Quito, D.M., 09 de mayo de 2023

CASO No. 6-22-CP

EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EMITE EL SIGUIENTE

DICTAMEN No. 6-22-CP/23

Tema: El presente dictamen realiza el control de constitucionalidad de la solicitud de consulta popular para mantener el crudo del bloque 43 indefinidamente bajo el subsuelo. Luego de realizar el análisis, la Corte Constitucional emite dictamen favorable de los considerandos y la pregunta.

I. Antecedentes[1]

1. El 22 de agosto de 2013, Julio César Trujillo presentó ante el Consejo Nacional Electoral (en adelante, "CNE") y la Corte Constitucional una solicitud de consulta popular con el contenido de la siguiente pregunta: "*¿Está usted de acuerdo con que el gobierno ecuatoriano mantenga el crudo ITT, conocido como bloque 43, indefinidamente bajo el subsuelo?*". Ante esta Corte, la causa se identificó con el número 2-13-CP.

2. El 26 de septiembre del 2013, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional 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*".

3. Mediante el oficio 0001190 de 12 de mayo de 2014, el CNE comunicó a la Corte Constitucional que en la resolución PLE-CNE-2-8-5-2014 de 8 de mayo del 2014, el Pleno del CNE resolvió remitir a la Corte Constitucional: "*el informe No. 025-DNOP-CNE-2014* [...] *con sus respectivos anexos y el informe jurídico No. 213-CGAJ-CNE-2014, en los que se concluye que no se ha dado cumplimiento con el requerimiento de la legitimación democrática* [...]". Julio César Trujillo Vásquez, Pablo Piedra Vivar y otros impugnaron la resolución PLE-CNE-2-8-5-2014 ante el CNE.

4. El 12 de junio de 2014, mediante la resolución PLE-CNE-1-12-6-2014, el CNE resolvió aceptar parcialmente la impugnación interpuesta y ordenó que se notifique a Julio César Trujillo y a la Corte Constitucional que

> *sumadas las 9.353 firmas a las 359.761, que fueron aceptadas como firmas válidas conforme a la Resolución PLE-CNE-2-8-5-2014, dan un total de 369.114 firmas válidas,*

[1] Considerando la multiplicidad de actuaciones y particularidades que rodean al presente caso, resulta necesario incluir diversos antecedentes interrelacionados, los mismos que han sido obtenidos de los expedientes constitucionales 2-13-CP y 348-20-EP.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

> *por lo que, el proponente no ha dado cumplimiento con el requisito de la legitimación democrática para la Consulta Popular*.

5. El 12 de febrero de 2015, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resolvió inadmitir a trámite la causa 2-13-CP por no cumplir con el requisito de la legitimación democrática y dispuso su archivo.

6. El 1 de octubre de 2018, mediante el oficio CPCCS-SG-2018-0695-Of, el prosecretario encargado del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio puso en conocimiento del CNE la resolución PLE-CPCCS-T-O-100-06-09-2018 de 6 de diciembre del 2018, que resolvió: "*poner en conocimiento el informe de la Coordinación Técnica sobre las denuncias del Colectivo Yasunidos al* [CNE]*, a fin de que se remita un pronunciamiento respecto del contenido del informe, previo a la Resolución del Pleno del CPCCS-T*".

7. El 24 de octubre de 2018, mediante la resolución PLE-CNE-4-14-10-2018-T, el Pleno del CNE resolvió "*nombrar una Comisión que se encargará de organizar y dirigir la auditoría independiente al proceso administrativo que se dio a la iniciativa de consulta popular presentada por el Colectivo Yasunidos*".

8. El 7 de noviembre de 2018, la comisión de auditoría independiente presentó ante el Pleno del CNE su informe, en el que se recomendó

> *extender el correspondiente certificado relativo al cumplimiento del número de firmas necesarias para la realización de la consulta popular promovida desde el Colectivo Yasunidos; y en consecuencia, se sugiere al Pleno del* [CNE] *disponer que la pregunta que consta en los formularios sobre los cuales el Colectivo Yasunidos realizó la recolección de firmas, se ponga en conocimiento de la Corte Constitucional que realice el correspondiente control previo de constitucionalidad, y dictamine lo que en derecho corresponda.*

9. A través de la resolución PLE-CPCCS-T-E-318-20-03-2019 de 20 de marzo de 2019, el Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social resolvió "e*xhortar a los consejeros y consejeras del* [CNE] *para que se repare los derechos de participación de los ciudadanos que suscribieron los formularios correspondientes en apoyo a la iniciativa de consulta popular propuesta por el Colectivo Yasunidos, y se emita el informe favorable de cumplimiento de legitimidad democrática* [...]".

10. El 15 de noviembre de 2019, el Pleno del CNE emitió la resolución PLE-CNE-1-15-11-2019, que inadmitió por improcedente la solicitud presentada por Pedro Bermeo Guarderas "*para que se emita el certificado de cumplimiento de requisitos de legitimidad democrática a favor del 'Colectivo Yasunidos' y se remita la documentación necesaria a la Corte Constitucional, a fin de que emita el dictamen previo de constitucionalidad*". Esperanza Martínez Yánez y Pedro Bermeo Guarderas apelaron esta resolución ante el Tribunal Contencioso Electoral (en adelante, "**TCE**")[2].

[2] La causa fue identificada con el número 888-2019-TCE.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

11. En sentencia de 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* [...]".

12. El 17 de febrero de 2020, Esperanza Martínez Yánez y Pedro Bermeo Guarderas presentaron una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del TCE señalada en el párrafo anterior. La causa se identificó con el número 348-20-EP.

13. El 24 de noviembre de 2021, la Corte Constitucional emitió la sentencia 348-20-EP/21 en la que aceptó la acción extraordinaria de protección, declaró la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, dejó sin efecto la sentencia de 21 de enero de 2020 emitida por el TCE y ordenó que "*mediante sorteo se designe una nueva conformación del* [TCE]*, que resuelva el recurso de apelación presentado por los accionantes*".

14. En sentencia de 5 de septiembre de 2022, dictada en la causa 888-2019-TCE, el TCE aceptó el recurso de apelación interpuesto por el Colectivo Yasunidos en contra de la resolución PLE-CNE1-15-11-2019 y dispuso que el CNE "*otorgue el certificado de legitimidad democrática y remita a la Corte Constitucional del Ecuador para que expida el dictamen que corresponda*".

15. El 27 de septiembre de 2022, el Pleno del CNE emitió la resolución PLE-CNE-1-27-9-2022, en la cual resolvió, entre otras medidas: (i) dar cumplimiento a la sentencia dictada por el TCE; (ii) aceptar el informe de auditoría independiente; (iii) otorgar el certificado de legitimidad democrática a favor del Colectivo Yasunidos; y, (iv) remitir a la Corte Constitucional la documentación para que emita dictamen de constitucionalidad. Esta resolución fue remitida a la Corte Constitucional el 28 de septiembre de 2022, mediante el oficio CNE-SG-2022-000829-O.

16. El 3 de octubre de 2022, mediante memorando CC-SG-2022-581, suscrito por la secretaria general de la Corte Constitucional, se puso en conocimiento del Pleno de este Organismo el "*Informe sobre ingreso de Oficio No. CNE-SG-2022-000829-OF del CNE*", en el cual se concluyó que

> *se debería ingresar la documentación* [remitida a esta Corte por parte del CNE], *abrir una causa de consulta popular, para lo cual debería considerarse como legitimado activo al mencionado colectivo, que es la organización que planteó la pregunta; y, sortear la causa.*

17. El 7 de octubre de 2022[3], Pedro Bermeo Guarderas y Esperanza Martínez, en su calidad de representantes del Colectivo Yasunidos (en adelante, "**los solicitantes**"), comparecieron dentro de la causa 2-13-CP y solicitaron:

[3] En escrito de 13 de febrero de 2023, los solicitantes reiteraron sus pretensiones.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

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 […].

18. El 11 de octubre de 2022, en memorando CC-SG-2022-594 suscrito por la secretaria general de la Corte Constitucional, se puso en conocimiento del Pleno el "*Alcance al memorando CC-SG-2022-581*", en el cual se informó del nuevo escrito ingresado por los solicitantes y se ratificó en su conclusión de "*abrir una nueva causa con esta petición y la documentación ingresada por el CNE*".

19. En sesión de 13 de octubre de 2022, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la comunicación contenida en el memorando CC-SG-2022-581 de 3 de octubre de 2022 y su alcance.

20. En razón de lo anterior, se abrió la causa 6-22-CP cuyo conocimiento, mediante sorteo automático, correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce quien, en providencia de 12 de abril de 2023, avocó conocimiento de la causa[4] y 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. Adicionalmente, en dicho auto se requirió información a varias instituciones públicas y se convocó a una audiencia.

21. Mediante auto de 14 de abril de 2023, se prorrogó el término concedido a las entidades públicas para la entrega de la información solicitada y se negaron los pedidos de diferimiento de la audiencia realizados por la Presidencia de la República y la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador, EP PETROECUADOR (en adelante, "**EP PETROECUADOR**").

22. El 17 de abril de 2023, los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Pastaza y Aguarico, el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, la Agencia de Regulación y

[4] En los dictámenes 1-19-CP/19 y 4-18-RC/19, la Corte Constitucional interpretó que los veinte días establecidos en el artículo 105 de la LOGJCC inician desde la emisión del avoco conocimiento de la jueza o juez constitucional ponente.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

Control de Energía y Recursos Naturales No Renovables, remitieron la documentación solicitada por la jueza sustanciadora.

23. El 18 de abril de 2023, se llevó a cabo la audiencia pública en la causa 6-22-CP[5], y en la misma fecha se notificó la providencia a través de la cual se otorgó a las entidades públicas el término de 48 horas para que remitan los informes y demás documentación requerida por los jueces y juezas constitucionales en la audiencia; asimismo, se ratificó el término de 72 horas para que los intervinientes legitimen su intervención.

24. En escritos de 19, 20, 21, 23, 25, 27 y 28 de abril de 2023, la Asamblea Nacional, EP PETROECUADOR, los ministerios del Ambiente, de Economía y Finanzas, de Energía y Recursos Naturales No Renovables y de la Mujer y Derechos Humanos, la Procuraduría General del Estado, la Presidencia de la República, el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Orellana y los solicitantes dieron cumplimiento a lo ordenado. Por otra parte, el 25 y 31 de enero, 16 de febrero, 2, 10, 17, 27 de marzo, 11, 17, 18, 19, 22, 23 y 26 de abril, 4 de mayo de 2023, se recibieron escritos de *amici curiae*[6].

[5] Conforme obra en la razón sentada por la actuaria del despacho de la jueza sustanciadora, a la referida diligencia asistieron: **(i)** los solicitantes señor Pedro Juan Bermeo Guarderas acompañado por su abogado defensor el doctor Ramiro Fernando Ávila Santamaría. **(ii)** Entidades públicas: 1. EP PETROECUADOR debidamente representado por el abogado Juan Sebastián Calero Chávez y Orlando Patricio Meza Campos, con los técnicos Martina Greffa Zúñiga, Ana del Socorro López Fierro y Carlos Pérez. 2. Por parte de la Asamblea Nacional compareció el abogado Edgar Fabián Lagla Toapanta 3. GAD de Orellana debidamente representado por el abogado Henry Darwin Cruz Sánchez y el técnico ambiental Augusto Salvador Córdova, los cuales pese a ser registrados para intervenir en la presente audiencia no lo hicieron. 4. Presidencia de la República del Ecuador debidamente representada por la doctora Yolanda Narcisa de Jesús Salgado Guerrón en calidad de delgada del Secretario Jurídico de la Presidencia de la República. 5. Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica debidamente representado por los abogados Darío Fernando Cueva Valdez y Karina del Carmen Pérez Castillo, acompañados de sus técnicos Darwin Gallardo, Juan Carlos Dueñas, Emiliano Vinueza y Lourdes Quishpe. 6. Ministerio de Economía y Finanzas debidamente representado por la abogada María Daniela Barrera Palacios, la directora nacional Daysi Dávila y la subsecretaria de presupuesto de la misma entidad economista Olga Núñez. 7. Ministerio de Energía y Minas debidamente representado por el abogado Diego Leonardo Cofre Calderón. 8. Ministerio de la Mujer y DDHH debidamente representado por el abogado Irwin Jamil Añamise Gutiérrez. 9. La Procuraduría General del Estado debidamente representado por el abogado Carlos David Heredia Salazar. 10. La Subdirección de Gestión ambiental del GAD de Pastaza debidamente representado por su abogado Leonardo Rodrigo Haro Sánchez, el cual pese a ser registrados para intervenir en la presente audiencia, no lo hizo. **(iii)** En calidad de *amicus curiae* comparecieron: 1. Alberto José Acosta Espinosa. 2. Carlos Alberto Larrea Maldonado. 3. Johanna Melina Romero Larco. 4. Hueiya Alicia Cahuiya Iteca. 5. Amanda Cristina Yépez Salvador. 6. Vivian Isabel Idrovo Mora. 7. Nenquimo Pauchi Inés Viviana. 8. Diego Fernando Cano Molestina.

[6] Comparecieron en calidad de *amicus curiae*: Claudia Storini, Agustín Grijalva, Marco Navas, Johanna Melina Romero Larco, Alberto Acosta, Carlos Alberto Larrea Maldonado, Bertha Patricia Sánchez Gallego, Isabel María
Enríquez Jaya, Dina Marivel Farinango Quilumbaquin, Salvador Quishpe Lozano, estos últimos cuatro en calidad de asambleístas de la Asamblea Nacional del Ecuador, Nely Alexandra Almeida Albuja, presidenta de la organización Acción Ecológica, Manuel Bayón Jiménez y Amanda Yépez Salazar, integrantes del Colectivo de Geografía Crítica del Ecuador, Diego Fernando Cano Molestina, Verónica Potes, miembro de la Alianza de Organizaciones por los Derechos Humanos en el Ecuador, Vivian Isabel Idrovo Mora, Carla Luzuriaga, Eduardo Gudynas en representación del Centro Latino Americano de Ecología Social, Inti

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

25. La jueza Carmen Corral Ponce presentó el respectivo proyecto de dictamen, mismo que fue tratado en sesión extraordinaria del Pleno de la Corte Constitucional el 21 de abril de 2023. Al no haber obtenido la mayoría necesaria para su aprobación, el caso fue resorteado[7] y la sustanciación le correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó[8] conocimiento el 24 de abril de 2023.

II. Contenido del pedido de consulta popular

26. La pretensión de los solicitantes es que la Corte emita un dictamen favorable de constitucionalidad respecto de la propuesta de consulta popular encaminada a que la ciudadanía en general se pronuncie sobre lo siguiente:

> *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] *No*

III. Competencia

27. De conformidad con lo establecido en los artículos 104 inciso final y 438.2 de la Constitución de la República; artículos 75.3.e, 104, 105 y 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, "**LOGJCC**"); y, artículo 85 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (en adelante, "**RSPCCC**"), la Corte Constitucional es competente para conocer y emitir el presente dictamen.

Tamara Alvarado Romero en representación del Movimiento Animalista Nacional, Fernando Andrés Muñoz Miño, Wilma Josefina Salgado Tamayo, Pablo Arturo Piedra Vivar, Enkemo Kehuanto Gabamo, Daniela Erazo Robles, entre otros, por sus propios derechos.

[7] De conformidad con el artículo 90, número 3, de la LOGJCC y en aplicación del artículo 38, inciso final, de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

[8] En el que, de forma similar al auto de 25 de enero de 2021, emitido dentro de la causa 7-20-CP, se estableció que, en caso de resorteo, los veinte días previstos en el artículo 105 de la LOGJCC se deben contar desde el avoco del nuevo juez sustanciador.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

IV. Legitimación activa

28. El artículo 104 de la Constitución de la República determina que la convocatoria a consulta popular puede ser solicitada por "*la ciudadanía*". Esto tiene fundamento en el artículo 1 inciso segundo de la propia Constitución que establece que "*la* ***soberanía radica en el pueblo****, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público* [democracia **representativa**] *y de las formas de participación directa previstas en la Constitución* [democracia **directa**…]" y en el artículo 95 de la Constitución que indica que: "[l]*a participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia* ***representativa****,* ***directa*** *y comunitaria*" [énfasis añadidos][9]. De lo anterior se sigue que la *democracia representativa* y la *democracia directa* son dos valores constitucionales cuyo fundamento es el mismo, la *soberanía del pueblo*; y que el ejercicio de los **derechos de participación**, en los contextos de democracia representativa y de democracia directa, deben orientarse por el principio de la soberanía popular, con las limitaciones que la Constitución establece.

