petrolera en esta zonas de tanta biodiversidad. Tras años de negociaciones, en 2013 el gobierno de Correa anunció su cancelación debido a la falta de apoyo financiero internacional. Al momento se tenía la idea de que el crudo que se encontraba en este territorio proveería de liquidez al Estado, lo cual permitiría un fuerte desarrollo económico y social¹⁰¹.

Para poder proceder con la explotación, se tuvo que recurrir a la declaratoria de

⁹⁸ Caso 9-19/CP, párr. 21.

⁹⁹ Patricio Hernández Rentería, “La Iniciativa Yasuní-ITT: una oscura lección sobre ética y desarrollo”, *Revista de la Facultad de Jurisprudencia* 7 (2020), 208-244. doi: 10.26807/rfj.v7i7.270

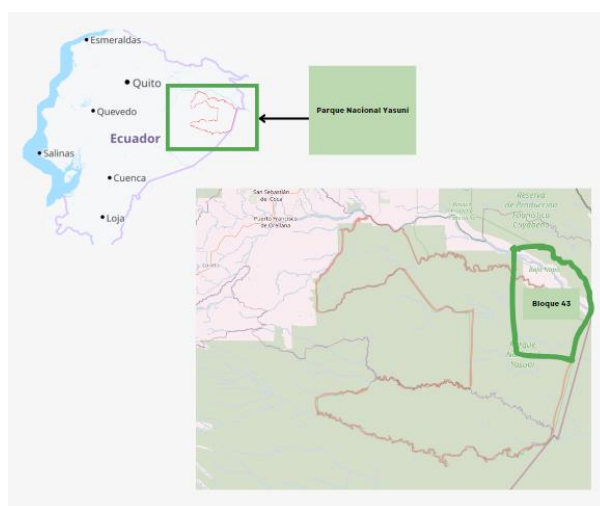
¹⁰⁰ Sofia Velasco Ayala, “Ciudadanía versus Ejecutivo: uso de la consulta popular en Ecuador”, 105-106.

¹⁰¹ Viviana Morales Naranjo, “Consultas populares y referendos constitucionales sobre la protección a la naturaleza: la eficacia de la democracia directa en Ecuador”, 131.

interés nacional, pues según el artículo 407 de la CRE es la única manera posible de proceder con la explotación al tratarse de un área protegida¹⁰². Al amparo de la Carta Magna, desde el ejecutivo se propuso la declaratoria de interés nacional, la cual fue aprobada posteriormente por la Asamblea Nacional, AN, y dio inicio a la explotación de los bloques 31 y 43 dentro de la zona¹⁰³.

En este contexto, el 22 de agosto de 2013, Julio César Trujillo junto con el colectivo YASunidos ingresó una solicitud de consulta popular nacional con el propósito de mantener el crudo del bloque 43 bajo el subsuelo.

Gráfico No. 3 Mapa del bloque 43 del PNY.



Fuente: Elaboración propia, a partir de voto salvado dictamen No. 6-22-CP/23¹⁰⁴ y Ministerio del Ambiente¹⁰⁵.

Esta acción no prosperó por lo que en febrero de 2015 se inadmitió la causa identificada con el No. 2-13-CP por incumplir el requisito de legitimación democrática¹⁰⁶. La solicitud fue respaldada por miles de firmas recolectadas en un periodo de seis meses, pero fue rechazada por el CNE. Por ello, YASunidos alegó irregularidades en su proceso de

¹⁰² Artículo 407, CRE, 2008.

¹⁰³ Patricio Hernández Rentería, “La Iniciativa Yasuní-ITT: una oscura lección sobre ética y desarrollo”, 237-238.

¹⁰⁴ Dictamen No. 6-22-CP/23 Voto salvado Jueces constitucionales Carmen Corral y Enrique Herrería, Corte Constitucional del Ecuador, 9 de mayo de 2023.

¹⁰⁵ Ministerio del Ambiente. “¿Cómo llegar?”. Acceso el 14 de noviembre de 2023. <http://areasprotegidas.ambiente.gob.ec/mapa?t=P#parques-nacionales>

¹⁰⁶ Caso No. 6-22-CP/23, párrs 1-5.

validación¹⁰⁷.

El colectivo presentó una serie de denuncias al CNE, así, a través del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio, CPCCS, el 1 de octubre de 2018, se exhortó al CNE la emisión de un informe favorable respecto a la legitimación democrática, por haber cumplido el número necesario de firmas. El CNE inadmitió la solicitud por improcedente. Dicha resolución fue apelada ante el Tribunal Contencioso Electoral, TCE. Este resolvió que el Colectivo YASunidos ostentaba la legitimación, a pesar de ello, se negó la petición de que el CNE otorgue el certificado de legitimación democrática a favor del colectivo¹⁰⁸.

En febrero de 2020, se presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia y la Corte Constitucional en 2021 declaró la vulneración del derecho al debido proceso, por lo que dejó sin efecto la sentencia del TCE y ordenó una nueva conformación de este para que resuelvan el recurso de apelación interpuesto por YASunidos¹⁰⁹.

En 2022, el TCE aceptó el recurso del colectivo y dispuso que el CNE emita el certificado de legitimación democrática y lo remita a la Corte Constitucional para el control correspondiente¹¹⁰. Así, la causa 6-22-CP para la emisión de un dictamen favorable sobre la constitucionalidad de la consulta popular planteada de la siguiente manera:

[...] Que, el art. 104 de la Constitución de la República del Ecuador faculta a las ecuatorianas y ecuatorianos solicitar la convocatoria a consulta popular. La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto.

Que, mantener la iniciativa de dejar el crudo en el subsuelo en el YASUNÍ, en los campos conocidos como ITT, ISHPINGO, TAMBOCOCHA, TIPUTINI es un tema de interés general que puede ser decidido mediante consulta popular.

Por consiguiente:

¿Está usted de acuerdo con que el gobierno ecuatoriano mantenga el crudo del ITT, conocido como bloque 43, indefinidamente bajo el subsuelo?

Si [sic]

No¹¹¹

La Corte Constitucional emitió un dictamen favorable a la pregunta por haber cumplido con los requisitos. Consecuentemente, la consulta popular planteada se llevó a

¹⁰⁷ Viviana Morales Naranjo, “Consultas populares y referendos constitucionales sobre la protección a la naturaleza: la eficacia de la democracia directa en Ecuador”, 132.

¹⁰⁸ Caso No. 6-22-CP/23 párrs 6-11.

¹⁰⁹ Caso No. 6-22-CP/23 párrs 12-13.

¹¹⁰ Caso No. 6-22-CP/23 párr. 14.

¹¹¹ Caso No. 6-22-CP/23 párr. 26.

cabo el 20 de agosto de 2023. Once días después, el CNE proclamó como oficiales los siguientes resultados: 3.859.507 en contra de mantener indefinidamente el crudo bajo tierra en el Yasuní-ITT y 5.541.585 votos a favor. Es decir, con el 58,95%, Ecuador decidió preservar la biodiversidad del bloque 43 y finalizar las actividades extractivas que se estaban llevando a cabo¹¹².

A pesar de estos resultados favorables, los resultados de la consulta popular se pusieron en duda por parte del ministro de Energía, Fernando Santos. Según el funcionario, es cuestionable porque en la provincia de Orellana, es decir, una de las más afectadas, ganó el no¹¹³ con 57,99% de los votos¹¹⁴. Si bien el Ejecutivo aclaró que acatará lo decidido por la ciudadanía, deja tras ese pronunciamiento una interrogante interesante que justamente se responderá en este artículo.

8.2. Problemas con la legitimación democrática

Del caso del Yasuní, resaltan los problemas que tuvo la ciudadanía para ejercer sus derechos de participación por supuestamente no cumplir con el requisito de legitimación democrática. En este sentido, es conveniente nuevamente exponer la diferencia entre legitimación activa y la legitimación democrática, ya que el problema giró en torno al segundo concepto.

Se recuerda que la legitimación activa se refiere a la capacidad de una persona o grupo para ser parte del proceso judicial que se lleva a cabo para determinar la constitucionalidad de la solicitud de consulta popular¹¹⁵. Se entiende que no ha sido cuestionada por los organismos administrativos y judiciales que han sido involucrados en esta decisión, pues la CRE reconoce la posibilidad de que la ciudadanía presente iniciativas de consulta popular¹¹⁶. El conflicto surge a partir de la legitimación democrática que, en el caso de iniciativas ciudadanas, debe ser respaldado por un cierto porcentaje del padrón

¹¹² “Consulta Popular Yasuní”, CNE, acceso el 16 de octubre de 2023.

<https://elecciones2023.cne.gob.ec/Consultas/yasuni>

¹¹³ El Universo. “Gobierno asegura que respetará la consulta popular sobre el Yasuní”. El Universo, 24 de agosto de 2023. Acceso el 18 de octubre de 2023. <https://www.eluniverso.com/noticias/economia/gobierno-asegura-respetara-la-consulta-popular-sobre-el-yasuni-itt-yasunidos-ministro-fernando-santos-nota/>

¹¹⁴ CNE. “Resultados preliminares elecciones presidenciales, legislativas anticipadas 2023 y consultas populares: Yasuní y Chocó Andino”. Acceso el 21 de noviembre de 2023. <https://resultados.cne.gob.ec/>

¹¹⁵ Caso No. 6-22-CP, párr. 31.