29. La solicitud de consulta popular materia de este análisis inició con la presentación del oficio CNE-SG-2022-000829-O de 28 de septiembre de 2022 por parte del CNE (ver párrafo 15 *supra*) a través del cual se dispuso otorgar el certificado de legitimidad democrática a favor del colectivo Yasunidos, con el objeto de que la documentación de la causa 888-2019-TCE sea remitida a la Corte Constitucional para la emisión del dictamen correspondiente[10].

30. Es oportuno señalar que el presente caso tuvo su origen en un procedimiento contencioso electoral en el que se impugnó la negativa de extender el certificado de legitimidad democrática como un requisito previo para obtener el dictamen de constitucionalidad de la propuesta de consulta popular. Bajo esta consideración cabe diferenciar el presupuesto de la legitimación activa para requerir el dictamen previo de constitucionalidad de una propuesta de consulta popular, del requisito material de la legitimidad democrática.

31. La legitimación activa está directamente relacionada con la aptitud procesal para comparecer en calidad de solicitante de una consulta popular y requerir el dictamen de constitucionalidad. En cambio, la legitimidad democrática, es un requisito para solicitar la convocatoria a una consulta popular, una vez que se haya superado el respectivo control constitucional de los considerandos, el cuestionario y los anexos que acompañan a la propuesta de consulta popular[11].

32. Lo expuesto previamente fue establecido en el dictamen 1-19-CP/19, de 16 de abril de 2019, en el que la Corte cambió el precedente contenido en el dictamen 001-13-DCP-CC e indicó lo siguiente:

[9] Corte Constitucional del Ecuador, dictamen 1-21-CP/21, de 23 de junio de 2021, párrafo 48.1.
[10] Sentencia de 5 de septiembre de 2022, dictada en la causa 888-2019-TCE.
[11] Ver inciso cuarto e inciso final del artículo 104 de la Constitución de la República

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

1.1. Ante un pedido de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad sobre convocatorias a consultas populares, la Corte Constitucional procederá a realizar el control constitucional de los considerandos introductorios y las preguntas de la misma, sin requerir el respaldo de la recolección de firmas.

33. Por lo dicho, cualquier ciudadano está legitimado para presentar una solicitud de dictamen de constitucionalidad sobre una propuesta de convocatoria a consulta popular, sin que, para obtener este pronunciamiento previo de la Corte, sea necesario acompañar las firmas de respaldo a su iniciativa[12]. En este punto, para la Corte resulta necesario indicar que, en el caso concreto, por las circunstancias particulares del mismo, los solicitantes cumplen con la legitimidad democrática por las razones que serán señaladas en el párrafo 93 *infra*.

34. Ahora bien, de la revisión de la solicitud objeto de análisis, se advierte que los comparecientes acuden a la Corte "*en calidad de representantes del colectivo Yasunidos*" y adjuntan al expediente constitucional los anexos que acreditan tal calidad. Cabe precisar que dado que el artículo 104 de la Constitución prevé que se convoque a consulta popular "[…] *por disposición de la Presidenta o Presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o de la iniciativa ciudadana*", esta Corte verifica que esta solicitud tiene su origen en una iniciativa ciudadana colectiva. Esta forma colectiva de ejercer la iniciativa ciudadana está amparada en los artículos 11.1 y 95 de la Constitución.

35. En relación a estas iniciativas, el mismo artículo 104 de la Constitución establece que "l*a ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto*", expresión que no debe ser entendida en el sentido de que no estarían sometidas a límite alguno pues, como se detalla al plantear los problemas jurídicos, toda consulta debe respetar ciertos límites, lo que se ratifica cuando el mismo artículo prevé 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*".

36. Sin embargo, esta Corte no identifica normas particulares que nieguen a la iniciativa ciudadana el plantear una consulta como la examinada en esta causa. Por ejemplo, el primer inciso del artículo 407 de la Constitución, que trata sobre la facultad de convocar a consulta popular para la explotación de los recursos no renovables, no limita esta posibilidad.

37. En definitiva, entonces, se establece que, de conformidad al artículo 104 de la Constitución, los integrantes del Colectivo Yasunidos están legitimados para solicitar la consulta popular en examen.

[12] Corte Constitucional del Ecuador, dictamen 1-21-CP/21 de 23 de junio de 2021, párrafo 5.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

V. Pedidos pendientes de resolución

38. Como se señaló en el párrafo 17 y la nota al pie de página 3 *supra*, el Colectivo Yasunidos formuló varias peticiones que están pendientes de resolución. Específicamente, solicitó la revocatoria del auto de inadmisión del caso 2-13-CP, su resorteo, la realización de una audiencia y, como medida cautelar, que se "*suspenda el inicio de cualquier actividad petrolera nueva en los campos petroleros ITT del bloque 43*".

39. Al respecto, cabe señalar que los autos de inadmisión de esta Corte son definitivos y en su contra solo caben los recursos de ampliación y aclaración, no el recurso de revocatoria. Luego, si no procede la revocatoria del auto de inadmisión, tampoco cabe el resorteo de la causa 2-13-CP o cualquier actuación posterior en dicha causa (como la realización de una audiencia o la concesión de medidas cautelares).

40. Ahora bien, como se ha establecido en los antecedentes de este dictamen, el caso 2-13-CP tiene relación con la causa 6-22-CP, por lo que cabe preguntarse si lo solicitado en relación a la tramitación del caso 2-13-CP, específicamente la realización de una audiencia y el otorgamiento de medidas cautelares, es procedente en esta causa.

41. En relación a la audiencia, en el presente caso se ordenó su realización de oficio y esta efectivamente se dio, conforme consta en la razón (ver nota al pie de página 5 *supra*), por lo que sería improcedente la realización de una audiencia adicional.

42. Finalmente, el pedido de medidas cautelares también resulta improcedente, porque de conformidad al artículo 32 de la LOGJCC, estas medidas solo pueden solicitarse "*conjuntamente con el requerimiento de cualquiera de las garantías jurisdiccionales previstas en la Constitución*" –esta causa no corresponde a una garantía jurisdiccional– o en ciertos casos en los que la ley lo establece como son en las acciones públicas de inconstitucionalidad –la LOGJCC no prevé expresamente las medidas cautelares en el trámite propio del control de constitucionalidad de una convocatoria a una consulta popular–.

43. En conclusión, la Corte debe negar las solicitudes presentadas por el Colectivo Yasunidos el 7 de octubre de 2022 y 13 de febrero de 2023.

VI. Planteamiento de los problemas jurídicos

44. Esta Corte ha establecido[13] que, cuando a ella le corresponde dictaminar si un pedido de convocatoria a consulta popular es o no procedente, hay varias normas constitucionales que deben considerarse en su razonamiento, específicamente:

> **44.1.** Las normas que consagran los **derechos fundamentales de participación del o de los peticionarios**, especialmente, los derechos a participar en asuntos de

[13] Véase el dictamen 5-20-CP/20 del 26 de agosto de 2020, párrafo 9.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

interés público y a ser consultado, reconocidos en los numerales 2 y 4 del artículo 61 de la Constitución.

44.2. Las normas que reconocen el derecho a "**libertad de la electora o elector**", explicitado en el artículo 127 inciso primero de la LOGJCC, libertad que constituye una dimensión del derecho fundamental a ser consultado; derecho reconocido, como ya se indicó, en el artículo 61.4 de la Constitución.

44.3. Otras reglas o principios constitucionales que podrían afectarse por el resultado de la consulta popular de que se trate. De ahí que, el art. 127, inciso primero de la LOGJCC establezca que es una finalidad del control previo y automático de las consultas populares –junto a la de garantizar la libertad del elector– la de "*garantizar* […] *la* ***constitucionalidad de las disposiciones jurídicas o las medidas a adoptar*** *a través de este procedimiento*" [énfasis añadido].

45. La jurisprudencia de esta Corte también ha establecido[14] que, para el control de constitucionalidad de una convocatoria a consulta popular, el citado inciso primero del art. 127 de la LOGJCC se remite –en lo que fuere aplicable– a las normas de validación atinentes a la convocatoria a *referendos* de modificación constitucional (arts. 103, 104 y 105 de la LOGJCC). Sin embargo, subordina la aplicación –por remisión– de aquellas normas de validación al cumplimiento de dos finalidades, a saber: (i) la de asegurar la libertad del elector (*supra* párrafo 44.2) y (ii) la de 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* (*supra* párrafo 44.3)[15].

46. Esta Corte ha establecido[16], adicionalmente, que la aplicación de las referidas normas de validación recae sobre tres objetos: (i) los considerandos que introducen la pregunta, (ii) el cuestionario y (iii) "las disposiciones jurídicas" o "las medidas a adoptar", según la consulta popular consista en referendo o en plebiscito, respectivamente. En la práctica jurisprudencial de la Corte, al control de los dos primeros objetos se le ha llamado "formal" y al relativo al tercer objeto, "material". De manera que 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[17].

47. En el presente caso, la consulta popular cuya convocatoria se pide consiste en un *plebiscito*, es decir, se pretende consultar si los electores están o no de acuerdo con una

[14] Ibíd., párrafo 10.
[15] Corte Constitucional del Ecuador, dictamen 1-21-CP/21 de 23 de junio de 2021, párrafo 13.
[16] Véanse 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.
[17] Véanse dictamen 5-20-CP/20 del 26 de agosto de 2020, párrafo 12.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

determinada medida a adoptar, específicamente en este caso, mantener el crudo de cierto bloque indefinidamente bajo el subsuelo.

48. En consecuencia, los **problemas jurídicos** a resolver en este caso son los siguientes:

48.1. ¿Cumplen, los considerandos que introducen la pregunta, los requisitos del examen formal?

48.2. ¿Cumple, la pregunta, los requisitos del examen formal?

48.3. ¿Las medidas que la pregunta propone adoptar son constitucionales desde una perspectiva material?

VII. Resolución de los problemas jurídicos

A. Estándares aplicables

49. Como ya se ha mencionado en los antecedentes, la propuesta de consulta popular bajo examen se presentó en el CNE el 22 de agosto de 2013, la misma que –luego de varias acciones administrativas y jurisdiccionales– fue remitida a la Corte Constitucional el 3 de octubre de 2022.

50. Durante ese tiempo, entre la presentación de la solicitud y la remisión de la misma por parte del CNE, específicamente a partir del año 2019, se han emitido diversos estándares y criterios jurisprudenciales[18] que han ido demarcando las pautas de cómo se debe efectuar el control constitucional de las propuestas de consulta popular.

51. Por tanto, previamente a resolver los problemas jurídicos planteados, cabe señalar que la Corte Constitucional no podrá analizar el cumplimiento de dichos estándares jurisprudenciales para el control constitucional respecto de la presente propuesta de consulta popular, ya que, al ser este un caso *sui generis* en el que la extensa demora en la tramitación del pedido de consulta no puede ser atribuida a los solicitantes, sino a distintas instituciones públicas –incluida la Corte Constitucional con el precedente fijado en el dictamen 001-13-DCP-CC, sobre la legitimación democrática, del cual este Organismo se ha alejado expresamente–, sería desproporcionado que se exija a los mismos la adecuación de su proyecto de consulta a criterios que al momento de su presentación –año 2013– no se encontraban vigentes en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

[18] Véase los dictámenes de la Corte Constitucional 1-18-CP/19, 1-19-CP/19, 2-19-CP/19, 3-19-CP/19, 4-19-CP/19, 5-19-CP/19, 6-19-CP/19, 7-19-CP/19, 8-19-CP/19, 9-19-CP/19, 10-19-CP/19, 11-19-CP/19, 12-19-CP/19, 13-19-CP/19, 14-19-CP/19, 15-19-CP/19, 16-19-CP/19, 1-20-CP/20, 2-20-CP/20, 3-20-CP/20, 4-20-CP/20, 5-20-CP/20, 6-20-CP/20, 7-20-CP/20, 1-21-CP/21, 2-21-CP/21, 3-21-CP/21, 4-21-CP/21, 5-21-CP/21, 6-21-CP/21, 7-21-CP/21, 8-21-CP/21, 9-21-CP/21, 2-22-CP/22, 3-22-CP/22, 4-22-CP/22, 5-22-CP/22, 7-22-CP/22 y 8-22-CP/22.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

B. Primer problema jurídico: ¿Cumplen, los considerandos que introducen la pregunta, los requisitos del examen formal?

52. Respecto del control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta, esta Corte verificará la observancia de los parámetros contenidos en el artículo 104 de la LOGJCC[19].

53. La solicitud contiene dos considerandos, el primero se refiere a la disposición jurídica de la Constitución que faculta a los ecuatorianos solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto; por tanto, se observa que este comporta una mera transcripción del marco constitucional aplicable, su finalidad es dar a conocer el régimen constitucional y la base jurídica por la cual se convoca al electorado a consignar su pronunciamiento en las urnas.

54. En cambio, el segundo considerando contiene información sobre la posibilidad de decidir por consulta popular respecto de la explotación del crudo en el subsuelo del Yasuní y aporta información sobre el ámbito geográfico sobre el que se pretende consultar.

55. Los dos considerandos establecen, de forma sencilla, concreta y comprensible, una descripción que tiene relación causal con lo que se pretende consultar, no son superfluos y no inducen a ningún tipo de reflexión ni presentan contenidos sugestivos que puedan influir en la opinión del elector para votar a favor de la propuesta de consulta. Asimismo, no son inconexos o incoherentes para los efectos del mecanismo de democracia directa que se procura activar.

56. Por las razones expuestas en los párrafos precedentes, se concluye que los considerandos de la solicitud objeto de examen cumplen con los requisitos de forma establecidos en el artículo 104 de la LOGJCC.

C. Segundo problema jurídico: ¿Cumple, la pregunta, los requisitos del examen formal?

57. Para la resolución del problema jurídico, se verificará si la pregunta planteada cumple con los parámetros establecidos en el artículo 105 numerales 1, 2 y 3 de la LOGJCC[20], en relación a garantizar la libertad del elector.

---

[19] Artículo 104 de la LOGJCC: "*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. Esta concordancia comprende la relación entre las finalidades que se señalan en el considerando 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*".

[20] Artículo 105 de la LOGJCC: "*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*

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

58. Así las cosas, se advierte que la consulta cumple con estos presupuestos jurídicos debido a que en la pregunta se ha formulado una sola cuestión, a saber, mantener el crudo del bloque 43 indefinidamente bajo el suelo, por lo que no existe la posibilidad de aceptar o negar varios temas en bloque. Del contenido de la consulta, es evidente que la pregunta no está encaminada a establecer excepciones que beneficien a un proyecto político específico.

59. No obstante, esta Corte considera necesario realizar una consideración adicional para descartar una posible afectación a la libertad del elector, por falta de claridad o, incluso, de lealtad, debido a que la pregunta fue presentada en un contexto fáctico y jurídico diferente al actual. Así, considerando las circunstancias en las que se presentó la propuesta en el año 2013, se puede concluir que su finalidad era impedir que se inicie la explotación de crudo del bloque 43. Por lo que con el inicio de las actividades extractivas en el bloque, cabe cuestionarse si la pregunta podría resultar engañosa al elector por referirse a una situación imposible o que ha perdido vigencia, consistente en que no se inicie una explotación que ya está en curso.

60. Esta posibilidad debe descartarse por cuanto la pregunta se refiere, literalmente, a "*mantener"* el petróleo del bloque 43 bajo el subsuelo (ver párrafo 26 *supra*), lo que no solo incluye todo el petróleo de esta área (lo que habría sido posible antes del inicio de su explotación), sino, también, al crudo que todavía no se ha explotado (conforme a la situación actual)[21]. Es decir, al día de hoy, se entiende de forma natural que la pregunta se refiere a que las reservas de petróleo que existen en la actualidad permanezcan bajo el subsuelo, y que, por tanto, se suspendan las actividades de explotación y extracción de crudo ya iniciadas en el bloque en mención.

61. Por las consideraciones previas, se verifica que la propuesta de consulta popular cumple con los parámetros establecidos en el artículo 105 numerales 1, 2 y 3 de la LOGJCC, y garantiza con ello la carga de claridad exigida por el artículo 103 de la LOGJCC[22].

D. Tercer problema jurídico: ¿Las medidas que la pregunta propone adoptar son constitucionales desde una perspectiva material?

62. Una vez superado el control formal de los considerandos y de la pregunta, corresponde efectuar un examen material de la pregunta que se propone, el que comprende el análisis de constitucionalidad de que el pedido que se formula no incurra en prohibiciones o violaciones constitucionales ni restrinjan los derechos y garantías constitucionales. Para efectuar este análisis, la Corte examinará, si la consulta tiene posibilidad de generar

---

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".

[21] Tal afirmación se sustenta en la documentación remitida por parte de EP Petroecuador, la cual será expuesta y analizada en los párrafos siguientes (ver párrafos 67 a 71 *infra*).

[22] Artículo 103.3 de la LOGJCC: "*La garantía plena de la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad*".