¹¹⁶ Artículo 104, CRE, 2008.

electoral dependiendo del alcance territorial de la consulta¹¹⁷.

Las dificultades afrontadas durante este proceso devinieron del no reconocimiento de firmas por parte del CNE. Algo fundamental para la continuación del proceso considerando el precedente del dictamen No. 001-13-DCP-CC que requería el respaldo del padrón electoral previo a la solicitud de control constitucional. Afortunadamente, fue cambiado por el Dictamen No. 1-19-CP/19 que eliminó a este requisito como un paso previo al análisis de la Corte. El caso del Yasuní sirve para ejemplificar las trabas que el anterior precedente establecía para las iniciativas ciudadanas de consulta popular.

9. Consulta popular Chocó Andino 2023

La Corte Constitucional emitió el Dictamen No. 7-21-CP y acumulado/22 el 12 de enero de 2022, en el que se realizó el control de constitucionalidad de dos solicitudes de consulta popular sobre la explotación minera en la Mancomunidad del Chocó Andino.

9.1. Antecedentes

Se remontan al 27 de septiembre de 2021, cuando se presentó una solicitud requiriendo el control constitucional para la realización de consultas populares sobre la explotación de minería metálica en los territorios de la Mancomunidad del Chocó Andino. La solicitud fue presentada por ciudadanos quienes argumentaron que la explotación minera en la zona tendría graves consecuencias para el medio ambiente y para las comunidades locales¹¹⁸.

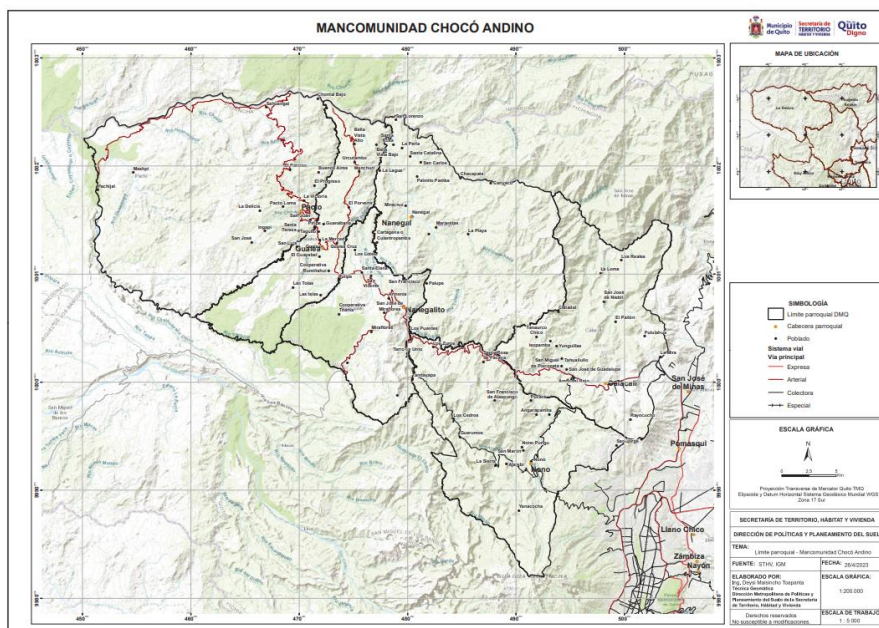
La Mancomunidad del Chocó Andino está compuesta por las parroquias de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto, ubicadas en la provincia de Pichincha, en la región andina del Ecuador. Esta zona es conocida por ser un “[a]rea de Importancia Ecológica, Cultural y de Desarrollo Productivo Sostenible”¹¹⁹.

¹¹⁷ Artículo 182, Código de la Democracia.

¹¹⁸ Caso No. 7-21-CP y acumulado/22, párr. 1.

¹¹⁹ Caso No. 7-21-CP y acumulado/22, párr. 43.

Gráfico No. 4 Mapa de la Mancomunidad Chocó Andino.



Fuente: Obtenido del CNE¹²⁰.

Esta zona pertenece al Subsistema Metropolitano de Áreas Naturales Protegidas, SMANP, que se desarrolla bajo las directrices del SNAP, pero a nivel del Distrito Metropolitano de Quito, DMQ¹²¹. El SMANP se instituyó por ordenanza en 2007 y las áreas que lo componen no han cumplido lo establecido por el Ministerio del Ambiente para la declaración y gestión de áreas protegidas de los subsistemas, por ende, no le es aplicable la prohibición de explotación minera establecida en el artículo 407 de la CRE¹²².