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

efectos jurídicos, si la materia sobre la cual se consulta está prohibida, la congruencia democrática y si se restringen derechos constitucionales, particularmente la seguridad jurídica.

63. Previamente a dicho análisis, esta Corte Constitucional reconoce que las circunstancias, tanto fácticas como jurídicas, en torno a la explotación petrolera dentro del Parque Nacional Yasuní han experimentado un cambio significativo desde que se presentó la propuesta de consulta popular en el año 2013 hasta la actualidad, es decir, una década después.

64. Al respecto, es preciso mencionar los cambios jurídicos que se han dado respecto del bloque 43. El primero se refiere a que mediante resolución legislativa publicada en el Registro Oficial Suplemento 106 de 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* […].

65. Por otra parte, el 4 de febrero de 2018, se efectuó una consulta popular que tuvo como resultado una votación mayoritaria a favor de 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?*". En consecuencia, se emitió el decreto ejecutivo 751 de 27 de mayo de 2019 publicado en el Registro Oficial 506 el 11 de junio de 2019, para redefinir los nuevos límites de la Zona Intangible Tagaeri Taromenane y su zona de amortiguamiento[23].

66. En este punto, cabe aclarar que en este análisis solo se considerará la información relacionada con las actividades llevadas a cabo en el bloque 43 y no en el bloque 31. Esto se debe a que la pregunta de la propuesta de consulta popular se limita exclusivamente al bloque 43. A partir de lo dicho, esta Corte se plantea las siguientes cuestiones.

i) Sobre la posibilidad de generar efectos jurídicos

[23] El decreto ejecutivo fue demandado por inconstitucional, ante lo cual, este Organismo en sentencia 28-19-IN/22 de 19 de enero de 2022, resolvió que: "[…] *esta Corte no observa que el artículo 1 del Decreto infrinja el principio de progresividad de los derechos y la prohibición de regresividad, pues tal como se puede apreciar, este amplía la ZITT en una superficie de 60.450,42 has. Además, este artículo únicamente localiza y delimita los límites geográficos de la ZITT, sin establecer permisiones a plataformas o actividades extractivas* […] *Aceptar parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad No. 28-19-IN. 2. Declarar la inconstitucionalidad por la forma de los artículos 3, 4, 5, 6, 8 y 9 del Decreto No. 751 de 27 de mayo de 2019, publicado en el Registro Oficial No. 506 el 11 de junio de 2019. En consecuencia, la redacción original de los artículos 3, 4 y 5 del Decreto Ejecutivo No. 2187 de 03 de enero de 2007, publicado en el Registro Oficial No. 1 de 16 de enero de 2007, se mantienen vigentes*".

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

67. Es procedente señalar que la jurisprudencia de la Corte ha sido oscilante respecto de la verificación de los efectos jurídicos establecidos en el numeral 4 del artículo 105 de la LOGJCC en un plebiscito. En unos casos se ha establecido que este requisito solo puede ser verificado en un referendo (por ejemplo, en los dictámenes 9-19-CP/19, 2-22-CP/22). En otros, la indeterminación de las medidas a adoptar tuvo como resultado que se nieguen las solicitudes de plebiscitos (por ejemplo, en el dictamen 5-20-CP/20). Al respecto, el artículo 127 de la LOGJCC señala que el control de constitucionalidad debe dirigirse, también a las "medidas a adoptar", medidas que son propias de un plebiscito (en contraste a las disposiciones jurídicas que corresponden a un referendo, ver párrafo 45 *supra*) y debe tener como fin garantizar la libertad del elector. En este contexto, es claro que para garantizar la libertad del elector las medidas a adoptar deben tener la potencialidad de surtir efectos pues, en caso contrario, no sabría cuáles serían las consecuencias del voto y su elección sería meramente ilusoria. En conclusión, esta Corte considera que el requisito establecido en el numeral 4 del artículo 105 de la LOGJCC también debe ser verificado ante las iniciativas de realización de un plebiscito.

68. En este caso, respecto de la verificación de las medidas a adoptar es preciso considerar que de la solicitud planteada se extrae que la misma tenía como finalidad que se mantenga el crudo del bloque 43 indefinidamente bajo el subsuelo, lo que, en la práctica –y a pesar del tiempo transcurrido en el que se emitieron una serie de actos para la explotación hidrocarburífera–, conserva la posibilidad de generar efectos. Esto porque, de acuerdo con la información presentada por PETROECUADOR, se estima aproximadamente que son 136,2 millones de barriles de crudo los que todavía no se han explotado del bloque 43[24]. Así, si eventualmente en la consulta se obtuviese una votación mayoritaria por el sí, este resultado podría traducirse en resultados tangibles, consistentes en la suspensión de la explotación de petróleo del bloque 43, es decir, de las actividades constantes en el plan de actividades del bloque[25].

69. Además, según lo indicado por los solicitantes en la audiencia efectuada ante esta Corte, su finalidad es que cese la explotación de crudo del bloque 43.

70. Lo señalado previamente permite verificar el cumplimiento de uno de los requisitos exigibles a las propuestas de consulta popular, específicamente el previsto en el numeral

[24] Así lo ha manifestado EP Petroecuador al señalar que "*El Bloque 43 al cierre de diciembre del año 2022 tiene un acumulado de 125.46 millones de barriles de petróleo y cuenta con reservas 3P (Probadas +Probables +Posibles) de 136.2 millones de barriles, asociadas a los pozos existentes en producción y al plan de desarrollo de las áreas Tiputini, Tambococha e Ishpingo Norte (plataformas A y B),basados en el comportamiento histórico de producción, correlaciones estructurales, estratigráficas, propiedades petrofísicas, etc*". Informe técnico, desarrollo del campo ITT, bloque 43 EP Petroecuador. A esta información se puede acceder a través del siguiente link: https://nube.eppetroecuador.ec/index.php/s/kptEEwYMsCoYZSE?path=%2FINFORMACI%C3%93N%20GERENCIA%20EXPLORACI%C3%93N%20Y%20PRODUCCI%C3%93N.

[25] Informe técnico, desarrollo del campo ITT, bloque 43 EP Petroecuador. A esta información se puede acceder a través del siguiente link: https://nube.eppetroecuador.ec/index.php/s/kptEEwYMsCoYZSE?path=%2FINFORMACI%C3%93N%20GERENCIA%20EXPLORACI%C3%93N%20Y%20PRODUCCI%C3%93N.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

4 del artículo 105 de la LOGJCC, es decir, que deben tener como resultado un efecto jurídico cierto. Para mostrarlo en cifras, la eventual aprobación de la consulta por la ciudadanía, implicaría la suspensión en la explotación de petróleo de aproximadamente 55.000 barriles diarios (correspondientes al bloque 43, conforme al documento mencionado en la nota al pie de página 25 *supra*).

71. En consecuencia, en virtud de lo expuesto y dado que la pregunta podría generar efectos jurídicos, se verifica el cumplimiento del requisito establecido en el numeral 4 del artículo 105 de la LOGJCC.

ii) Sobre la materia de la consulta

72. A continuación, se examinará si la pregunta incluida en la propuesta se refiere a una materia que puede ser consultada al pueblo.

73. El tercer párrafo del artículo 1 de la Constitución establece que "*los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible*" y aunque el Estado tiene, en consecuencia, competencias exclusivas sobre los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos[26], la explotación de estos recursos, según el artículo 408 de la Constitución, solo puede realizarse "*en estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos en la Constitución*".

74. Las competencias exclusivas del Estado central en relación con estos recursos no pueden ser entendidas como excluyentes del derecho de los ciudadanos a ser consultados, como la propia Constitución lo expresa reiteradamente. De esta forma, en el dictamen 9-19-CP/19, párrafo 21, la Corte Constitucional indicó 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*".

75. En consecuencia, al ser el objeto de esta consulta un tema no excluido por el ordenamiento jurídico de aquellos que pueden consultarse mediante un plebiscito, es posible continuar con el análisis.

iii) Sobre la congruencia democrática

76. Por otro lado, esta Corte considera pertinente señalar que, en el caso concreto, no está en discusión la congruencia democrática. Esto, porque se trata de un mandato obligatorio dirigido al Estado ecuatoriano[27] para que se mantenga el crudo del bloque

[26] Artículos 261 numeral 11, 313, 317. El artículo 313 dispone que estas actividades se hagan en términos de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia. El artículo 317 dispone que en su gestión el Estado debe priorizar la responsabilidad intergeneracional y la conservación de la naturaleza, minimizando los impactos de carácter ambiental, cultural, social y económico.

[27] Por medio de la resolución 019 de 6 de enero del 2014, la entonces Secretaría de Hidrocarburos resolvió; "[…] *Asignar el Bloque 43 (ITT) a la Empresa Pública de Exploración y Explotación de Hidrocarburos*

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

43 indefinidamente bajo el suelo, por ende, el cuerpo electoral guarda correspondencia con el mandato que se pretende.

iv) Sobre la restricción de derechos: seguridad jurídica

77. Por la situación fáctica y jurídica que ha cambiado profundamente desde el momento en que se presentó la solicitud de consulta popular –una década atrás– es preciso que esta Corte realice un análisis de la seguridad jurídica tanto en relación con los solicitantes como con las situaciones jurídicas que se han ido generando como consecuencia de la explotación hidrocarburífera en el bloque 43.

78. El artículo 82 de la Constitución reconoce el derecho a la seguridad jurídica en los siguientes términos: "*El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*". La Corte Constitucional ya se ha pronunciado en cuanto a que este derecho permite al individuo tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas[28].

79. En dictámenes previos, la Corte ha señalado que "[…] *la seguridad jurídica que las actividades económicas en general* […] *requieren, no puede ser entendida como contraria o excluyente de la participación y objetivos ambientales establecidos en la propia Constitución, ley suprema y fuente material y formal de todo el ordenamiento jurídico infra constitucional. Por el contrario, la seguridad jurídica tiene su fundamento principal en la Constitución y su visión integrada e integral del desarrollo*"[29].

80. En el dictamen 6-20-CP, esta Corte estableció la importancia de la seguridad jurídica en el contexto de las consultas populares sobre temas relacionados a los recursos naturales no renovables[30].

81. En este contexto, por una parte, esta Corte no puede desconocer la legítima expectativa que tenían los solicitantes de que una vez planteada su solicitud de consulta popular, esta iba a ser tramitada conforme a Derecho, de cumplir con los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico. Por ende, a pesar de que la situación ha cambiado durante estos diez años, por las características particulares del caso en concreto, la seguridad jurídica es un derecho que asiste a los solicitantes y no podría ser un impedimento para que se llegue a conocer la misma.

82. Un aspecto fundamental de análisis para esta Corte es la posible afectación a derechos constitucionales y la responsabilidad internacional que podría acarrear el Estado como consecuencia del incumplimiento de las relaciones contractuales suscritas, en caso de que en la consulta popular llegue a prosperar el sí a la pregunta –lo cual está

´PETROAMAZONAS EP´ para la exploración y explotación de hidrocarburos y sustancias asociadas […]", actualmente EP PETROECUADOR.

[28] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019.

[29] Corte Constitucional, dictamen 1-20-CP/20 de 21 de febrero de 2020.

[30] Corte Constitucional, dictamen 6-20-CP/20 de 18 de septiembre de 2020.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

directamente relacionado con la lealtad al elector (ver párrafos 57 al 61 *supra*) que tiene derecho a conocer las consecuencias de la materia sometida a consulta–. De la información solicitada por esta Corte en audiencia y de la información remitida por EP PETROECUADOR se conoce que se han suscrito contratos, principalmente, (i) de preventa de petróleo; y (ii) de servicios y de adquisición de bienes para llevar a cabo la explotación del bloque.

83. En relación con los contratos del punto (i): EP PETROECUADOR, en memorando PETRO-CIN-2023-0600-M, informó que "*las ventas de crudo Oriente y Napo que realiza la Gerencia de Comercio Internacional de la EP PETROECUADOR, a través de sus contratos de compra venta de hidrocarburos, no corresponden a un solo Bloque específico o determinado; el crudo que se exporta es de toda la producción petrolera nacional*".

84. Además, mediante memorando PETRO-CIN-2023-0614-M, EP PETROECUADOR también proporcionó a esta Corte el detalle de los compromisos internacionales respecto de la producción nacional[31] en el que se señala que hasta diciembre de 2027 está comprometido un total de 101 880 000 barriles de petróleo. Esto permite plantearse si los resultados de la consulta podrían generar un incumplimiento de los contratos de preventa de petróleo. Para analizar este último punto, corresponde verificar el porcentaje que representa el bloque 43 para la producción nacional de petróleo.

85. De la información publicada por la Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales No Renovables en su página web se puede extraer que el bloque 43 representa el 14,39%[32] de la producción nacional de EP PETROECUADOR[33] y representa el cuarto bloque de mayor explotación de petróleo. Así también, de información disponible en la página web de EP PETROECUADOR, en el 2023, se conoce que "*la empresa pública proyecta un saldo exportable aproximado de 111,5 millones de barriles de crudo, del cual 70% será entregado a contratos vigentes y el 30% irá al mercado Spot, vía licitaciones internacionales*".

86. Ahora bien, con los datos señalados se puede llegar a concluir que no es indispensable la explotación del bloque 43 para poder cumplir con los contratos de preventa de petróleo, pues si bien se reduciría la cantidad de barriles que son vendidos en el mercado

[31] A esta información se puede acceder a través de los siguientes links: https://nube.eppetroecuador.ec/index.php/s/nJRAEp4C3zXjPpw?path=%2FCONTRATOS%20BLOQUE%2043%20ITT y, https://nube.eppetroecuador.ec/index.php/s/nJRAEp4C3zXjPpw?dir=undefined&path=%2FCONTRATOS%20BLOQUE%2043%20ITT&openfile=14729646.

[32] Las cifras fueron obtenidas a la fecha del 4 de mayo de 2023.

[33] A esta información se puede acceder a través del siguiente link: https://www.controlrecursosyenergia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/05/REPORTE-DIARIO-DE-PRODUCCION-DIARIA-DE-PETROLEO-Y-GAS-NATURAL-DE-CAMPO-A-NIVEL-NACIONAL-PRELIMINAR-DEL-05-05-2023.pdf.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

SPOT[34], no existe información –que haya sido agregada a este proceso, pese a que fue solicitada a las instituciones públicas de forma reiterada– que permita afirmar que el petróleo que se extrae del bloque 43 es o sea indispensable para cumplir con las obligaciones contractuales –el 14,39% que representa el bloque 43 para la producción nacional puede ser extraído del 30% de producción nacional de petróleo que no está comprometido para el año 2023–.

87. En relación con los contratos del punto (ii): de la información señalada se conoce que existen aproximadamente 900 relaciones contractuales[35] que están ejecutándose respecto del bloque 43, sin que se haya suscrito contrato alguno de participación[36], sino, exclusivamente, de prestación de servicios[37]. De una revisión general de estos contratos, la Corte, realizando un esfuerzo razonable –dado que la información presentada resulta insuficiente–, observa que la mayoría están por terminar entre los años 2023 y 2024.

88. Por dicha circunstancia, para precautelar la seguridad jurídica esta Corte considera que si se establece un plazo determinado para que se adopten las medidas necesarias –en caso de que se obtuviera un resultado positivo en la consulta popular–, la terminación de estos contratos no representaría un riesgo de pago de altas indemnizaciones por parte del Estado ecuatoriano. Cabe aclarar que, a pesar de habérselo solicitado en providencia de 12 de abril de 2023 y en audiencia, las diferentes instituciones del Estado no han dado respuesta cabal que permita a esta Corte establecer con total precisión las posibles indemnizaciones que se deberían asumir en caso de que se suspenda la explotación del bloque 43.

89. Además, si se establece un plazo para la ejecución de los resultados de la consulta, este también permitiría dejar sin efecto los permisos y licencias ambientales que se hayan otorgado a EP Petroecuador para la explotación del bloque 43, que EP Petroecuador repare cualquier pasivo ambiental que exista –lo que debe ser monitoreado por la entidad competente, el Ministerio de Ambiente–, se precautele la protección de los territorios ancestrales de los PIAV, entre otras acciones. Así, esta Corte puntualiza que una

---

[34] Según la Real Academia Española, el mercado spot "*en el lenguaje económico se usa la expresión spot market con el sentido de ´mercado en el que se negocian compras al contado y con entrega inmediata´*". En otras palabras, es una operación para exportación inmediata de petróleo, al precio que ofrece el mercado.

[35] A esta información se puede acceder a través del siguiente link: https://nube.eppetroecuador.ec/index.php/s/nJRAEp4C3zXjPpw?path=%2FCONTRATOS%20BLOQUE%2043%20ITT

[36] Ley de Hidrocarburos, artículo innumerado anterior al 13: "*Son contratos de participación para la exploración y/o explotación de hidrocarburos, aquéllos celebrados por el Estado, titular de los recursos, por intermedio del Ministerio del Ramo, mediante los cuales delega a la contratista la facultad de explorar y/o explotar hidrocarburos en el área del contrato, realizando por su cuenta y riesgo todas las inversiones, costos y gastos requeridos para la exploración, desarrollo y producción*".

[37] Ley de Hidrocarburos, artículo 16: "*Son contratos de prestación de servicios para la exploración y/o explotación de hidrocarburos, aquéllos en que personas jurídicas. previa y debidamente calificadas, nacionales o extranjeras, se obligan a realizar para con la Secretaría de Hidrocarburos, con sus propios recursos económicos, servicios de exploración y/o explotación hidrocarburífera, en las áreas señaladas para el efecto, invirtiendo los capitales y utilizando los equipos, la maquinaria y la tecnología necesarios para el cumplimiento de los servicios contratados*".

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

eventual suspensión de la explotación de crudo no podría ser automática ni abrupta, justamente por las implicaciones que la suspensión puede acarrear en distintos ámbitos –principalmente en el jurídico, económico, social y ambiental–. En consecuencia, una eventual suspensión de toda actividad relacionada a la extracción de petróleo en el bloque 43 debería ser ordenada y progresiva.

90. Por todo lo expuesto, esta Corte Constitucional considera prudente otorgar un término no mayor a un año desde la notificación de los resultados oficiales para la ejecución de los resultados de la consulta en caso de que esta obtenga un resultado positivo.

91. Por todo lo señalado anteriormente, esta Corte aclara que si triunfa el "sí" en la consulta, el Estado: (i) no podría ejercer acciones tendientes a iniciar nuevas relaciones contractuales para continuar con la explotación de petróleo en el bloque 43; y, (ii) deberá adoptar medidas inmediatas para la reparación de la naturaleza, la protección del territorio de los PIAV, entre otras acciones, a través de los ministerios competentes.

VIII. Sobre el procedimiento de la consulta popular

92. En relación con las competencias que tiene la Corte Constitucional en el procedimiento de la consulta popular, cabe recordar que, en el dictamen de control de constitucionalidad, a esta institución le corresponde únicamente verificar si la solicitud cumple los requisitos formales y materiales, sin que esto implique realizar una valoración sobre otros aspectos, relativos a las prioridades que corresponden al campo de la política pública. Así, en la consulta popular le corresponde al pueblo ponderar las consecuencias económicas, sociales y ambientales que se generen del resultado de su decisión, tanto en el supuesto de responder "*Sí*" como "*No*".

93. Ahora bien, respecto de la fase posterior a la emisión del dictamen, según el procedimiento actual[38], correspondería que los solicitantes entreguen los formularios al CNE para el cumplimiento de la legitimación democrática. Sin embargo, dado que la consulta se presentó en el 2013 y que el 27 de septiembre de 2022, el Pleno del CNE resolvió otorgar el certificado de legitimidad democrática a favor del Colectivo Yasunidos (ver párrafo 15 *supra*), esta Corte debe disponer que dicho certificado sea considerado como válido. En consecuencia, se debe entender cumplido el requisito de legitimación democrática.

IX. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Emitir dictamen favorable de los considerandos.

[38] Artículo 195 de la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia: "[…] *El Consejo Nacional Electoral entregará los formularios para el cumplimiento de la legitimación democrática luego del dictamen de constitucionalidad de la Corte Constitucional*".

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

2. Emitir dictamen favorable respecto de la pregunta bajo la siguiente condición:

2.1. Para garantizar la libertad del elector, se dispone que al final de la pregunta deberá incluirse el siguiente texto:

De conformidad con lo dispuesto en el dictamen 6-22-CP/23, 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. Adicionalmente, el Estado no podrá ejercer acciones tendientes a iniciar nuevas relaciones contractuales para continuar con la explotación del bloque 43.

3. Reprochar el conjunto de acciones estatales que en su momento obstaculizaron el pleno ejercicio de los derechos de participación de los solicitantes y adherentes a la iniciativa de consulta popular en cuestión.

4. Negar por improcedentes las solicitudes de revocatoria del auto de inadmisión del caso 2-13-CP, su resorteo y de las medidas cautelares presentadas por los solicitantes.

5. Disponer que se proceda conforme al proceso prescrito para las consultas populares en la Constitución y el Código de la Democracia tomando en cuenta que los solicitantes cumplen con la legitimación democrática y, por tanto, no se les requerirá nuevamente la presentación de firmas.

6. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín; y, tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet y Richard Ortiz Ortiz, en sesión extraordinaria de martes 09 de mayo de 2023; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

www.corteconstitucional.gob.ec

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

DICTAMEN No. 6-22-CP/23

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respetuosamente me aparto del dictamen de mayoría No. 6-22-CP/23, por las consideraciones que se indican a continuación:

2. El voto de mayoría consideró que la propuesta de consulta popular es procedente y supuestamente cumple con los requisitos previstos en los artículos 104 y 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

3. En mi opinión, el análisis de mayoría debió considerar que, si bien es cierto que el artículo 104 de la Constitución regula la iniciativa ciudadana para proponer consultas populares, como derecho de participación política (art. 61.4 Constitución), no se puede considerar a este derecho como absoluto y sin límites.

4. Una lectura integral de la Constitución permite establecer temáticas que reñirían con la interpretación amplia del voto de mayoría sobre lo previsto en el artículo 104 de la Constitución. Por lo que, considerar que el derecho de la ciudadanía para proponer consultas populares es absoluto, implicaría abrir la posibilidad de que a, través de este mecanismo de participación ciudadana, se vacíen límites previstos en la propia Constitución, que no se consideran en el voto de mayoría.

5. Tal como lo manifesté en el voto salvado al dictamen No. 2-22-CP/22, reitero que existen límites constitucionales para impedir que la consulta popular sustituya competencias exclusivas de los distintos órganos del poder público. Para el caso concreto, el artículo 313 de la Constitución claramente dispone:

> *El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.*
>
> *Los sectores estratégicos, de* ***decisión y control exclusivo del Estado****, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social* (énfasis añadido).

6. Entre esos sectores estratégicos, se encuentran los recursos no renovables como los hidrocarburos. Además, el artículo 261, número 11, de la Constitución prevé como competencia exclusiva del Estado central los temas sobre: *"Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales".* Por lo tanto, la explotación de recursos no renovables como los hidrocarburos son de competencia exclusiva del gobierno central, y no están a simple disposición de una consulta popular de iniciativa ciudadana.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

7. Además, el artículo 407 de la Constitución prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en áreas protegidas y zonas declaradas como intangibles. Sin embargo, por excepción, en la misma norma, se prevé la posibilidad de que el Presidente de la República –confirmando la competencia exclusiva del gobierno central sobre los recursos no renovables– solicite a la Asamblea Nacional –como órgano representativo del soberano– la declaratoria de interés nacional de la actividad extractiva de recursos no renovables en aquellas áreas y zonas. Como se puede notar, en esta declaración extraordinaria participan los dos órganos con legitimidad democrática. La posibilidad de llamar a una consulta popular sobre el asunto que nos ocupa, también está establecida expresamente en el mismo artículo 407 de la Constitución. Es decir, que solo es potestad de la Asamblea Nacional, cuando lo considere necesario, convocar a consulta popular. Por lo tanto, la iniciativa ciudadana para convocar a este tipo de consultas está restringida y, a mi juicio, los derechos de participación no se ven menoscabados por la participación de los órganos de representación democrática y por los propios límites constitucionales.

8. Es decir, en una lectura sistemática de la norma suprema y respetando el principio de unidad de la Constitución, el artículo 104 sobre la iniciativa ciudadana para convocar a consultas populares, en el caso concreto, tiene los siguientes límites: (i) las competencias exclusivas del Gobierno central sobre los recursos no renovables (arts. 261.11 y 313 de la Constitución), y (ii) las competencias de la Asamblea Nacional para la declaración de interés nacional de actividades extractivas en áreas protegidas y zonas intangibles, y para convocar a una consulta popular, si lo considera necesario sobre este tema.

9. En este contexto, en el año 2013, la Presidencia de la República siguió el trámite constitucional del artículo 407 para la declaratoria de interés nacional, que fue aprobada por la Asamblea Nacional y publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 106 de 22 de octubre de 2013. En este caso, la Asamblea Nacional –en ejercicio de sus facultades constitucionales– estimó que no era conveniente convocar a una consulta popular. Esta decisión de la Asamblea Nacional, como ya se ha argumentado, no podría ser revisada a través de una consulta popular de iniciativa ciudadana. El voto de mayoría no podía ignorar las actuaciones amparadas constitucionalmente de los órganos representativos sobre la declaratoria de interés nacional.

10. Por las consideraciones expuestas, el dictamen no debió analizar el contenido de los considerandos y la pregunta, sino limitarse a determinar si el objeto de la iniciativa ciudadana de consulta era constitucionalmente procedente, y rechazarla con base en los argumentos expuestos en este voto salvado.

RICHARD OMAR ORTIZ ORTIZ

Firmado digitalmente por RICHARD OMAR ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2023.05.09 11:54:53 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

Razón. - Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en el dictamen de la causa 6-22-CP, fue presentado en Secretaría General el 09 de mayo de 2023, mediante correo electrónico a las 10:09; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

DICTAMEN No. 6-22-CP/23

VOTO SALVADO

Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet

1. Con el acostumbrado respeto a los argumentos esgrimidos por el juez ponente y por los magistrados que votaron a favor del dictamen N° 6-22-CP/23, nos permitimos discrepar con el voto de mayoría, y de conformidad a lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, fundamentamos nuestra disidencia en los siguientes términos.

I. Sobre la legitimación activa

2. El artículo 1 de la Carta Fundamental, en su inciso primero proclama al Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia de carácter democrático; y, en su inciso segundo establece que: "*La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad*"; en tanto que el artículo 95 de la Constitución indica que: "*Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones*". En este contexto, la soberanía popular es la expresión del poder de mando originario del pueblo y encuentra en los mecanismos participativos los instrumentos adecuados para ejercerla.

3. De tal manera, que la participación ciudadana se encauza -*inter alia*- a través de la consulta popular (democracia directa), denominación genérica que abarca, tanto al plebiscito, en el cual se obtiene una posición o pronunciamiento del pueblo sobre temas específicos, como al referéndum, en el que se somete a aprobación de la colectividad un determinado texto normativo, el mismo que puede ser una modificación constitucional o una reforma legal, de acuerdo a la normativa pertinente.

4. En este punto, se estima indispensable aclarar que la presente causa se activó con la presentación del oficio N° CNE-SG-2022-000829-O de 28 de septiembre de 2022, a través del cual se pone en conocimiento de este Organismo el contenido de la Resolución N° PLE-CNE-1-27-9-2022, en la que se dispuso: **i)** otorgar el certificado de legitimidad democrática a favor del colectivo YASunidos; y, **ii)** remitir toda la documentación a la Corte Constitucional con la finalidad de que se expida el correspondiente dictamen. No obstante, aquello no debe entenderse en lo absoluto como el mecanismo regular o apropiado para que se encause el trámite de control constitucional de una propuesta de consulta popular.

5. No es adecuado confundir al presupuesto de la legitimación activa para requerir el dictamen previo de constitucionalidad de una propuesta de consulta popular con el requisito sustancial o material de la legitimidad democrática. El artículo 104 de la CRE prescribe que existe iniciativa ciudadana para proponer una consulta popular sobre cualquier tema o asunto de su interés y relacionados con el Estado. Para el efecto ha previsto que se requiere de un respaldo no inferior al 5 o 10 % de las personas inscritas

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

en el correspondiente registro electoral dependiendo de si la consulta es de carácter nacional, local o especial (esto último para ecuatorianas y ecuatorianos residentes en el exterior).

6. Así, en términos generales puede decirse que existe una capacidad de obrar abierta similar a la *actio popularis*, con respecto a la posibilidad de presentar ante la Corte Constitucional una "solicitud" de consulta popular, por lo que esta puede proponerse por cualquier persona o grupo de personas sin que para ello se requiera de un número determinado de firmas de respaldo. Esta potestad se relaciona directamente con el presupuesto de la "legitimación activa"; esto es, con la aptitud procesal para comparecer en calidad de proponente de una consulta popular y requerir el dictamen previo y vinculante de constitucionalidad acorde a lo dispuesto el inciso final del artículo 104 de la CRE.

7. En cuanto a la "legitimidad democrática", se tiene que conforme lo establece el inciso cuarto del artículo 104 de la CRE, este es un requisito *sine qua non* para solicitar la **convocatoria** a una consulta popular; es decir, para dar curso o emplazar el inicio del procedimiento electoral, una vez que se haya superado el respectivo control constitucional de los considerandos, el cuestionario y los anexos que acompañan a la propuesta de consulta popular.

8. De tal forma, la recolección de firmas debe ser un paso ulterior al dictamen de constitucionalidad, pues su racionalidad reside en la necesidad de obtener el soporte o apoyo de un importante segmento de la población respecto de una propuesta de consulta que sea constitucionalmente viable y que no encuentre más obstáculos para su realización que el propio interés ciudadano (verbigracia, si no se obtuviera las firmas necesarias en merced de la iniciativa formulada).

9. A propósito de la imperativa disquisición realizada líneas arriba sobre el momento en que debe exigirse las firmas de respaldo que acredite el cumplimiento del porcentaje determinado en el artículo 104 de la CRE, resulta oportuno relievar que el presente caso deriva de un intrincado procedimiento contencioso electoral en el que justamente se impugnaba la negativa de extender el certificado de legitimidad democrática, como un requisito previo para obtener el dictamen de constitucionalidad de la propuesta de consulta popular.

10. No se puede dejar de reprochar el conjunto de acciones estatales que en su momento obstaculizaron el pleno ejercicio de los derechos de participación de los proponentes y adherentes a la iniciativa de consulta popular en cuestión. Una de estas actuaciones estatales provino por parte de conformación de la Corte Constitucional en funciones durante los años 2013-2015, pues es en este periodo en el que se dispuso completar la "*demanda*" adjuntado el informe favorable del CNE sobre el cumplimiento de la legitimación democrática en aplicación de la regla jurisprudencial contenida en el

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

dictamen N° 001-13-DCP-CC; y, posteriormente se archivó el proceso N° 2-13-CP[1], a causa de la supuesta ausencia de este requisito; asunto controvertido que fuere resuelto de forma definitiva y en sentido favorable a los proponentes mediante sentencia dictada dentro de la causa N° 888-2019-TCE de 05 de septiembre de 2022.

11. Es menester enfatizar que el precedente desarrollado en el dictamen N° 001-13-DCP de 25 de septiembre de 2013, se constituyó como un obstáculo para el ejercicio del derecho de participación a través de la figura de la consulta popular, ya que dicha interpretación generó dos efectos negativos: "(…) *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 disuada a los ciudadanos de promover consultas populares, debido a una exigencia previa que dificulta innecesariamente su derecho de participación".*[2]

12. Precisamente por tal razón, el Pleno de la Corte Constitucional cuyos jueces se posesionaron el 5 de febrero de 2019, se alejó expresa y fundamentadamente del referido precedente jurisprudencial y en el dictamen N° 1-19-CP/19 de 16 de abril de 2019, estableció que:

> "(…) *al exigirse de forma prematura, una condición no prevista en la Constitución para el ejercicio de este derecho de participación, se inobserva el principio recogido en el artículo 11 numeral 3 de la Carta Constitucional, que, en su inciso segundo determina: 'Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley*'; *y, el artículo 11 numeral 8 de la Norma Suprema que respecto del desarrollo de los derechos establece que 'El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos'* (…).
>
> *En tal virtud, esta Corte Constitucional está en la obligación de alejarse del precedente fijado en el Dictamen No. 001-13-DCP-CC, por tratarse de un criterio incompatible con la Constitución, que además de carecer de un sustento jurídico, ha sido empleado como un mecanismo para dificultar y coartar la participación ciudadana, conforme al artículo 2 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que establece como un principio de la justicia constitucional a la obligatoriedad del precedente; no obstante, señala que: 'La Corte podrá alejarse de sus precedentes de*

[1] Cabe aclarar que la causa 2-13-CP, se inició a partir de la solicitud presentada directamente ante esta Corte, en la que se solicitó se emita el "(…) *dictamen acerca de la conformidad de la pregunta con la Constitución de la República del Ecuador según el art. 100 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional* (…)". En tanto que la causa N° 6-22-CP deriva de la solicitud formulada ante el CNE, en la que se requirió: "(…) *que una vez que la Corte emita su dictamen nos entregue los formularios para recoger las firmas de respaldo, en el plazo legal. No está por demás informar a usted que también nos hemos dirigido a la Corte Constitucional para que emita el dictamen sobre la constitucionalidad de la misma pregunta*". De ahí, que, aunque sean peticiones relacionadas tienen un origen distinto.