La explotación de minería en la zona ha sido objeto de controversia durante varios años. En 2018, el gobierno ecuatoriano otorgó concesiones mineras a varias empresas para la explotación de oro y plata en la zona. Esto generó protestas por parte de las comunidades locales y de organizaciones ambientalistas que hicieron notar su descontento por el daño ambiental que traería la explotación¹²³.

¹²⁰ CNE. “Consulta popular sobre la explotación de minería metálica en la Mancomunidad del Chocó Andino”. Acceso el 22 de noviembre de 2023. https://conocetucandidato.cne.gob.ec/consulta_choco_andino

¹²¹ Caso No. 7-21-CP y acumulado/22, párr. 51.

¹²² Caso No. 1-21-CP, Corte Constitucional del Ecuador, 23 de junio de 2021, párrs 30, 41 y 42.

¹²³ EFEverde. “El chocó andino, amenazado por proyectos mineros impulsados por el Gobierno de Ecuador”. *EFE:Verde*, 13 de junio de 2020. Acceso el 19 de octubre de 2023. <https://efeverde.com/el-choco-andino-amenazado-por-proyectos-mineros-impulsados-por-el-gobierno-de-ecuador/>

En respuesta, el gobierno ecuatoriano suspendió temporalmente las concesiones mineras en la zona y anunció que se realizaría una consulta popular para que las comunidades locales pudieran decidir sobre la explotación minera en la zona. Sin embargo, la consulta popular nunca se llevó a cabo y las concesiones fueron reactivadas en 2020¹²⁴.

Por ello, en 2021 ciudadanos presentaron una solicitud de consulta popular local para que los habitantes del DMQ se pronuncien si están de acuerdo con prohibir la explotación de minería metálica a cuatro escalas: artesanal, pequeña, mediana y gran. La Corte procedió con el control material y formal, y emitió un dictamen favorable para la realización de la consulta después de analizar el impacto de la minería sobre los pobladores de la zona y aplicar el criterio de congruencia democrática¹²⁵. Por el énfasis que este criterio tiene para el análisis se explicará en un apartado posterior.

Tras el dictamen favorable, la consulta popular tuvo lugar el 20 de agosto de 2023, los pobladores votaron a favor del ambiente y en cada una de las cuatro preguntas se obtuvo más del sesenta por ciento de votos a favor¹²⁶.

9.2. Sobre el carácter local de la consulta popular

El dictamen de la Corte Constitucional establece que, para que una consulta popular sea procedente, es necesario que tenga una relación directa con los intereses de la población que se someterá a consulta. En este contexto se introduce al principio de congruencia democrática que plantea interés de toda la población en este tipo de temáticas de relevancia nacional. Se expone que, para apartarse de este, los proponentes de la consulta popular deben justificar la medida en que lo planteado tiene la potencialidad de afectar preponderante o exclusivamente a los intereses de los habitantes del territorio en el que se realizará¹²⁷.

En el caso concreto, se fijó como sujetos a ser consultados exclusivamente a los habitantes del DMQ. Para justificar esta solicitud, los proponentes se refirieron a la diversidad de mamíferos, aves y más especies de la zona, a la normativa local para proteger

¹²⁴ Antonio José Paz Cardona. “Comunidades rurales piden consulta popular para prohibir la minería en Quito”. *Mongabay*, 28 de abril de 2021. Acceso el 19 de octubre de 2023.

<https://es.mongabay.com/2021/04/piden-consulta-popular-para-prohibir-la-mineria-en-quito/>

¹²⁵ Caso No. 7-21-CP y acumulado/22.

¹²⁶ “Consulta Popular Chocó Andino”, CNE, acceso el 16 de octubre de 2023, <https://elecciones2023.cne.gob.ec/Consultas/choco>

¹²⁷ Caso No. 7-21-CP y acumulado/22, párrs 13 y 49.

la biodiversidad, a las resoluciones del Concejo Metropolitano de Quito de protección ambiental, a las actividades de parcelas productivas dentro de la Mancomunidad y en sí a la afectación de sus derechos a nivel local por la explotación¹²⁸.

En el marco de estas afectaciones, los solicitantes reconocieron la competencia del Estado central en torno a la política pública minera, pero la describieron como no excluyente de afectaciones locales¹²⁹. Bajo estos argumentos y considerando que en casos anteriores¹³⁰ con similares propuestas no se impidió el pronunciamiento local aun habiendo competencias nacionales de por medio, la Corte decidió reconocer como válida la justificación dada por los proponentes para llevar a cabo una consulta popular local¹³¹.