[2] Corte Constitucional, dictamen N° 1-19-CP/19 de 16 de abril de 2019, párr. 23.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

forma explícita y argumentada garantizando la progresividad de los derechos y la vigencia del estado constitucional de derechos y justicia'.

En aras de favorecer un pleno ejercicio y vigencia de este derecho, corresponde que este organismo de control e interpretación constitucional modifique la regla jurisprudencial contenida en el Dictamen No. 001-13-DCP-CC. Como consecuencia, no debe exigirse la acreditación del porcentaje de respaldo popular, como un requisito para efectuar el control previo de constitucionalidad al cual hacen referencia los artículos 104 y 438 numeral 2 de la Norma Suprema".

13. En suma, de la revisión de la solicitud materia de análisis se observa que nos encontramos frente a una consulta popular de carácter plebiscitaria en la que los proponentes manifiestan que comparecen en calidad de representantes del colectivo YASunidos[3], de lo cual se colige que los mismos se encuentran plenamente legitimados para solicitar a este Organismo el dictamen previo y vinculante de constitucionalidad respecto de su propuesta de consulta popular.

II. Consideración previa

14. Se hace notar que la propuesta de consulta popular *in examine* ingresó ante el CNE el 22 de agosto de 2013, la misma que luego de varias acciones administrativas y jurisdiccionales fue remitida a la Corte Constitucional el 03 de octubre de 2022.

15. En tal virtud, es necesario puntualizar que a partir del año 2019 se emitieron diversos estándares y criterios jurisprudenciales mediante los cuales se establecieron condiciones más favorables para el pleno ejercicio de los derechos de participación, entre los que se fue delimitando la forma en cómo se debe efectuar el control constitucional de las propuestas de consulta popular. El objetivo de fundar dichas líneas jurisprudenciales fue el de establecer directrices *a futuro*, para que tanto la ciudadanía, como la presidencia de la República, los gobiernos autónomos descentralizados[4] y la Asamblea Nacional[5] (entidades públicas legitimadas para convocar a una consulta popular) cuenten con herramientas útiles que les permitan ejercitar de mejor manera el derecho a consultar y de esta forma asegurar la garantía de libertad del elector y en particular las cargas de lealtad y claridad.

16. Es así que en los 40 casos de consulta popular que han sido resueltos por esta Corte Constitucional en el periodo 2019-2022, se han establecido criterios que configuran el estándar que ha aplicado este Organismo para el ejercicio del control constitucional de los pedidos de consulta popular (anexo 1).

17. Una mención especial merece el dictamen N° 10-19-CP/19 de 17 de septiembre de 2019, en el que se razonó lo siguiente:

[3] Conforme consta acreditado en los anexos que se remiten al expediente N° 6-22-CP.
[4] Artículo 104 de la CRE.
[5] Artículo 407 de la CRE.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

"*27. Esto se debe a que los considerandos son los contenidos introductorios, conceptos de apoyo o razones que motivan una consulta y tienen como función principal brindar al elector un contexto y delimitación de las preguntas que serán sometidas a su consideración. Por consiguiente, toda consulta que pretenda realizarse a la ciudadanía debe estar acompañada inexorablemente por sus correspondientes considerandos introductorios.*

28. Además, la exposición de considerandos no constituye un requisito puramente formal, ***sino que para garantizar la carga de claridad necesaria y para brindar libertad al elector debe, como mínimo, contener: Descripción objetiva de temas fácticos, espaciales, demográficos y técnicos relacionados al tema consultado; cifras oficiales y demás información que permita comprender la pregunta; el fin que persigue y la delimitación de los efectos de la consulta***" (énfasis agregado).

18. De igual manera, en el dictamen N° 7-22-CP/22 de 28 de noviembre de 2022 se establece lo siguiente:[6]

"*11. Cabe indicar que los parámetros de control constitucional empleados para el análisis de las propuestas de consulta popular deben ser estrictos, 'pues por su importancia y posibles consecuencias, los electores deben contar con preguntas constitucionales, con considerandos que brinden la información necesaria y neutra que les permita conocer el contexto, los fines, razones y consecuencias de la misma; así como con preguntas claras y leales que permitan a los electores tomar una decisión libre que garantice materialmente su derecho a elegir'* (…).

16. Así mismo, se debe considerar que como parte del control material de la consulta planteada, en atención al artículo 127 de la LOGJCC, este Organismo verificará que el petitorio que se formula 'no incurra en prohibiciones o violaciones constitucionales, ni reformen la Constitución en tanto para ello existen procedimientos específicos para tal efecto'. El control material también consiste en verificar que las preguntas 'no menoscaben el orden constitucional y, por tanto, protejan los derechos de los ciudadanos' (…)

31. En el presente caso, este Organismo constata que la mayoría de los considerandos analizados no cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 104, así como con el artículo 103 LOGJCC, y consecuentemente, al excluir 5 de los textos introductorios de la propuesta, la pregunta tan solo contaría con 2 considerandos que, por sí solos, no brindan la información necesaria y suficiente sobre la cuestión planteada , pese a esto, esta Corte, considera adecuado continuar con el análisis de la pregunta 1, a fin de identificar si ésta cumple con los requisitos legales para su aprobación y así como brindar al ejecutivo y a la ciudadanía un análisis integral de lo planteado".

19. Bajo tales consideraciones vale la pena acotar que la presente propuesta de consulta popular y su consecuente control constitucional no podrían guiarse en función de dichos estándares jurisprudenciales, pues sería irrazonable que se exija a los proponentes que hayan debido adecuar su proyecto de consulta a criterios que a la

[6] Se han omitido los pies de página que constan en el dictamen citado.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

época de su presentación (2013) no se encontraban desarrollados en nuestro ordenamiento jurídico.

III. Sobre los petitorios de 07 de octubre de 2022 y 13 de febrero de 2023

20. En relación al escrito presentado el 07 de octubre de 2022 por parte de los proponentes, se verifica que en el mismo se solicita la realización de actuaciones jurisdiccionales vinculadas con la causa N° 2-13-CP; ante lo cual cabe señalar lo siguiente:

i. La causa 6-22-CP se aperturó debido al ingreso del oficio N° CNE-SG-2022-000829-O de 28 de septiembre de 2022, suscrito por el secretario general del CNE, por medio del cual se puso en conocimiento del presidente de la Corte Constitucional el contenido de la Resolución No. PLE-CNE-1-27-9-2022.

ii. En la Resolución N° PLE-CNE-1-27-9-2022, se dispuso: "(…) *Aceptar la solicitud presentada por el señor Pedro Bermeo Guarderas, y consecuentemente otorgar el certificado de legitimidad democrática a favor del "Colectivo Yasunidos*"; y, "(…) *remitir toda la documentación necesaria a la Corte Constitucional del Ecuador, con la finalidad que expida el correspondiente dictamen de constitucionalidad*".

iii. Es decir, que el caso 6-22-CP corresponde a un nuevo pedido de dictamen de constitucionalidad, al que se acompaña el certificado relativo al cumplimiento de las firmas necesarias para la realización de la consulta popular, por lo que si bien, el presente caso guarda relación con el proceso N° 2-13-CP, debe dejarse claro que son dos expedientes que tienen un origen distinto. El caso 6-22-CP se relaciona con el pedido del CNE, mientras que el caso N° 2-13-CP se vincula con el pedido de dictamen presentado por los proponentes de la consulta ante la Corte Constitucional en el año 2013.

iv. Lo anterior es relevante, pues el caso N° 2-13-CP se encuentra archivado mediante auto de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional de 12 de febrero de 2015, sobre el cual no caben nuevas actuaciones jurisdiccionales con ocasión de la sustanciación de la causa N° 6-22-CP.

v. Los petitorios formulados en el escrito de 07 de octubre de 2022 y su correspondiente insistencia parcial de 13 de febrero de 2023, en los que se solicita que se revoque el auto de inadmisión, se asigne un nuevo juez ponente a la causa archivada y que se dicten medidas cautelares dentro del proceso N° 2-13-CP, son impertinentes por cuanto las sentencias y autos de la Corte Constitucional tienen el carácter de definitivos e inapelables[7] (sin perjuicio de la posibilidad de interponer los recursos horizontales de ampliación y aclaración[8]); por lo que no procede la revocatoria del auto de inadmisión ni el resorteo solicitado en la causa N° 2-13-CP.

[7] Artículo 440 de la CRE.
[8] Artículo 162 de la LOGJCC.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

vi. Respecto de la solicitud de medidas cautelares se ilustra que estas también devienen en improcedentes, en razón de que aquellas se las puede presentar en conjunto con otra acción constitucional, siempre se traten de garantías jurisdiccionales de protección de derechos; no obstante, siendo que la consulta popular se erige como un mecanismo de democracia directa no corresponde su interposición dentro de la presente causa.

IV. Contenido de la propuesta de consulta popular

21. En el caso que nos ocupa, la pretensión de los proponentes es que la Corte emita un dictamen favorable de constitucionalidad respecto de una propuesta de consulta popular encaminada a que la ciudadanía en general se pronuncie sobre lo siguiente:

> "*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) *No*"

V. Ejercicio del control constitucional

22. El artículo 127 de la LOGJCC determina que el control de constitucionalidad de los pedidos de consulta popular "*se ejercerá en los mismos términos y condiciones que el control previsto en la Sección Tercera del Capítulo Cuarto del presente Título*"; concomitantemente, el artículo 85 del RSPCCC establece que dicho ejercicio se efectuará: "*de conformidad con lo establecido en los artículos 102 al 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional"*.

23. Este control constitucional acorde a lo previsto en los artículos 104 y 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, comprende dos

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

momentos de análisis, a saber: **a)** respecto de los considerandos que introducen las preguntas[9]; y, **b)** del cuestionario que conforma la pregunta[10].

24. En virtud de lo expresado *ut supra* se procederá a realizar el respectivo control de constitucionalidad a partir de la formulación de los siguientes problemas jurídicos:

a) ¿Los considerandos introductorios cumplen con los requisitos determinados en el artículo 104 de la LOGJCC?

b) ¿El cuestionario formulado por los proponentes cumple con los requisitos exigidos en el artículo 105 de la LOGJCC?

- **Resolución del primer problema jurídico:**

  ¿Los considerandos introductorios cumplen con los requisitos determinados en el artículo 104 de la LOGJCC?

25. Como un primer punto cabe indicar que la propuesta de consulta popular se halla compuesta de dos considerandos, los cuales tienen como propósito contextualizar y suministrar la información que, a juicio de los proponentes, se considera adecuada a fin de acercar a los electores a una comprensión efectiva de la pregunta esbozada en el cuestionario.

26. Al respecto, se verifica que, si bien, el considerando primero comporta una mera transcripción del marco constitucional aplicable, su finalidad es dar a conocer la base jurídica por la cual se convoca al electorado a consignar su pronunciamiento en las urnas; lo cual, no induce a ningún tipo de reflexión o presenta contenidos sugestivos que puedan influir en la opinión del elector para votar a favor de la propuesta de consulta. Asimismo, no deviene en inconexo o incoherente para los efectos del mecanismo de democracia directa que se procura activar.

27. En lo que atañe al considerando segundo se verifica que las frases: "*mantener la iniciativa*" y "*es un tema de interés general*", proporcionan una carga valorativa que

[9] En cuyo caso el análisis debe estar orientado a verificar: "*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. Esta concordancia comprende la relación entre las finalidades que se señalan en el considerando 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*".

[10] Para lo cual se debe constatar: "*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*".

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

tiene potencialidad de incidir en una respuesta afirmativa, pues haría presumir que existe una imperiosa necesidad de "mantener la iniciativa" de dejar crudo bajo el suelo, persiguiendo a su vez una suerte de adhesión del sufragante con la propuesta al calificarla como un asunto de "interés general", lo que ciertamente termina por afectar la neutralidad del lenguaje utilizado.

28. Por estas razones, con miras a garantizar la plena libertad del elector y respetando la voluntad de los proponentes, se considera pertinente excluir únicamente dichas frases, de modo que el considerado segundo será constitucional al tenor del siguiente texto:

> "*Que, dejar el crudo en el subsuelo en el YASUNÍ, en los campos conocidos como ITT, ISHPINGO, TAMBOCOCHA, TIPUTINI es un tema que puede ser decidido mediante consulta popular*".

29. Por tanto, se establece que los considerandos de la propuesta de consulta popular cumplen con las exigencias del artículo 104 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, con las precisiones realizadas en los párrafos 55 y 56 *supra*.

- **Resolución del segundo problema jurídico:**

¿El cuestionario formulado por los proponentes cumple con los requisitos exigidos en el artículo 105 de la LOGJCC?

30. Como punto de partida es necesario recapitular que la naturaleza de la presente consulta popular es de orden plebiscitaria, por lo que su examen de constitucionalidad se ciñe a la verificación de los presupuestos establecidos en los numerales 1 y 2 del artículo 105 de la LOGJCC.

31. Así las cosas, se advierte que la consulta cumple con estos presupuestos jurídicos debido a que se ha formulado una sola cuestión en la pregunta, a saber, mantener el curdo del bloque 43 del ITT indefinidamente bajo el suelo; y, no existe la posibilidad de aceptar o negar la consulta en bloque, por cuanto existe solo una pregunta.

32. Por lo señalado, se colige que la propuesta de consulta popular cumple con los parámetros establecidos el artículo 105 numerales 1 y 2 de la LOGJCC.

Presupuesto material:

33. Adicionalmente, es importante resaltar que la propuesta de consulta no contraviene expresamente ningún mandato constitucional, puesto el mismo artículo 407 de la CRE[11], en un contexto muy simular, prevé que existe la posibilidad de convocar a una

[11] Artículo 407 de la CRE: *"Se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. Excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa*

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

consulta popular para autorizar la explotación de recursos naturales no renovables en áreas protegidas y zonas declaradas como intangibles, por lo que es lógico concluir que, por un elemental principio de equivalencia, también es plausible impedir que se autorice su explotación por medio de dicha figura.

34. En suma, se concluye que de haberse realizado el control de la consulta popular materia de este dictamen en el año 2013, ésta hubiera superado el control constitucional.

V. Situaciones supervinientes y eficacia de la propuesta de consulta a la fecha actual

35. Sin perjuicio del análisis realizado previamente este voto particular no puede abstraerse de la realidad y desconocer que existen circunstancias fácticas y jurídicas que han variado considerablemente en torno a la explotación petrolera dentro del Parque Nacional Yasuní desde la fecha de presentación de la propuesta de consulta popular (año 2013) hasta la actualidad, esto es, casi diez años después.

36. Para ello, conviene traer a colación un acontecimiento sumamente relevante, que se trata de la declaratoria de interés nacional para autorizar la explotación hidrocarburífera en los bloques 31 y 43 del Parque Nacional Yasuní.

37. Así se tiene, que luego de que el 15 de agosto de 2013 se anunciara el fracaso de la iniciativa denominada "Yasuní ITT"[12], que tenía como propósito conservar al petróleo bajo tierra como un efecto útil para conservar, principalmente, la biodiversidad existente dentro del Parque Nacional Yasuní y contener la emisión de CO2 que significaría el uso del crudo en la atmósfera, el gobierno nacional dio paso a las gestiones administrativas, legales y constitucionales para solicitar a la Asamblea Nacional la declaratoria de interés prevista en el artículo 407 de la CRE.

38. De tal manera que a través del decreto ejecutivo No. 74 de 15 de agosto de 2013, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 72 de 03 de septiembre de 2013[13], la presidencia de la República ordenó:

> "*Art. 4.- En el plazo máximo de cinco (5) días hábiles, los ministros Coordinador de la Política Económica; Ambiente ; Justicia, Derechos Humanos y Cultos; y Recursos Naturales No Renovables, deberán informar a la Presidencia de la República sobre la viabilidad ambiental, técnica, financiera y constitucional de la explotación de los campos petroleros en el Parque Nacional Yasuní, para efectos de solicitar fundadamente a la Asamblea Nacional para que autorice la explotación petrolera en el Parque Nacional Yasuní.*

*declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, **que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular**"* (énfasis agregado).

[12] Mediante decreto ejecutivo N° 847 de 02 de enero de 2008, publicado en el Registro Oficial N° 253 del mismo mes y año, se autorizó al Ministerio de Economía y Finanzas para constituir el fideicomiso para la administración de aportes transferidos al proyecto "MODELO YASUNÍ - ITT".

[13] Reformado por el decreto ejecutivo No. 84 de 17 de agosto de 2013 (publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 77 de 10 de septiembre de 2013)

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

> *Art. 5.- En el caso de que la Asamblea Nacional autorice la actividad extractiva, esta no podrá desarrollarse en un área superior al uno por mil del territorio del Parque Nacional Yasuní*".