Esta decisión no fue sencilla, de hecho, el voto salvado de los jueces Carmen Corral y Hernán Salgado destaca el conflicto de competencias entre las atribuciones que tiene un GAD y el gobierno central. Sobre todo, porque en la solicitud se requirió, entre otras cosas, que el Consejo Cantonal de Quito incluya la prohibición aprobada en la consulta dentro del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y del Plan de Uso y Gestión del Suelo, y que en caso de la victoria del sí la autoridad central, o sea el Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables se abstenga de otorgar derechos mineros en la mancomunidad¹³². Entonces, surge el cuestionamiento de que al solicitar medidas a nivel nacional por qué la consulta está dirigida únicamente a un segmento del país¹³³.

Por lo tanto, ambos jueces dictaminan que el enmarcar la votación únicamente al DMQ:

[...] supone una restricción que no solo abarca el ámbito competencial del nivel de gobierno vinculado, sino también la materialización de los derechos de participación de la población en general, por las implicancias comunes que puedan tener los resultados de las consultas planteadas [...]¹³⁴.

¹²⁸ Caso No. 7-21-CP y acumulado/22, párrs 50-54.

¹²⁹ Caso No. 7-21-CP y acumulado/22, párrs 55 y 56.

¹³⁰ Ver, Caso No. 6-20-CP, Corte Constitucional del Ecuador, 18 de septiembre de 2020.

¹³¹ Caso No. 7-21-CP y acumulado/22, párrs 58 y 59.

¹³² Dictamen No. 7-21-CP y acumulado/22 Voto Salvado Jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Hernán Salgado Pesantes, Corte Constitucional del Ecuador, 14 de enero de 2022, párr. 10.

¹³³ Dictamen No. 7-21-CP y acumulado/22 Voto Salvado Jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Hernán Salgado Pesantes, párr. 15.

¹³⁴ Dictamen No. 7-21-CP y acumulado/22 Voto Salvado Jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Hernán Salgado Pesantes, párr. 17 iii).

10. Estándares aplicados para la delimitación territorial

10.1. Congruencia democrática

Este principio es un criterio que la Corte Constitucional ha usado para evaluar la procedencia de la consulta popular del Chocó Andino, se usó como parte del examen material que evaluó la constitucionalidad de las medidas a adoptar¹³⁵. A breves rasgos se refiere a la congruencia que debería existir entre el nivel de gobierno de la autoridad vinculada por los resultados de la consulta y el cuerpo electoral consultado¹³⁶.

Sobre la congruencia democrática se ha dicho que:

“[...] no es un factor que condicione de forma absoluta la procedencia de los efectos jurídicamente vinculantes de una consulta popular. La congruencia democrática es un criterio solo de carácter *prima facie*. Esto quiere decir que, si una consulta popular busca vincular jurídicamente a una cierta autoridad, en principio, debe convocarse a la totalidad del cuerpo electoral correspondiente al nivel de gobierno al que dicha autoridad pertenece¹³⁷.

Se entiende así que este principio establece que la consulta popular debe dirigirse a los electores que tienen un interés directo en el asunto sometido a consulta y que están vinculados con la autoridad que tomará la decisión final. De esta manera, se busca garantizar que la consulta popular tenga un impacto real y efectivo en la toma de decisiones y que no se convierta en un mero ejercicio simbólico. Que sea un criterio *prima facie* significa que los proponentes pueden apartarse de este para solicitar convocar a ciertos ciudadanos al justificar de manera adecuada la afectación exclusiva y preponderante sobre cierto cuerpo electoral¹³⁸.

La Corte identificó a la congruencia democrática como uno de los factores a considerar en el control material para establecer la procedencia de las medidas a adoptar cuando el solicitante busca que la adopción de estas sea jurídicamente vinculante. A pesar del reconocimiento de su relevancia, jueces como Karla Andrade han opinado que al no constituir un requisito constitucional debería prescindirse de su análisis¹³⁹.

Bajo este principio y su utilización en el caso del Chocó Andino, se podría

¹³⁵ Caso No. 1-21-CP, párr. 14.

¹³⁶ Caso No. 1-21-CP, párr. 47.

¹³⁷ Caso No. 1-21-CP, párr. 49.

¹³⁸ Caso No. 1-21-CP, párr. 49.

¹³⁹ Dictamen No. 1-21-CP/21 Voto concurrente Jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, Corte Constitucional del Ecuador, 28 de junio de 2021, párr. 4.

concluir que el alcance territorial de una consulta popular sobre explotación de recursos naturales no renovables depende de cierta manera de la justificación del proponente en torno a la afectación directa y localizada de la actividad extractiva. Por ende, se podría concluir con que el alcance territorial de una consulta popular depende más de lo que busca el proponente que de la materia en sí.

A pesar de ello, no se debe dejar de lado las críticas respecto a la localidad de temas de explotación minera. Como se expuso líneas arriba, el voto salvado de los jueces Corral y Salgado identifican una vulneración al derecho de participación del restante de ecuatorianos, lo cual, no ha sido advertido por la mayoría de los jueces, pues para ellos han sido suficientes las motivaciones y argumentos presentados dentro de la iniciativa para emitir un dictamen favorable en cuanto al contenido de la consulta y a quien estuvo dirigido.

10.2. Declaratoria de interés nacional

Para efectos del artículo, que busca comparar las consultas del Chocó Andino y el Yasuní, el tema no se reduce a la congruencia democrática. Va más allá por las características particulares del caso Yasuní al estar de por medio una declaratoria de interés nacional.

La declaratoria de interés nacional es un instrumento legal que permite al Estado ecuatoriano declarar de interés nacional una actividad o proyecto que se considere de importancia estratégica para el país. Esta declaratoria se realiza con el objetivo de garantizar el desarrollo económico y social del país, pero también debe respetar los derechos de las colectividades, personas, y la naturaleza, para alcanzar el Buen Vivir¹⁴⁰.

Como se expuso al hablar del caso, al no contar con el apoyo económico esperado para la iniciativa Yasuní ITT, el 23 de agosto de 2013 el presidente de la República solicitó a la AN la declaratoria de interés de la explotación de los bloques 31 y 43 del PNY. La declaratoria de interés nacional fue aprobada por la AN en octubre de 2013 y permitió la realización de actividades extractivas en el PNY sin convocatoria a consulta popular¹⁴¹.

¹⁴⁰ Presidencia de la República, Oficio No. T.4980-SNJ-13-719 [Solicitud a la Asamblea Nacional de declaración de interés nacional la explotación petrolera de los bloques 31 y 43 dentro del Parque Nacional Yasuní], 23 de agosto de 2013.

¹⁴¹ Ver, “Asamblea aprobó declaratoria de interés nacional la explotación en el Parque Nacional Yasuní”, Gastón Gagliardo, acceso 19 de octubre de 2023, https://www.asambleanacional.gob.ec/es/contenido/asamblea_aprobo_declaratoria_de_interes_nacional_la_explotacion_en_el_parque_nacional

¿Por qué es importante este antecedente dentro del presente artículo?, la respuesta radica en dos reflexiones: el efectivo cumplimiento de los mecanismos de participación ciudadana y el alcance nacional que tuvo la consulta popular del Yasuní. Siendo esta la diferencia principal con la consulta popular del Chocó Andino que tuvo alcance local.

Al comienzo del desarrollo se menciona que la consulta popular como mecanismo de democracia directa funciona como una herramienta correctiva frente a alguna debilidad del gobierno, precisamente esta consulta es prueba de aquello. A pesar de que la decisión de declaratoria de interés nacional al parque Yasuní-ITT haya sido tomada por representantes electos por la ciudadanía, la consulta popular tiene toda la facultad de rectificar dicha decisión en ejercicio de su soberanía por lo cual los gobernantes tienen la obligación de aceptarla y ejecutarla.

Si bien se cuestionó la decisión del pueblo ecuatoriano respecto a la explotación del bloque 43 por la victoria del no en Orellana, bajo estos antecedentes a pesar de que se hubiese planteado una consulta popular a nivel local y justificado por afectación directa de la misma manera que se hizo con el caso del Chocó Andino, no podría haberse dado de manera local.

En este sentido, más allá de la afectación directa que tiene la población de solo una parte del Ecuador, el hecho de existir una declaratoria de interés nacional, aprobada por la AN, implicó que la decisión debía ser tomada por todos los ecuatorianos. Adicionalmente, cabe mencionar que dicha excepción a la prohibición de explotación de hidrocarburos no podría ser aplicable para los casos de minería por lo establecido en el segundo inciso del artículo 407 de la CRE¹⁴².

A pesar de que la Corte no haya hecho esta reflexión en su dictamen de control constitucional, este caso práctico funciona para cumplir con el objetivo de este artículo, a través de la comparativa de los estándares aplicados respecto con el dictamen referente a la consulta popular del Chocó Andino, en la cual únicamente participaron electores a nivel del DMQ bajo el principio de congruencia democrática.

¹⁴² Artículo 407, CRE, 2008.

11. Discusiones

11.1. Consulta popular como mecanismo de resistencia

Además del análisis en torno al alcance territorial de una consulta popular en temas vinculados con la explotación de recursos naturales no renovables es necesario resaltar el importante rol que este mecanismo de participación está teniendo en el contexto sociopolítico ecuatoriano.