39. Posteriormente, con oficio N° T.4980-SNJ-13-719 de 23 de agosto de 2013, la presidencia de la República requirió a la Asamblea Nacional: "(…) *se sirva declarar 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*".[14]

40. Con estos petitorios, mediante resolución legislativa publicada en el Registro Oficial Suplemento N° 106 de 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* (…).
>
> *SEGUNDO. - Excluir de esta Declaratoria de Interés Nacional, la realización de actividades extractivas en la Zona Intangible Tagaeri-Taromenane, delimitada mediante Decreto Ejecutivo No. 2187, publicado en el Registro Oficial 01 de 16 de enero de 2007.*
>
> *En cumplimiento de los principios de aplicación de los derechos garantizados en la Constitución, la Función Ejecutiva, en el caso de avistamiento de personas de pueblos en aislamiento voluntario, suspenderá las actividades hasta la aplicación de las políticas, protocolos y códigos de conducta que precautelen los derechos a la vida y la autodeterminación de los pueblos*".

41. Luego de ello, por medio de la Resolución N° 019 de 06 de enero del 2014, la entonces Secretaría de Hidrocarburos resolvió en su artículo 1: "(…) *Asignar el Bloque 43 (ITT) a la Empresa Pública de Exploración y Explotación de Hidrocarburos "PETROAMAZONAS EP" para la exploración y explotación de hidrocarburos y sustancias asociadas* (…)".

42. El 4 de febrero de 2018, se efectuó una consulta popular que tuvo como resultado una votación mayoritaria a favor de la pregunta 7 referente a: "*¿Está usted de acuerdo en*

[14] Cabe indicar que tanto los decretos ejecutivos, como el oficio referido en los párrafos 65 y 66 fueron demandados por inconstitucionales y que en sentencia N° 5-13-IA de 30 de junio de 2021, esta Corte determinó: "*Por tal motivo, se concluye que el artículo 4 del Decreto Ejecutivo No. 74 de 15 de agosto de 2013, el artículo 5 del mismo instrumento sustituido por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 84 de 17 de agosto de 2013; y, el oficio de la Presidencia de la República No. T.4980-SNJ-13-719 de 23 de agosto de 2013, al ser actos de mera fundamentación y trámite, surtieron efectos jurídicos individuales e indirectos; y en consecuencia, no cumplieron con el requisito de generalidad y abstracción, lo que configura la falta de objeto para ser impugnables vía acción pública de inconstitucionalidad, sin perjuicio de que se pueda accionar el control constitucional que corresponda"*.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

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?". En ese marco, se dictó el decreto ejecutivo N° 751 de 27 de mayo de 2019[15] publicado en el Registro Oficial N° 506 el 11 de junio de 2019, para redefinir los nuevos límites de la Zona Intangible Tagaeri Taromenane y su zona de amortiguamiento.[16]

43. Se aclara que en el presente voto salvado se tomará como referencia únicamente aquella información que se relaciona con las actividades desarrolladas en el bloque 43 mas no en el 31, por cuanto la pregunta de la propuesta de consulta popular *in examine* se circunscribe exclusivamente al denominado bloque 43.

- **Situación actual respecto de la explotación hidrocarburífera en el bloque 43 del Parque Nacional Yasuní:**

44. Conforme consta en el: "*DÉCIMO OCTAVO INFORME SEMESTRAL DE CUMPLIMIENTO DE LA DECLARATORIA DE INTERÉS NACIONAL PARA LA EXPLOTACIÓN PETROLERA DE LOS BLOQUES 31 Y 43 DENTRO DEL PARQUE NACIONAL YASUNÍ (ABRIL 2022 – OCTUBRE 2022)*", se evidencia que de las 80.06 hectáreas intervenidas 43.16 corresponden al bloque 43.[17]

[15] En el aludido decreto se establece: "*Que mediante informe técnico respecto de la reducción del área autorizada por la declaratoria de interés nacional de 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, a un área de 300 hectáreas realizado por el Ministerio del Ambiente en junio de 2018, se determinó que al momento existe una intervención de 47,2 hectáreas dentro del parque Nacional Yasuní (...) Art- l.- Reformar el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 2187, de 03 de enero de 2007, publicado en el Registro Oficial No. 1 de 16 de enero de 2Ñ7, con el siguiente contenido: 'Delimítese la Zona Intangible Tagaeri Taromenane que alcanza 818.501,42 hectáreas, que se ubican en las parroquias de Cononaco y Nuevo Rocafuerte, cantón Aguarico; Inés Arango, cantón Rocafuerte provincia de Orellana; y parroquia Curaray, cantón Arajuno, provincia de Pastaza* (...)".

[16] El citado decreto ejecutivo también fue demandado por inconstitucional, ante lo cual, este Organismo en sentencia N° 28-19-IN/22 de 19 de enero de 2022, resolvió que: "(...) *esta Corte no observa que el artículo 1 del Decreto infrinja el principio de progresividad de los derechos y la prohibición de regresividad, pues tal como se puede apreciar, este amplía la ZITT en una superficie de 60.450,42 has. Además, este artículo únicamente localiza y delimita los límites geográficos de la ZITT, sin establecer permisiones a plataformas o actividades extractivas* (...) *Aceptar parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad No. 28-19-IN. 2. Declarar la inconstitucionalidad por la forma de los artículos 3, 4, 5, 6, 8 y 9 del Decreto No. 751 de 27 de mayo de 2019, publicado en el Registro Oficial No. 506 el 11 de junio de 2019. En consecuencia, la redacción original de los artículos 3, 4 y 5 del Decreto Ejecutivo No. 2187 de 03 de enero de 2007, publicado en el Registro Oficial No. 1 de 16 de enero de 2007, se mantienen vigentes*".

[17] Información y tabla obtenida del informe realizado por PETROECUADOR EP, que se encuentra denominado como "Informe DIN 18 (abril 2022-octubre 2022)", p. 21, accesible través del siguiente link: https://nextcloud.energiayminas.gob.ec/index.php/s/48dCHLekxiSrd3j.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

Instalación	Área Intervenida dentro del PNY en periodos anteriores (Hectárea) (a)	Área Intervenida dentro del PNY en este período (Hectárea) (b)	Total Área Intervenida dentro del PNY (Hectárea) (a + b)
Área total intervenida dentro del PNY Bloque 31	36.90	0.00	36.90
Área total intervenida dentro del PNY Bloque 43	43.16	0.00	43.16
Área total intervenida dentro del PNY (BLQ. 31 y 43)	80.06	0.00	80.06

45. Según el periodo reportado en el informe citado *ut supra*, los pozos perforados en el bloque 43, se encontrarían ubicados dentro y fuera de los límites del PNY[18], conforme el siguiente detalle:

AREA	PLATAFORMA	POZOS PERFORADOS	LICENCIA AMBIENTAL	UBICACIÓN
Ishpingo	Ishpingo A	10	032 (31MAY2022)	Dentro del PNY
	Ishpingo B	4	032 (31MAY2022)	Dentro del PNY
Tiputini	Tiputini C	35	315 (22MAY14) / 166 (16MAR15) 195-SUIA (30NOV18)	Fuera del PNY
	CPT	8		Fuera del PNY
	Tiputini B	3		Fuera del PNY
	Tiputini A	20	315 (22MAY14) / 166 (16MAR15)	Fuera del PNY
	Tiputini D	21	315 (22MAY14) / 166 (16MAR15) 195-SUIA (30NOV18)	Fuera del PNY
	Tiputini E	11	315 (22MAY14) / 277	Fuera del

[18] *Ibídem*, pág. 59.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

Tambococha			(15NOV16)	PNY
	TambocochaD	27	315 (22MAY14) / 277 (15NOV16) 195-SUIA (30NOV18)	Dentro del PNY
	TambocochaA	20	315 (22MAY14) / 166 (16MAR15) 195-SUIA (30NOV18)	Dentro del PNY
	TambocochaE	22	315 (22MAY14) / 166 (16MAR15) 195-SUIA (30NOV18)	Dentro del PNY
	TambocochaB	20	315 (22MAY14) / 166 (16MAR15) 195-SUIA (30NOV18)	Dentro del PNY

46. Del acontecer relatado previamente se evidencia que a la presente fecha, el bloque petrolero N° 43 ocupa 43.06 de las 300 hectáreas autorizadas para la explotación petrolera dentro del Parque Nacional Yasuní ("**PNY**"), estando ubicadas sus plataformas y pozos para dicha actividad extractiva, tanto dentro, como fuera del PNY. Por lo que se puede inferir razonablemente que la consulta materia de análisis carece de objeto superviniente, puesto que la misma tenía como finalidad que se "*mantenga el crudo del ITT, conocido como bloque 43, indefinidamente bajo el suelo*", situación que en la práctica no se logró concretar y que, por el contrario, se han emitido una serie de actos jurídicos entre los que se incluye principalmente el procedimiento especial previsto en el artículo 407 de la CRE (declaratoria de interés nacional) para la explotación hidrocarburífera en los bloques 31 y 43 del PNY.

47. Ahora bien, a pesar de que no corresponde interpretar a partir de hechos futuros la intencionalidad de una propuesta de consulta popular, tampoco sería procedente avalar que las expresiones -*mantener el crudo indefinidamente bajo el suelo*- podrían entenderse como la disposición de "suspender o impedir que se continúe la explotación petrolera dentro del bloque 43 del PNY", pues aquello significaría irrumpir en la esfera volitiva de quienes prestaron su firma de respaldo para una propuesta que mantenía otro contexto fáctico y jurídico, asumiendo que en las actuales circunstancias también estarían de acuerdo con su decisión inicial; lo que puede suponer una suerte de fraude al proceso de legitimación democrática.

48. Es por ello, que no se puede coincidir con el voto de mayoría cuando en el párrafo 68 se afirma que: "(…) *si eventualmente en la consulta se obtuviese una votación*

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

mayoritaria por el sí, este resultado podría traducirse en resultados tangibles, consistentes en ***la suspensión de la explotación de petróleo del bloque 43, es decir, de las actividades constantes en el plan de actividades del bloque*** (…)" [énfasis agregado]. Este tipo de análisis conduce a un ejercicio intelectivo que no es procedente en materia de control constitucional de consultas populares donde se debe respetar al máximo la taxatividad de la pregunta, pues la Corte estaría rebasando sus competencias e interpretando el cuestionario al acomodo de otras circunstancias fácticas y jurídicas.

49. En el presente caso, la pregunta no se circunscribe a disponer la "suspensión de la explotación de petróleo del bloque 43" ni mucho menos hace referencia a una "suspensión de actividades constantes en un plan". Es muy grave que el dictamen de mayoría minimice el hecho de que existen circunstancias sobrevinientes que pueden verse afectadas con la propuesta de consulta, ya que, al existir una serie de disposiciones normativas que actualmente autorizan la explotación hidrocarburífera en el PNY, hacen que sobre esta decisión estatal se despliegue un complejo encadenamiento de relaciones jurídicas (especialmente contractuales[19] o convencionales[20]), que de ser ignoradas

[19] A través del escrito de 20 de abril de 2023, la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador, PETROECUADOR: 1) los memorandos N° PETRO-CIN-2023-0543-M y PETRO-SSA-2023-0902-M de 20 de abril de 2023, en los que se hace conocer el listado de los contratos nacionales; y, 2) el memorando N° PETRO-CIN-2023-0614-M de 20 de abril de 2023, en el que consta la lista de los contratos internacionales que comprometen la producción nacional de curdo.

[20] Mediante escrito de fecha 17 de abril de 2023, presentado por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Aguarico se informó que: "(…) *de acuerdo con nuestras competencias en diferentes áreas que se ha realizado con Petroecuador, con fondos provenientes de la explotación petrolera del bloque 43, mismos que han sido invertidos para el desarrollo del organismo seccional, así también han sido beneficiados las comunidades cercanas a la zona de afectación, con las cuales se ha realizado convenios tripartitos de los cuales detallo a continuación; a) CONVENIO ESPECÍFICO DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL ENTRE EL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA, LA EMPRESA PÚBLICA DE EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE IDDROCARBUROS PETROAMAZONAS EP Y EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN ÁGUARICO; b) CONVENIO DE COOPERACIÓN TRIPARTITO ENTRE LA COMUNA KICHWA CHIRO ISLA, PETROAMAZONAS EP Y EL GOBIERNO AUTONÓMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN AGUARICO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LOS SISTEMAS DE AGUA POTABLE EN LA COMUNA CHIRO ISLA (CHIRO ISLA Y LIMÓN YACU) EN EL MARCO DEL CONVENIO DE COMPENSACIÓN O-01834-PAM-EP-2015 SUSCRITO CON LA COMUNA CHIRO ISLA; c) CONVENIO DE COOPERACIÓN TRIPARTITO- ENT-RE LA COMUNA KICHWA BOCA TIPUTINI, LA EP PETROECUADOR Y EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN AGUARICO, EN APOYO A LA COMUNA CON EL FINANCIAMIENTO PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE AGUA POTABLE EN LA COMUNA KICHWA BOCA TIPUTINI (VANAVACU, PATAS URCO, BOCANA CENTRO, SAN CARLOS) EN EL MARCO DEL CONVENIO DE COMPENSACIÓN O-02913-PAM-EP-2018 SUSCRITO EL 15 DE JULIO DE 2018 ENTRE LA COMUNA KICHWA BOCA TIPUTINI V LA EX PETROAMAZONAS EP; d) CONVENIO DE COOPERACIÓN TRIPARTITO ENTRE EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN AGUARICO LA COMUNA KICHWA BOCA TIPUTINI Y LA EP PETROECUADOR PARA EL CUMPLIMIENTO DEL NUMERAL 4.1.4. del CONVENIO DE COMPENSACIÓN SOCIAL O-03349-PAM-EP-2020; e) CONVENIO DE COOPERACIÓN ENTRE EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN AGUARICO Y LA EP PETROECUADOR PARA EL CUMPLIMIENTO DEL NUMERAL 5.2. DEL CONVENIO MODIFICATORIO AL CONVENIO DE COMPENSACIÓN SOCIAL NRO. O-02913-PAM-EP-2018 CON LA COMUNA KICHWA BOCA TIPUTINI, ÁREA DE INFLUENCIA DEL BLOQUE 43; f) CONVENIO TRIPARTITO DE COOPERACIÓN ENTRE EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN AGUARICO, LA COMUNA KICHWA*

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

podrían derivar en una eventual lesión del derecho constitucional a la seguridad jurídica, puesto que se afectaría intempestivamente a terceros que en función de una certeza jurídica ejecutaron un cúmulo de acciones (técnicas, jurídicas, administrativas y patrimoniales) orientadas a conseguir un determinado estado de cosas en torno a la explotación petrolera autorizada por el Estado ecuatoriano en el bloque 43 del PNY.

50. Resulta contradictorio que en el dictamen de mayoría se afirme que se estaría precautelando el derecho a la seguridad jurídica (párr. 88): **i)** al disponer que en el plazo de un año se adopten las medidas necesarias -relacionadas a la terminación de las relaciones contractuales vigentes- (que según se indica en el párrafo 88, serían alrededor de 900); y, **ii)** pero que en todo caso aquello no representa "*un riesgo de pago de altas indemnizaciones*". Lo que en realidad se dice con ello, es que, sí se va a afectar el derecho constitucional a la seguridad jurídica de terceros, pero que se debe reparar por dicha vulneración a través del pago de las indemnizaciones a las que haya lugar.

51. En este punto, es apropiado aclarar que las situaciones jurídicas consolidadas no generan un efecto de inmutabilidad que imposibilite que el Estado adopte nuevas decisiones o reformas al ordenamiento jurídico, pero sí limita el hecho de que en aplicación de estos cambios se impida que se materialicen los resultados o consecuencias de las situaciones jurídicas que habían comenzado a regir al amparo de un presupuesto jurídico anterior, so pena de incurrir en el pago de las consecuentes indemnizaciones. Por tal motivo, es inadecuado que en el dictamen de mayoría se pretenda dar a entender que pagar indemnizaciones es una forma de garantizar el derecho a la seguridad jurídica, cuando, por el contrario, aquello es una consecuencia de quebrantar tal derecho constitucional.[21]

BOCA TIPUTINI Y LA EP PETROECUADOR PARA EL CUMPLIMIENTO DEL NUMERAL 4.3.1 Y 4.3.2 DEL CONVENIO DE COMPENSACIÓN SOCIAL O-03349-PAM-EP-2020 y el numeral 4.4.3 del CONVENIO PGG N° 2022168 (…)" [mayúsculas en el texto original].