Es difícil separar a las problemáticas ambientales de las protestas sociales y la resistencia. De hecho, se comenzó este artículo exponiendo las tensiones que el modelo extractivista ha generado en países como Panamá y Perú. Ecuador también ha presenciado tensiones y la resistencia ha sido parte de estas. Por ejemplo, se expuso brevemente al hablar de los antecedentes del caso del Chocó Andino sobre las protestas emprendidas por comunidades locales y organizaciones ambientalistas tras las concesiones otorgadas por el gobierno ecuatoriano en 2018¹⁴³. De manera similar, se desataron protestas en el país tras la decisión de explotar el petróleo del bloque ITT del PNY y fue a partir de estas movilizaciones de agosto de 2013 que surgió el colectivo YASunidos¹⁴⁴.

Las consultas populares han servido como una alternativa a las movilizaciones para las personas que buscan luchar por los derechos de la naturaleza, ya que han demostrado ser útiles para su protección. Los casos analizados en este artículo son dos grandes representaciones de ello.

En este sentido cobra relevancia lo establecido por Ramiro Ávila en su voto concurrente del dictamen de control de constitucionalidad, 6-20-CP/20, sobre prohibición de minería de mediana y gran escala en cinco zonas de recarga hídrica del cantón Cuenca. Parte de las tensiones a raíz de la minería expuestas por el solicitante, o sea el GAD de Cuenca. Esta entidad habla de manifestaciones y enfrentamientos violentos entre grupos y colectivos sociales que han dividido a la comunidad. A partir de esto, Ávila resalta la relevancia de la consulta popular como un manifiesto de la voz colectiva y como una vía para solucionar conflictos de manera democrática, constitucional, y en el marco de la civilidad y el diálogo. En otras palabras, afirma la posibilidad de que los conflictos sociales

¹⁴³ EFEverde. “El chocó andino, amenazado por proyectos mineros impulsados por el Gobierno de Ecuador”. *EFE:Verde*, 13 de junio de 2020. Acceso el 19 de octubre de 2023. <https://efeverde.com/el-choco-andino-amenazado-por-proyectos-mineros-impulsados-por-el-gobierno-de-ecuador/>

¹⁴⁴ YASunidos. “¿Quiénes somos? Acceso el 14 de noviembre de 2023. <https://www.yasunidos.org/nosotrxs/>

se resuelvan positivamente a través del uso de mecanismos democráticos¹⁴⁵.

11.2. Modulación de los pedidos de consulta popular

Un buen ejemplo de modulación se refleja en el dictamen 6-20-CP/20 ya expuesto en el apartado anterior. En este pronunciamiento de la Corte Constitucional se confirma la posibilidad de modulación y exclusión de secciones de considerandos que perjudiquen a la libertad del elector para salvaguardar el derecho de participación siempre que no se trastorne la lógica y el objeto de la consulta. Se habla explícitamente de los casos en que solo ciertos considerandos son incompatibles con el texto constitucional. En esta iniciativa de consulta popular, el máximo órgano constitucional decidió suprimir algunos considerandos al verificar que la mayoría de ellos cumplen con los requisitos constitucionales por lo que no se altera su fin de informar y contextualizar al elector¹⁴⁶.

Además de esto, la Corte frente a la inclusión de un mapa de coordenadas de las zonas hídricas elaborado por la empresa pública ETAPA EP y no la autoridad competente resolvió incluirlo, pero añadir una advertencia de ello en el texto del cuestionario. Para esto, incluyó el sentido del texto que debía incluirse para garantizar la cargas de lealtad y claridad¹⁴⁷. Adicionalmente, para garantizar la libertad del elector se dispuso añadir al cuestionario un texto en específico referente a las prohibiciones en cuestión y su operación a futuro en caso de ser aprobadas¹⁴⁸.

Si bien la modulación se refleja como positiva para la interpretación favorable de los derechos y su ejercicio, si queda la duda de cuando procede y cuando no, y cuál es su alcance. Trasladando esta cuestión a los casos analizados en este artículo, surge un cuestionamiento interesante especialmente con el caso del Yasuní. En ambos casos, la Corte dispuso incluir diferentes textos a los cuestionarios. En el caso del Chocó Andino a pesar de la claridad del cuestionario, porque se incluyeron observaciones realizadas por la Corte a solicitudes anteriores en cuanto al espacio geográfico y la composición de las preguntas¹⁴⁹, se incluyó un texto vinculado con la operación a futuro de las medidas a adoptar en caso de

¹⁴⁵ Dictamen No. 6-20-CP/20 Voto concurrente Juez constitucional Ramiro Ávila, Corte Constitucional del Ecuador, 18 de septiembre de 2020.

¹⁴⁶ Caso No. 6-20-CP, párrs 17, 34-35.

¹⁴⁷ Caso No. 6-20-CP, párrs 70- 79.

¹⁴⁸ Caso No. 6-20-CP, Decisión.

¹⁴⁹ Ver, Caso No. 1-21-CP, Corte Constitucional del Ecuador, 23 de junio de 2021.

ser aprobadas y la confirmación de la utilización de un mapa como referencia¹⁵⁰.

Por otro lado, la pregunta en torno a explotación en el Yasuní no estuvo tan clara a ojos de la opinión pública, ya que muchos la tacharon de extemporánea y confusa¹⁵¹. Si bien en el dictamen se dispuso a incluir un texto adicional a la pregunta respecto a las medidas a implementar en caso de aprobación, no se incluyó ningún tipo de aclaración adicional. La Corte a lo largo del dictamen de control de constitucionalidad si interpreta a la pregunta a partir de su contexto¹⁵², este es, un proceso que comenzó en 2013 por lo cual no tenía en consideración la explotación que ya está sucediendo en el bloque 43. Al la pregunta haberse planteado en pasado y bajo la lógica de no explotación, resulta ser confusa para los electores.

Conuerdo con el dictamen de aprobación de la Corte, pues el control de constitucionalidad realizado es pertinente si se considera el trasfondo de la petición, y la reivindicación y restitución de derechos de participación vulnerados. Sin embargo, pienso que añadir algún texto a la pregunta que aclare la temporalidad de esta a través de su contexto para mayor claridad del elector hubiera sido de utilidad. Bajo esto, cabe cuestionarse si era o no posible y si forma parte de la modulación. Para ello, hace falta un pronunciamiento más detallado por parte de la Corte.

12. Conclusiones

El trabajo ha permitido diferenciar los tipos de consulta que existen en materia ambiental que frecuentemente se confunden con la consulta popular. Además, a partir de los casos estudiados se ha logrado evidenciar que las consultas populares se han convertido en un mecanismo de participación ciudadana idóneo para la protección de la naturaleza en Ecuador, más aún, desde el precedente de 2019 de la Corte Constitucional que ha dado mayor facilidad a los ciudadanos para proponer iniciativas. De igual manera, desde la exposición y análisis del control de constitucionalidad del caso del Yasuní y del Chocó Andino se logró identificar al principio de congruencia democrática y a la declaratoria de

¹⁵⁰ Dictamen 7-21-CP y acumulado/22, Decisión.

¹⁵¹ El Universo. “En debate sobre el Yasuní ITT los del sí y del no coinciden en que la pregunta es confusa”. *El Universo*, 25 de julio de 2023. Acceso el 14 de noviembre de 2023. <https://www.eluniverso.com/noticias/economia/en-debate-sobre-el-yasuni-itt-los-del-si-y-del-no-coinciden-en-que-la-pregunta-es-confusa-nota/>

¹⁵² Causa No. 6-22-CP, párrs 59-61.

interés nacional como guías para decidir sobre el alcance territorial de una consulta popular.

Así, se ha logrado responder a la interrogante principal del trabajo, esta es, si existen estándares diferenciados en el control de constitucionalidad de consultas populares en torno a minería versus hidrocarburos. En este sentido, más que una diferencia en el control, pues la decisión depende de la justificación de la iniciativa como tal, se ha evidenciado la importancia del artículo 407 de la Constitución en cuanto a los límites de la explotación de recursos naturales en zonas específicas, y la restricción de la declaratoria de interés nacional para explotación de hidrocarburos, pues no se aplica para minería. Finalmente, a partir de los casos más actuales en cada materia se ha logrado responder con fundamentos jurídicos a la problemática creada por el pronunciamiento del gobierno frente a la ejecución de lo decidido por la ciudadanía en el caso del Yasuní.

A lo largo de la investigación uno de los mayores retos ha sido encontrar información sobre el principio de congruencia democrática, pues es un concepto nuevo en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. De mismo modo, ha sido difícil contar con análisis de otros autores respecto a las consultas populares mencionadas por la actualidad de los casos estudiados.

Debido a la falta de información expuesta, se sugiere que se abran nuevas líneas de investigación en torno al principio de congruencia democrática. Adicionalmente, que tanto abogados como universidades hablen más de las consultas populares en cuestión.

Se ha visto que en la ley no existe un pronunciamiento expreso sobre los parámetros aplicables en torno al alcance territorial de consultas populares de iniciativa ciudadana como parte del control material. Por ello, se recomienda emprender un proyecto de reforma de la LOGJCC para que determine bien el alcance utilizando los estándares de la Corte Constitucional. De igual manera, que se tome en cuenta más al Acuerdo de Escazú, pues no se ha mencionado en la jurisprudencia referente a consultas populares en materia ambiental y es importante para la participación en general y no solo para la consulta ambiental.