[21] **Procuraduría General del Estado, Cuadro de casos, Dirección Nacional de Asuntos Internacionales y Arbitraje, de 12 de julio de 2013.**
Las cuantías que constan en este documento son: Caso 1 Occidental: $3370 millones. Caso 2 Chevron II: $1600 millones. Caso 3 Chevron III: Por determinar. Caso 4 Burlington: Por determinar en fase de daños. Caso 5 Perenco: $440 millones. Caso 6 Murphy III: Por determinar. Caso 7 Cooper Mesa: $69.7 millones. Caso 8 Zamora Gold: Por determinar. Caso 9 RSM: Por determinar. Caso 10 Globalnet: $32'566.000. Caso 11 Merck: Por determinar. Caso 12 Tide: Por determinar. Caso 13 Ecuador vs. Colombia: Indeterminada. Caso 14 Hermanos Isaías: Por determinar. Caso 15 Coca Codo Sinclair: Indeterminada. Caso 16 Tellus: $1'443.326,43. Caso 17 Espoch: Por determinar. Caso 18 Waorani: por determinar.
En: https://www.planv.com.ec/sites/default/files/cuadro_de_casos_dnaiya_12-07-2013.pdf

Nota de prensa "La ineficiencia legal de los procesos legales instaurados en el exterior le cuesta millones al Ecuador", de 08 de mayo de 2022.

"(…) ¿Cuál es el monto del perjuicio económico al Estado por los procesos legales instaurados en el exterior en contra del Ecuador? La cifra no se puede cuantificar, pero algunos montos están reflejados en una historia plagada de pérdidas de recursos públicos. En la Comisión Nacional Anticorrupción (CNA), opinan que esto se ha producido por la ineficiencia estatal, que ha afectado al erario nacional (…) La CNA detalló los casos en los que el estado ha sufrido pérdidas económicas (…) Uno de los rubros más altos del perjuicio económico al Estado está cifrado en más de $ 374 millones (…)" En: https://www.lahora.com.ec/pais/procuraduria-perenco-odebrecht-indemnizacion-recursos-publicos/

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

52. Tampoco se está de acuerdo con la aseveración respecto a que el pago en que debe incurrir el Estado por afectar situaciones jurídicas consolidadas no sea "alto", habida cuenta que se está reconociendo que no se cuenta con la información suficiente para establecer con precisión el total de las posibles indemnizaciones; lo cual, además, no es una labor de esta Corte sino de las instancias jurisdiccionales competentes.

53. De igual manera, resulta de mucha utilidad resaltar que en atención a lo solicitado por los jueces constitucionales de forma oral en la audiencia pública celebrada el 18 de abril de 2023, la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador, PETROECUADOR EP, agregó al presente expediente el memorando N° PETRO-CIN-2023-0614-M de 20 de abril de 2023[22], en el cual se remite el listado de los contratos relacionados a compromisos internacionales que comprometen la producción nacional de crudo, acorde al siguiente detalle:

CONTRATO	COMPAÑÍA	OBJETO DEL CONTRATO	VOLUMEN TOTAL DEL CONTRATO EN BARRILES	VIGENCIA DEL CONTRATO	VOLUMEN COMPROMETIDO PENDIENTE DE ENTREGA EN BARRILES	AREA RESPONSABLE DEL CONTRATO
2011203	PETROCHINA INTERNATIONAL CO LTD	Compra-venta de Petróleo Crudo	177.480.000	Diciembre 2027	17.280.000	Gerencia de Comercio Internacional
2014090	UNIPEC ASIA CO. LTD.	Compra-venta de Petróleo Crudo	120.960.000	Diciembre 2024	4.320.000	Gerencia de Comercio Internacional
2016279	PETROCHINA INTERNATIONAL CO LTD	Compra-venta de Petróleo Crudo	190.440.000	Abril 2027	44.640.000	Gerencia de Comercio Internacional
2016916	PTT INTERNATIONAL PTE LTD	Compra-venta de Petróleo Crudo	128.898.000	Diciembre 2023	11.520.000	Gerencia de Comercio Internacional
2020020	SHELL WESTERN SUPPLY AND TRADING LIMITED	Compra-venta de Petróleo Crudo	20.160.000	Diciembre 2023	5.760.000	Gerencia de Comercio Internacional
2022386	PETROCHINA INTERNATIONAL CO LTD	Compra-venta de Petróleo Crudo	28.800.000	Abril 2024	17.280.000	Gerencia de Comercio

[22] A esta información se puede acceder a través del siguiente link: https://nube.eppetroecuador.ec/index.php/s/nJRAEp4C3zXjPpw.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

						Internacional
FAX 00177-COM-CPC-2022	MARATHON PETROLEUM SUPPLY LLC	Compra-venta de Petróleo Crudo	7.920.000	Mayo 2023	720.000	Gerencia de Comercio Internacional
FAX 00178-COM-CPC-2022	PETRÓLEOS DEL PERÚ – PETROPERÚ S.A.	Compra-venta de Petróleo Crudo	3.960.000	Mayo 2023	360.000	Gerencia de Comercio Internacional

54. Por tal motivo, no resultaría pertinente avalar la propuesta consulta popular dejando a salvo aquellas situaciones jurídicas consolidadas, en vista de que una de estas situaciones es la declaratoria de interés nacional dictada por la Asamblea Nacional, en la que se aprueba la explotación de los antedichos bloques 31 y 43, sobre los cuales se habrían desplegado, proyectado y asumido obligaciones nacionales e internacionales que actualmente se encuentran en ejecución y que de acuerdo a lo expuesto por PETROECUADOR EP, compromete la producción nacional, lo que incluiría el crudo extraído en el bloque 43.

55. Este voto particular observa con mucha preocupación que en los párrafos 82 al 86 del dictamen de mayoría, se concluya de forma tan categórica que la paralización indefinida de las actividades hidrocarburíferas en el bloque 43 del PNY no es indispensable para cumplir las obligaciones internacionales que ha asumido el Estado ecuatoriano por concepto de la suscripción de varios contratos de preventa petrolera.

56. Para llegar a esta convicción se debe tener certeza absoluta de cuantos barriles de crudo obtenidos del bloque 43 del PNY se destinan para dicho fin (lo que se reconoce varias veces en el dictamen que no se puede llegar a determinar); sin embargo, lo que sí se puede llegar a inferir razonablemente es que la extracción del crudo del mentado bloque no es una cuestión menor o irrelevante para lo anteriormente anotado, debido a que tal como se indica en el dictamen materia de divergencia, la cantidad de barriles comprometidos en la preventa asciende a un valor de "*101 880 000*", y que la extracción de crudo en el bloque 43 representa cerca del 15% de la producción nacional por ser "*el cuarto mayor bloque de extracción de petróleo*". Entonces, es desacertado decir que uno de los campos petroleros con mayor cantidad de producción de barriles diarios no es indispensable o de utilidad para cumplir obligaciones internacionales de gran envergadura ligadas a la comercialización de crudo como garantía.

57. En resumidas cuentas, dictaminar la constitucionalidad de la pregunta sin efectivamente resguardar situaciones jurídicas consolidadas, podría afectar enormemente la seguridad jurídica, así como, al presupuesto general del Estado al reducir una fuente de ingresos económicos y comprometer, a su vez, la erogación de pagos relacionados a

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

indemnizaciones por incumplimiento de vínculos contractuales y desmontaje de infraestructura pública[23].

58. Por otro lado, se estima imperativo abordar a manera de *obiter dicta*, que en función de los argumentos expuestos en la audiencia pública por los proponentes de la consulta y varios *amicus curiae*, la finalidad que se persigue con el presente mecanismo de democracia directa es la protección ecosistémica y la suspensión inmediata de las actividades hidrocarburíferas dentro del PNY, lo cual, difícilmente se conseguiría incluso con un eventual resultado favorable a la propuesta de consulta, pues los efectos de esta no alcanzan a las actividades que se están realizado en el bloque 31[24], ya que la pregunta se circunscribe privativamente al bloque 43.

59. Es decir, que en el escenario actual la propuesta de consulta popular podría convertirse en un mecanismo inocuo para el fin que se procura a través de ella, debido a que con una posible suspensión y desmontaje de las actividades de extracción en el bloque 43, no se garantizaría la indemnidad del PNY, debido a que en razón de la declaratoria de interés nacional se mantendría vigente la autorización para la explotación petrolífera dentro del bloque 31, conforme se observa en el siguiente mapa:

[23] En la Declaratoria de interés nacional de la explotación petrolera de los bloques 31 y 43 del PNY consta: *"(...) La representante de la AME en la sesión de la Comisión de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio informó que "para alcanzar una cobertura universal de agua potable y alcantarillado se necesita una inversión de USD $2.300 millones hasta el 2017 y para la construcción de rellenos sanitarios en todos los cantones hasta el 2014 un monto de USD $793 millones". La explotación responsable y planificada de los recursos naturales no renovables en los Bloques 31 y 43 puede contribuir en gran medida a la erradicación de la pobreza, a la promoción del desarrollo sustentable y a la redistribución de los recursos y de la riqueza, como es deber primordial del Estado de conformidad con el artículo 3 numeral 5 de la Constitución (...)".*

[24] De hecho, el bloque 31 abarca una mayor área de explotación en comparación con el bloque 43. Según el "*DECIMO SEXTO INFORME SEMESTRAL DE CUMPLIMIENTO A LA DECLARATORIA DE INTERÉS NACIONAL DE LA EXPLOTACIÓN PETROLERA DE LOS BLOQUES 31 Y 43 DENTRO DEL PARQUE NACIONAL YASUNÍ* (...) "*En cumplimiento de la Declaratoria de Interés Nacional (DIN), los resultados de la consulta popular y el Decreto Ejecutivo Nro. 751 de 21 de mayo de 2019,* ***las áreas de intervención actuales de los Bloques 31 y 43, dentro del Parque Nacional Yasuní, son en total de: 76.86 hectáreas; de las cuales 36.90 hectáreas están en el Bloque 31; y, 39.96 hectáreas en el Bloque 43***" (énfasis agregado).

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

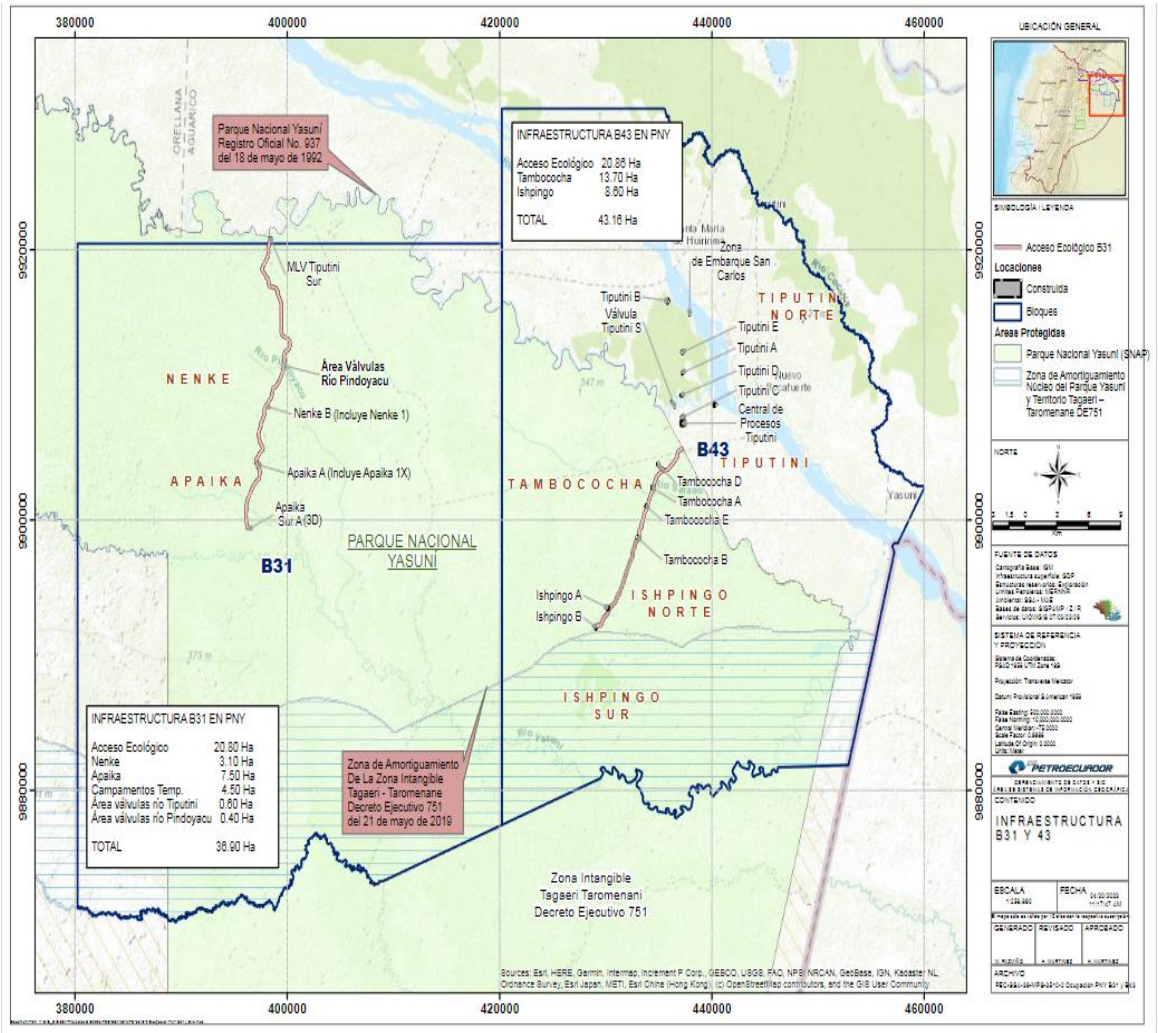


*Gráfico obtenido en el siguiente link: https://nube.eppetroecuador.ec/index.php/s/nJRAEp4C3zXjPpw?dir=undefined&path=%2F%2FMAPA%20BLOQUE%2043%20ITT&openfile=14727704.

60. Es así, que las consultas populares deben cumplir con un requisito esencial: tener un efecto jurídico cierto. Si bien el numeral 4 del artículo 105 de la LOGJCC es aplicable a referendos, en el fondo, recoge una característica esencial del control constitucional de las consultas populares, que es precisamente que se cumplan las finalidades de la consulta popular y que éstas sean ejecutables; sostener lo contrario, devendría en una irresponsable movilización de los ciudadanos consultados promoviendo expectativas no realizables, además del gasto del recurso público que significaría la realización de la consulta.

61. A modo de corolario, se considera pertinente resaltar que las consultas populares se someten a un procedimiento de control directo, por lo que este tipo de solicitudes no pasan por una fase de admisibilidad en la que se pueda ordenar que se aclarare o complete la propuesta (introduciendo nuevos considerandos o datos adicionales). En este caso, por las particularidades de los hechos relatados previamente, es notorio que

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

se requiere de mayor información para que la ciudadanía pueda ejercer en plena libertad su derecho al sufragio, exigencia que no puede ser subsanada en el marco de este proceso debido a los límites propios del control constitucional que engloba esta figura.

62. Por todas las consideraciones expuestas, se establece que la presente propuesta de consulta popular resulta improcedente. Lo anterior no impide que los proponentes puedan presentar una nueva propuesta de consulta popular que resulte acorde a la realidad actual, con respecto a la explotación petrolera en el bloque 43 del Parque Nacional Yasuní.

VI. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, este voto salvado resuelve:

1. Rechazar la propuesta de consulta popular a causa de las circunstancias supervinientes evidenciadas en el presente dictamen.

2. Dejar a salvo los derechos de los peticionarios de proponer una nueva consulta popular acorde a la realidad actual.

3. Reprochar el conjunto de acciones estatales que en su momento obstaculizaron el pleno ejercicio de los derechos de participación de los proponentes y adherentes a la iniciativa de consulta popular en cuestión.

4. Disponer el archivo de la causa.

5. Notifíquese y publíquese.

CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE
Firmado digitalmente por CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE
Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET
Firmado digitalmente por PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET
Fecha: 2023.05.09 12:06:09 -05'00'
Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet, anunciado en el dictamen de la causa 6-22-CP fue presentado en Secretaría General el 09 de mayo de 2023, mediante correo electrónico a las 10:25; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

Anexo 1

No.	Caso	Dictamen
1	01-18-CP	**Dictamen No. 1-18-CP/19 de 02 de octubre de 2019** El presente dictamen analiza el pedido de consulta popular en Bahía de Caráquez con referencia a la instauración y desarrollo de establecimientos como casinos, casas de apuestas y salas de juegos.
2	01-19-CP	**Dictamen No. 1-19-CP/19 de 16 de abril de 2019** Esta Corte Constitucional, contrariamente a la posición anterior, aprecia que si el requisito de respaldo de firmas es exigido después del control de constitucionalidad favorece la participación, pues se garantiza la certeza sobre la constitucionalidad; el control de constitucionalidad se da inicio desde el avoco del juez ponente.
3	02-19-CP	**Dictamen No. 2-19-CP/19 de 20 de junio de 2019** El presente dictamen analiza la constitucionalidad de considerandos y cuestionario de una única pregunta formulada en la presente causa, por un grupo de ciudadanos pertenecientes a las parroquias de Lita, Carolina, Jijón y Caamaño, y Goaltal de las provincias de Carchi e Imbabura respectivamente. Dicha pregunta hace referencia a la actividad de explotación minera en comunidades asentadas en las parroquias referidas.
4	03-19-CP	**Dictamen No. 3-19-CP/19 de 01 de agosto de 2019** Este Dictamen analiza la constitucionalidad de una solicitud de convocatoria a consulta popular ordinaria por medio de la cual se plantea la instalación de una Asamblea Constituyente para que dicte una nueva Constitución.
5	04-19-CP	**Dictamen No. 4-19-CP /19 de 01 de agosto de 2019** El presente dictamen analiza la constitucionalidad de una consulta popular con una única pregunta propuesta por el ciudadano Fernando Marcelo Balda Flores con el objetivo de reformar la Constitución para legalizar el matrimonio entre personas del mismo sexo.
6	05-19-CP	**Dictamen No. 5-19-CP/19 de 01 de agosto de 2019** El presente dictamen analiza la constitucionalidad de considerandos y cuestionario de tres preguntas para consulta popular, formulado en la presente causa, por la Fundación para el Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades Kicwas-Chonos-Cholos-Montubios y Afros del Litoral COPIG. Dichas preguntas hacen referencia al Consejo de Participación ciudadana y Control Social, a la justicia indígena y al matrimonio entre parejas del mismo sexo.
7	06-19-CP	**Dictamen No. 6-19-CP/19 de 01 de agosto de 2019** El presente dictamen analiza la constitucionalidad de la propuesta de consulta popular formulada por los señores Telmo Arturo Andrade Páez, Néstor Patricio Arrieta García, Francisco Antonio Cañizares Proaño y otros. La temática de las preguntas incluye aspectos como modificaciones puntuales de la Constitución; la inclusión de la cadena perpetua, la pena de muerte o castigos corporales como sanciones de

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

		ciertos delitos; medidas que consideran ayudarían en la lucha contra la corrupción, entre otras.
8	07-19-CP	**Dictamen No. 7-19-CP/19 de 01 de agosto de 2019** El presente dictamen analiza el pedido de dictamen previo de consulta popular presentado por el abogado en libre ejercicio, doctor Alfonso López Jaramillo en relación a las atribuciones constitucionales del Consejo de Participación Ciudadana.
9	08-19-CP	**Dictamen No. 8-19-CP/19 de 01 de agosto de 2019** El presente dictamen analiza la constitucionalidad de considerandos y cuestionario de una única pregunta formulada por parte del ciudadano Jorge Moreno Ordóñez, para que se convoque e instale una asamblea constituyente de plenos poderes, y se transforme el marco institucional del Estado y se elabore una nueva Constitución.
10	09-19-CP	**Dictamen No. 9-19-CP/19 de 17 de septiembre de 2019** El presente dictamen analiza el pedido de dictamen previo de consulta popular sobre actividades mineras, presentado por el señor Yaku Pérez Guartambel. Voto Concurrente: Juezas Constitucionales Carmen Corral,Teresa Nuques
11	10-19-CP	**Dictamen No. 10-19-CP/19 de 17 de septiembre de 2019** El presente dictamen analiza la constitucionalidad de la consulta popular que contiene una pregunta única, presentada por Elias Baldor Bermeo Cabrera, en calidad de Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Camilo Ponce Enríquez, provincia del Azuay, con el objeto de ratificar el desarrollo de la actividad minera metálica en la jurisdicción del cantón referido.
12	11-19-CP	**Dictamen No. 11-19-CP/19 de 04 de diciembre de 2019** En el presente dictamen se analiza la constitucionalidad de la propuesta de consulta popular para revocar la sentencia No 11-18-CN/19 de la Corte Constitucional relacionada con el matrimonio entre personas del mismo sexo.
13	12-19-CP	**Dictamen No. 12-19-CP/19 de 25 de septiembre de 2019** El presente dictamen analiza el pedido de consulta popular con referencia a la autorización para el funcionamiento de casinos, casas de apuesta y salas de juego en el cantón Salinas, provincia de Santa Elena.
14	13-19-CP	**Dictamen No. 12-19-CP/19 de 25 de septiembre de 2019** Acumulado a 12-19-CP
15	14-19-CP	**Dictamen No. 14-19-CP/19 de 07 de noviembre de 2019** El presente dictamen analiza la constitucionalidad de la propuesta de consulta popular formulada por el señor Segundo Carlos Quinto Punguil. La temática de las preguntas incluye aspectos como la inclusión de la cadena perpetua y la pena de muerte como

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

		consecuencia de la comisión de ciertos delitos; y, la realización de un censo a determinados ciudadanos extranjeros.
16	15-19-CP	**Dictamen No. 15-19-CP/19 de 18 de diciembre de 2019** El presente dictamen analiza la constitucionalidad de la propuesta de consulta popular formulada por Marco Vinicio Harb Cordero, respecto de la eliminación del canal de la Asamblea Nacional, modo de conformación del Directorio del IESS, eliminación de los sueldos vitalicios a ex presidentes y ex vicepresidentes, restitución de la facultad de control previo de los contratos de la Procuraduría General del Estado y restablecimiento de salas de casinos y juegos de azar.
17	16-19-CP	**Dictamen No. 16-19-CP/20 de 08 de enero de 2020** El presente dictamen analiza la constitucionalidad de la consulta popular propuesta por Manuel de Jesús Peñafiel Falconí, relativa a la incorporación de la justicia indígena al sistema institucional del Estado y la asignación de partidas presupuestarias para jueces y fiscales indígenas.
18	1-20-CP	**Dictamen No. 1-20-CP/20 de 21 de febrero de 2020** El presente dictamen analiza la petición de consulta popular respecto de la prohibición de las actividades mineras en diferentes zonas ecológicas ubicadas en la provincia del Azuay; y, respecto de la cancelación de concesiones mineras metálicas otorgadas con anterioridad a la realización de la presente consulta popular. Voto Concurrente: Juezas Constitucionales Carmen Corral, Teresa Nuques Voto Salvado: Jueces Constitucionales Ramiro Avila, Enrique Herrería
19	2-20-CP	**Dictamen No. 2-20-CP/20 de 29 de enero de 2020** El presente dictamen analiza la constitucionalidad de la consulta popular formulada en la presente causa, por Marco Vinicio Harb Cordero, que hace referencia a la despenalización de funcionamiento de casinos, salas de juego y otros previstos en el artículo 236 del Código Orgánico Integral Penal. Se analiza la constitucionalidad de los considerandos de la consulta y al no cumplir los requerimientos del artículo 103 y 104 LOGJCC, en aplicación de precedentes previos de esta Corte, se niega y archiva la causa.
20	3-20-CP	**Dictamen No. 3-20-CP/20 de 29 de enero de 2020** En el presente dictamen se analiza la constitucionalidad de la propuesta de consulta popular para modificar la conformación del Consejo Directivo del IESS, examinado los requisitos formales de sus considerandos y de la pregunta.
21	4-20-CP	Se transformó en el caso 4-20-RC
22	5-20-CP	**Dictamen No. 5-20-CP/20 de 26 de agosto de 2020** En el presente dictamen se analiza la constitucionalidad de la propuesta de un plebiscito para prohibir la explotación de minería metálica artesanal, pequeña, mediana y a gran escala, en el Área de

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

		Bosque y Vegetación Protectora Yanuncay/Irquis, microcuenca del río Tarqui, ubicado en el cantón Cuenca. El dictamen afirma la necesidad de que, tratándose de un plebiscito, el proponente determine las medidas a adoptar en caso de que la pregunta sea contestada de manera mayoritariamente afirmativa. Voto Concurrente: Jueces Constitucionales Agustín Grijalva, Teresa Nuques Voto Salvado: Jueces Constitucionales Ramiro Avila y Enrique Herrería
23	6-20-CP	**Dictamen No. 6-20-CP/20 de 18 de septiembre de 2020** El presente dictamen analiza la constitucionalidad de la petición de consulta popular propuesta por el Concejo Municipal de Cuenca, respecto de la prohibición de actividades mineras a gran y mediana escala en cinco zonas de recarga hídrica ubicadas en dicho cantón. Voto Concurrente: Juez Constitucional Ramiro Avila Voto Salvado: Juezas Constitucionales Carmen Corral, Teresa Nuques
24	7-20-CP	**Dictamen No. 7-20-CP/21 de 27 de enero de 2021** El presente dictamen analiza la constitucionalidad de una solicitud de consulta popular cuyo cuestionario contiene 14 preguntas, a través de las cuales se pretende agregar o reformar 63 artículos en 20 cuerpos normativos distintos (Código Orgánico Integral Penal; Código Orgánico Monetario y Financiero; Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuacultura y Pesca; Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de la Agricultura; Ley Orgánica de la Soberanía Alimentaria; Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuaria; Ley de Fomento Artesanal; Ley de Defensa del Artesano; Ley Orgánica de Fomento Agropecuario; Ley de Seguridad Social; Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armada; Ley de Seguridad Social de la Policía; Código Orgánico del Ambiente; Ley de Minería; Ley de Hidrocarburos; Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; Ley de Régimen Tributario Interno; Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación). Voto Salvado: Jueces Constitucionales Carmen Corral y Hernán Salgado; Enrique Herrería; Teresa Nuques
25	1-21-CP	**Dictamen No. 1-21-CP/21 de 23 de junio de 2021** Se dictamina la improcedencia de la propuesta de un plebiscito para prohibir la explotación de minería metálica artesanal, pequeña, mediana y a gran escala en el Subsistema Metropolitano de Áreas Naturales Protegidas del Distrito Metropolitano de Quito y en las parroquias del Distrito Metropolitano de Quito que integran la Mancomunidad del Chocó Andino (Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto).

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

		Voto Concurrente: Jueces Constitucionales Karla Andrade, Agustín Grijalva Voto Salvado: Jueces Constitucionales Ramiro Avila, Enrique Herrería
26	2-21-CP	**Dictamen No. 2-21-CP/21 de 07 de julio de 2021** En el presente dictamen se niega la propuesta de un plebiscito para crear un servicio comunitario formativo, de carácter obligatorio, con la duración de un año dirigido a jóvenes de entre 18 a 22 años. Para tal efecto, se verifica que la solicitud incumple con los criterios del control formal.
27	3-21-CP	**Dictamen No. 3-21-CP/21 de 11 de agosto de 2021** En el presente dictamen se analiza la constitucionalidad de la propuesta de consulta popular cuyo cuestionario contiene 5 preguntas. La Corte resuelve negar y archivar la solicitud, en tanto a través de las preguntas 1, 4 y 5 se pretende modificar la Constitución, mientras que las preguntas 2, relacionada con la tipificación del ecocidio como delito penal, y 3, relacionada con la eliminación de sueldos vitalicios a ex presidentes y ex vicepresidentes de la República, incumplen requisitos legales.
28	4-21-CP	**Dictamen No. 4-21-CP/21 de 15 de diciembre de 2021** La Corte Constitucional niega la solicitud de dictamen previo de constitucionalidad de la propuesta de consulta popular presentada por César Wilfrido Cárdenas Ramírez, Shirley Vanessa Muñoz Esmeraldas, Fernando Rafael Albuquerque Bautista, representantes del colectivo ciudadano de hecho "Todos por Guayaquil", por no cumplir con los parámetros formales previstos en la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
29	5-21-CP	**Dictamen No. 5-21-CP/21 de 21 de septiembre de 2021** En el presente dictamen se niega la propuesta de una consulta popular – plebiscito– para crear un servicio comunitario formativo con la duración de un año dirigido a jóvenes de entre 18 a 22 años, por no cumplir con los parámetros formales previstos en la Constitución y Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
30	6-21-CP	**Dictamen No. 6-21-CP/21 de 24 de noviembre de 2021** La Corte Constitucional niega la propuesta de una consulta popular– plebiscito relacionada con la administración del agua potable, alcantarillado y agua pluvial en el cantón Durán, por no cumplir con los parámetros formales previstos en la Constitución de la República y en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
31	7-21-CP	**Dictamen No. 7-21-CP de 12 de enero de 2022** En el presente dictamen se realiza el control de constitucionalidad de dos solicitudes de consulta popular, compuestas de cuatro planteamientos sobre la explotación de minería metálica en los regímenes: artesanal, pequeña, mediana y gran escala, dentro de los territorios de las parroquias de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito,

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

		Gualea y Pacto, que conforman la Mancomunidad del Chocó Andino. Una vez efectuado el respectivo control constitucional se dictamina la procedencia de las consultas populares de naturaleza plebiscitaria. Voto Concurrente: Juez Constitucional Enrique Herrería Voto Salvado: Jueces Constitucionales Carmen Corral, Teresa Nuques, Hernán Salgado
32	8-21-CP	**Dictamen No. 7-21-CP de 12 de enero de 2022** Acumulado a 7-21-CP
33	9-21-CP	**Dictamen No. 9-21-CP/22 de 19 de enero de 2022** La Corte Constitucional niega la propuesta de una consulta popular en la provincia de Zamora Chinchipe presentada por Diómenes Verlaine Rodas Romero, por no cumplir con los parámetros formales previstos en la Constitución de la República y en el artículo 104 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
34	1-22-CP	Se transformó en el caso 1-22-RC
35	2-22-CP	**Dictamen No. 2-22-CP/22 de 21 de septiembre de 2022** En el presente dictamen se analiza la propuesta de una consulta popular – plebiscito– para prohibir la modificación de uso de suelo para aquellas zonas categorizadas como protección ecológica, recursos naturales no renovables, protección arqueológica y parques metropolitanos en el casco urbano del Distrito Metropolitano de Quito. Luego del análisis, la Corte emite dictamen favorable a las preguntas 1, 3 y 4 de la consulta, respecto de la prohibición de modificación de aquellas zonas categorizadas como protección ecológica, protección arqueológica y parques metropolitanos en el Distrito Metropolitano de Quito, y emite dictamen desfavorable a las preguntas 2 (prohibición de la modificación de las zonas categorizadas como recursos naturales no renovables) y 5 (declaratoria de un predio rural como parque metropolitano) por no cumplir con los parámetros formales previstos en la Constitución y en la LOGJCC. Voto Concurrente: Jueza Constitucional Karla Andrade Voto Salvado: Juez Constitucional Richard Ortiz
36	3-22-CP	**Dictamen No. 3-22-CP/22 de 08 de junio de 2022** La Corte Constitucional niega la propuesta de consulta popular presentada por la presidenta del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural de Pomasqui, por no estar legitimada para convocar a una consulta popular acerca de la organización política administrativa del país, de acuerdo al artículo 104 de la Constitución de la República. Voto Concurrente: Juez Constitucional Jhoel Escudero
37	4-22-CP	**Dictamen No. 4-22-CP/22 de 13 de octubre de 2022** En el presente dictamen se realiza el control de constitucionalidad de la solicitud de consulta popular, para la creación del cantón “Sevilla Don Bosco” en la provincia de Morona Santiago. Una vez efectuado

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

		el respectivo control constitucional se dictamina la procedencia de la consulta popular de naturaleza plebiscitaria.
38	5-22-CP	**Dictamen No. 5-22-CP/22 de 03 de agosto de 2022** La Corte Constitucional niega la solicitud de dictamen previo de constitucionalidad de la propuesta de consulta popular presentada por Cristian Eduardo Zamora Matute, por no cumplir con los parámetros formales previstos en la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
39	7-22-CP	**Dictamen No. 7-22-CP/22 de 28 de noviembre de 2022** En el presente dictamen se realiza el control de constitucionalidad de la solicitud de consulta popular presentada por Guillermo Alberto Lasso Mendoza, presidente de la República, respecto a tres preguntas, a través de las cuales se pretende agregar o reformar tres artículos en dos cuerpos normativos distintos (Código Orgánico Integral Penal y Ley de Régimen Tributario Interno Voto Concurrente: Jueces Constitucionales: Karla Andrade, Alejandra Cárdenas, Jhoel Escudero, Alí Lozada, Richard Ortiz, Daniela Salazar Voto salvado: Enrique Herrería, Teresa Nuques
40	8-22-CP	**Dictamen No. 8-22-CP/22 de 30 de noviembre de 2022** En el presente dictamen, la Corte niega la petición de consulta popular presentada por Diómenes Rodas Romero, respecto a la construcción de un túnel transamazónico, debido a que la propuesta no contiene considerandos y, por ello, no garantiza la libertad del elector ni las cargas de claridad y lealtad. Además, la pregunta contiene afirmaciones, que inducen al elector, incumpliendo así, con el artículo 103 en su numeral 3 de la LOGJCC.

*Cuadro elaborado por la Corte Constitucional.

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec