Quito D.M., 17 de septiembre de 2019

CASO No. 9-19-CP

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

Dictamen

TEMA: El presente dictamen analiza el pedido de dictamen previo de consulta popular sobre actividades mineras, presentado por el señor Yaku Pérez Guartambel.

I. Antecedentes

1. El 30 de julio del 2019, compareció por sus propios derechos ante esta Corte Constitucional, el Prefecto de la provincia del Azuay, Yaku Pérez Guartambel, solicitando a este Organismo la emisión de dictamen previo de constitucionalidad para consulta popular de la pregunta formulada por dicho ciudadano.

2. En virtud del **sorteo** efectuado en sesión extraordinaria del Pleno del Organismo el **15 de agosto del 2019,** correspondió la sustanciación de la presente causa al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento de la causa N°. **0009-19-CP** mediante providencia de fecha **26 de agosto del 2019.** Esto de conformidad con lo previsto en el artículo 438 numeral 2 de la Constitución de la República y artículos 194 numeral 3 y 195 inciso primero de la LOGJCC. En tal virtud, se dio inicio al término para emitir el dictamen de control constitucional previo de consultas populares determinado en la referida LOGJCC, desde el día siguiente de la emisión de dicha providencia.

3. La Corte Constitucional ha recibido e incorporado al expediente varios *amici curiae* y escritos de terceros interesados. Así mismo, se ha incorporado al expediente constitucional el escrito presentado el 06 de septiembre del 2019 por el solicitante Yaku Pérez Guartambel.

II. Legitimación activa

4. De acuerdo con el artículo 104 de la Constitución, la convocatoria a consulta popular puede ser solicitada por "*la ciudadanía*". Además, en el dictamen N° 1-19-CP/19 de fecha 16 de abril del 2019, este Organismo cambió el precedente jurisprudencial contenido en el dictamen N°. 001-13-DCP-CC de 25 de septiembre de 2013, determinando que:

> "*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; **1.2.** En caso de que las preguntas estén enmarcadas en el texto constitucional, la Corte notificará su dictamen al Consejo Nacional Electoral, organismo que deberá facilitar los formularios para la recolección de firmas y constatar el requisito de respaldo electoral, a fin de que continúe el trámite de acuerdo con la Constitución y la Ley".*

5. Según lo referido, cualquier ciudadano está legitimado para presentar una solicitud de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad sobre una propuesta de convocatoria a consulta popular, sin que para obtener este pronunciamiento previo de la Corte Constitucional sea necesario acompañar las firmas de respaldo.

6. En su escrito de solicitud de dictamen previo de constitucionalidad sobre consulta popular, el señor Pérez Guartambel ha comparecido "*por sus propios derechos*" y "*en ejercicio de la Prefectura del Azuay*". Sobre esta última calidad, se constató del expediente que el solicitante no adjuntó a su petitorio documento alguno que acredite que la iniciativa proviene del GAD de Azuay conforme dispone la Constitución de la República en su artículo 104, inciso tercero. Por esta razón, la Corte Constitucional considera que la legitimación activa que el solicitante ha ejercido en este caso concreto, se ha efectuado como ciudadano únicamente.

III. Contenido del petitorio

7. El escrito del solicitante se encuentra compuesto de tres partes: exposición de motivos, considerandos y petición. A continuación, esta Corte procede a transcribir las partes más importantes de la extensa solicitud:

Exposición de motivos:

La Constitución de la República del Ecuador, en su Preámbulo celebra a la naturaleza, la Pacha Mama de la que somos parte y que es vital para nuestra existencia en la cual Decidimos construir una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el Sumak Kawsay. El daño ambiental por actividades de minería metálica es irremediable en zonas de páramos, zonas de recarga y regulación hídrica, y fuentes de agua, mismas que contaminan el agua, afectan la salud y la vida de los habitantes, pese haber sido declarado al agua como un derecho fundamental e irrenunciable, es necesario que sea protegido.

Mediante resolución provincial aprobada por el Concejo Provincial del Azuay, en sesión extraordinaria N° 05-2016 de fecha 22 de octubre de 2016, mediante la cual, como consta en el Art. 20 de la Ordenanza que institucionaliza la estrategia de mitigación adaptación y reversión del cambio climático en la provincia del Azuay-estrategia mar "...se declara a los páramos, fuentes de agua y otros ecosistemas frágiles y amenazados de la provincia del Azuay como zonas libres de minería metálica...", resolución que consta en el Anexo 2 que integra la ordenanza indicada, la misma que fue aprobada por el Consejo Provincial del Azuay en las sesiones ordinarias N° 03-2017 de 21 de abril de 2017 y 05-2017 de 21 de julio de 2017.

El cantón Girón de la Provincia del Azuay el 24 de marzo de 2019 se pronunció ya mediante Consulta Popular Local indicando el 86.79% de electores, no estar de acuerdo que se realicen actividades mineras en los páramos y fuentes de agua del sistema hidrológico Kimsakocha. Sin embargo no se preguntó sobre actividades de prospección, exploración y explotación de minería metálica en fuentes de agua, páramos, humedales, bosques y en todas las zonas de recarga y regulación hídrica, sino solo sobre el sistema hidrológico de Kimsakocha. (...)

La Constitución reconoce a las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participación de manera protagónica en la toma de decisiones de los asuntos públicos en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La 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. (...)

Teniendo en cuenta que, la consulta popular implica una participación directa de la población en asuntos de interés común, determinándose constitucionalmente la corresponsabilidad de la ciudadanía en su preservación, mediante la solicitud presentada por parte de los comparecientes, planteando esta situación, que a nuestra consideración, debe también ser conocida y resuelta por todos los ciudadanos de la provincia del Azuay por ser un derecho constitucional, el de la participación así como el ser consultados. (...).

Con estos motivos y siendo necesario el poder participar directamente, así como ser consultados, todos y cada uno de los habitantes de la provincia del Azuay es pertinente solicitar se llame a consulta popular sobre la prohibición, sin excepción de actividades de prospección, exploración y explotación de minería metálica en fuentes de agua, zonas de recarga, descarga y regulación hídrica, páramos, humedales, bosques protectores y ecosistemas frágiles en la provincia del Azuay.

Considerando:

Que, la Constitución de la República del Ecuador establece en el Art. 1.- "El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. 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 y de las formas de participación directa previstas en la Constitución.

(...) Que, el Artículo 14 de la Constitución de la República del Ecuador, reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, Sumak Kawsay. Que, el numeral 27 del Artículo 66 de la Constitución de la República del Ecuador garantiza el derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza. Que, el artículo 61 de la Constitución de la República del Ecuador determina los derechos de participación de las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos, Numeral 4. Ser consultados.

(...) Que la consulta a la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejerce a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y

www.corteconstitucional.gob.ec

Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jimenez
frente al parque El Arbolito • Telfs.: (593 2) 396 1800
email: comunicacion@corte.gob.ec
Quito - Ecuador

comunitaria, lo que permite que las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participen de manera protagónica en la toma de decisiones.

Que es un derecho constitucional que el Estado garantice la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales, pues la minería metálica genera efectivamente impactos ambientales.

Que el daño ambiental por actividades de prospección, exploración y explotación de minería metálica en fuentes de agua, zonas de recarga, descarga y regulación hídrica, páramos, humedales, bosques protectores y ecosistemas frágiles en la provincia del Azuay, debe ser evitado, para evitar la vulneración del derecho humano al agua como un derecho fundamental e irrenunciable

Petición

Fundamentado en lo que dispone el art. 104 inciso cuarto de la Constitución de la Republica del Ecuador, en concordancia con el art. 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el art. 195 inciso quinto de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas —Código de la Democracia, el art 7 del Reglamento para el ejercicio de la democracia directa a través de la iniciativa popular normativa, consultas populares, referéndum y revocatoria del mandato solicito a la Corte Constitucional de Ecuador el dictamen previo sobre la constitucionalidad de la siguiente pregunta:

¿Está Usted de acuerdo con la prohibición, sin excepción de actividades de prospección, exploración y explotación de minería metálica en fuentes de agua, zonas de recarga, descarga y regulación hídrica, páramos, humedales, bosques protectores y ecosistemas frágiles en la provincia del Azuay? *Sí ( ) No( )*

Una vez que se emita el dictamen previo de constitucionalidad de la pregunta planteado, sea remitido al Consejo Nacional Electoral con la finalidad de que se nos confiera los formularios para obtener el 10% de firmas del padrón electoral que se requieren para que se convoque a la Consulta Popular Local al pueblo de la provincia del Azuay, previo al cumplimiento de los requisitos de ley.

IV. Competencia

8. El artículo 438 del texto constitucional establece como una de las competencias de la Corte Constitucional, la emisión de un dictamen previo y vinculante respecto de las convocatorias a consultas populares. De igual manera, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su artículo 75, numeral 3, letra *e* reitera dicha competencia.

9. Además, la LOGJCC en su artículo 127 dispone que el control automático de constitucionalidad sobre las convocatorias a consulta popular, se ejercerá en los mismos términos y condiciones que el control previsto en la Sección Tercera del capítulo IV del Título III. Dentro de aquél apartado constan los artículos 104 y 105 que prevén el control constitucional de los considerandos y cuestionario sometido a referendo de enmiendas y reformas constitucionales, especificando que "*si la Corte Constitucional no resolviere sobre la convocatoria, los considerandos y el cuestionario del referendo dentro del término de veinte días siguientes a haber iniciado el respectivo control previo, se entenderá que ha emitido dictamen favorable*".

10. Por tal razón, la Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de las preguntas de la consulta popular planteada y a continuación emite su dictamen previo y vinculante dentro de la presente causa N°. 9-19-CP, conforme al término previsto en el inciso final del artículo 105 de la LOGJCC.

V. Texto de la pregunta

11. El solicitante formula como única pregunta de la consulta popular, la siguiente:

> ***¿Está Usted de acuerdo con la prohibición, sin excepción de actividades de prospección, exploración y explotación de minería metálica en fuentes de agua, zonas de recarga, descarga y regulación hídrica, páramos, humedales, bosques protectores y ecosistemas frágiles en la provincia del Azuay?*** *Sí ( ) No( )*

VI. Pronunciamiento sobre el petitorio

6.1. Consideraciones de la Corte sobre el control constitucional de consultas populares en temas mineros

12. La Corte Constitucional como máximo intérprete jurídico de la Constitución debe determinar si materialmente es posible la realización de consultas populares sobre actividades mineras. Como se señaló, este pronunciamiento es necesario para que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos de participación, así como para que esta actividad económica se desarrolle adecuadamente en el marco de la seguridad jurídica que la Constitución y la ley le establecen. En esa misma línea, los *amici curiae* incorporados a este expediente han expresado posiciones y argumentaciones jurídicas diversas sobre este asunto y han requerido de la Corte Constitucional un pronunciamiento al respecto, lo cual se desarrolla en este dictamen.

13.A efectos de controlar la constitucionalidad de la presente petición de consulta popular, la Corte debe realizar un control tanto formal como material caso a caso. El control formal hace relación a los motivos, considerandos y cuestionario, verificando que se cumplan con los requisitos establecidos en los artículos 104 y 105 de la LOGJCC orientados a garantizar la libertad del elector, y en particular el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad. El control material, en cambio, hace relación a que el petitorio que se formula no incurra en prohibiciones o violaciones

www.corteconstitucional.gob.ec
Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593 2) 394-1800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Quito - Ecuador

constitucionales, ni reformen la Constitución en tanto para ello existen procedimientos específicos para tal efecto. Así mismo, corresponde al control material el análisis caso a caso del régimen de competencias y la aplicación del artículo 407 de la Constitución, relativo a áreas en que se prohíbe la minería metálica.

14. Para este propósito a continuación la Corte examina los siguientes aspectos: **a)** la relación entre democracia directa y consulta popular; **b)** la relación de la participación con el régimen de desarrollo y; finalmente, **c)** la procedencia de consultas populares sobre asuntos mineros.

a) Democracia directa y consulta popular

15. El primer artículo de la Constitución define al Estado ecuatoriano como democrático e inmediatamente declara que la voluntad del pueblo es el fundamento de la autoridad y que este ejerce su soberanía tanto a través de los órganos del poder público, como de las formas de participación directa previstas en la Constitución.

16. Así, por mandato expreso de la Constitución, en Ecuador hay diversas formas de ejercicio democrático, que incluyen y se complementan con la democracia representativa, pero que claramente no se agotan en ella. Entre las varias formas de democracia directa que la Constitución establece se halla la consulta popular entendida como un plebiscito o un referendo sobre asuntos de interés de los ciudadanos.

17. Sobre las consultas populares y los derechos de participación, esta Corte Constitucional ha sostenido que "*el principio democrático y el derecho de participación deben irradiar a todas las disposiciones constitucionales*" y, en consecuencia, ha viabilizado la participación política directa de los ciudadanos, eliminando requisitos injustificados que la venían obstaculizando, como la acreditación de firmas de respaldo previa al control de constitucionalidad de las convocatorias a consultas populares.[1]

Sin embargo, para que estas formas de democracia directa, y en particular la consulta popular, se desarrollen en el marco de la Constitución es indispensable que cumplan con los requisitos y condiciones previstas en ella y en el ordenamiento jurídico, que no incurran en prohibiciones constitucionales, que cumplan oportunamente con los requisitos de firmas de respaldo y no impliquen reformas a la Constitución o violación de los derechos, garantías y procedimientos que aquella establece.

[1] Dictamen 1-19-CP/19 de la Corte Constitucional del Ecuador, 16 de abril de 2019.

18. Puesto que la consulta popular es un ejercicio del derecho constitucional de participación[2], no es posible exigir condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley.[3] Estas condiciones y requisitos tienen como función justamente garantizar el adecuado ejercicio del derecho, asegurando por ejemplo la constitucionalidad, lealtad y claridad de lo que se consulta a las ciudadanas y ciudadanos.

19. Un problema particular que esta Corte se plantea es el de la relación entre las consultas populares de carácter plebiscitario[4] y la explotación de recursos naturales no renovables; específicamente de la explotación de minerales metálicos, actividad que se halla regulada por el régimen constitucional de competencias.

20. Para dilucidar esa relación, es indispensable una interpretación del texto constitucional con alcance sistemático y adoptando siempre el sentido más favorable a los derechos.[5]

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

b) Participación y régimen de desarrollo

22. Esta Corte destaca que el régimen de desarrollo que la Constitución establece en los artículos 275 al 278 está integrado por la realización de los derechos constitucionales[6] y, en especial, los

---

[2] El artículo 95 de la Constitución señala: "*la 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*".

[3] Artículo 11 numeral 3 inciso 2 indica: "*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*".

[4] Sobre la distinción entre consultas de tipo plebiscito y referéndum, esta Corte en su Dictamen 2-19-CP/19 indicó: "*...la diferencia entre un referendo y un plebiscito radica esencialmente en que en el primero se somete a consulta popular la aprobación de un texto normativo -o propuesta normativa- concreto, mientras que el segundo consulta una decisión sobre un tema de relevancia pública, sin someter a aprobación un texto normativo definido*".

[5] El artículo 11 numeral 5 señala: "*El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...) En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos (...) deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia*". El artículo 427 de la Constitución establece: "*las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad. En caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional*".

[6] También el artículo 11 numeral 9 de la Constitución establece que "El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución"

www.corteconstitucional.gob.ec
Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593 2) 394 1800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Quito - Ecuador

derechos del buen vivir como el derecho al agua, a un ambiente sano, a la salud, a un trabajo saludable; así como los derechos de la naturaleza y los derechos de participación.

23. En el caso de los derechos de la naturaleza, estos constituyen también principios que condicionan las actividades económicas y al propio régimen de desarrollo, el cual según el artículo 276 numeral 4 de la Constitución consagra entre uno de sus objetivos:

> Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural.

24. Según el artículo 276 numeral 2 de la Constitución, entre los objetivos del régimen de desarrollo también se incluye:

> Construir un sistema económico justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable.

25. Inmediatamente en el numeral 3 del mismo artículo la Constitución incluye la participación de los ciudadanos y ciudadanas como otro objetivo del régimen de desarrollo:

> Fomentar la participación y el control social, con reconocimiento de las diversas identidades y promoción de su representación equitativa, en todas las fases de la gestión del poder público.

26. Como puede constatarse claramente de la lectura del texto constitucional, el régimen de desarrollo en Ecuador integra objetivos de carácter económico y social con la participación de la ciudadanía y con objetivos relativos a los derechos a un medio ambiente sano y a los derechos de la naturaleza.

27. En consecuencia, la seguridad jurídica que las actividades económicas en general–y por tanto también la actividad minera– requieren, no puede ser entendida como contraria o excluyente de la participación y objetivos ambientales establecidos en la propia Constitución[7], ley suprema y fuente material y formal de todo el ordenamiento jurídico infra constitucional. Por el contrario, la

[7] El ordenamiento jurídico prevé también en ese sentido garantías jurisdiccionales tales como las medidas cautelares o la acción de protección frente a casos en donde las afectaciones por tales actividades mineras amenacen o hayan provocado violaciones de derecho constitucionales y daños graves. Esto siempre en situaciones y casos concretos en donde se identifique con claridad y especificidad tanto a los causantes del daño, como las víctimas de la actividad. En el mismo sentido, la Ley de Minería establece respectivamente en sus artículos 115, 116 y 117 caducidades de concesiones mineras por daño ambiental, daño al patrimonio cultural y violación a los derechos humanos.

seguridad jurídica tiene su fundamento principal en la Constitución y su visión integrada e integral del desarrollo[8]

28. La Corte constata que el artículo uno parágrafo tres de la Constitución establece que "Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible." Aunque el Estado tiene, en consecuencia, competencias exclusivas sobre los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos[9], 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*".

29. Entre dichos principios ambientales consta de manera expresa y clara el del artículo 395 numeral 3, que ordena:

> Art 395.- Principios Ambientales (...) 3. El Estado garantizará la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales.

30. En concordancia con esta disposición, la propia Constitución establece distintos tipos de consultas, cada una con sus propias características, pero que en todos los casos permiten participar y expresarse a las comunidades locales potencial o realmente afectadas por la explotación de recursos no renovables. Estos tipos de consultas, aunque diversos, evidencian la compatibilidad de las antes mencionadas competencias exclusivas del Estado sobre recursos no renovables con la participación ciudadana. En efecto, en su artículo 398 la carta fundamental establece expresamente la obligación que tiene el Estado de consultar a las comunidades sobre toda decisión o autorización estatal que pueda afectar su ambiente (consulta ambiental). Esta obligación estatal de consulta también existe cuando puedan ser afectados ambiental o culturalmente las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas por efecto de planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras[10] (consulta previa a pueblos indígenas). El Estado está obligado a consultar a estos pueblos, incluso si se trata de medidas legislativas que puedan afectar sus derechos colectivos[11] (consulta pre-legislativa). De igual forma, el artículo 407 establece la facultad de la Asamblea Nacional que en determinadas

---

[8] El artículo 82 de la Constitución señala: "*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*". El artículo 277 numeral 5 de la Constitución establece que para la consecución del buen vivir, serán deberes generales del Estado: "*impulsar el desarrollo de las actividades económicas mediante un orden jurídico e instituciones políticas que las promuevan, fomenten y defiendan mediante el cumplimiento de la Constitución y la Ley*".

[9] Los 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.

[10] Artículo 57 numeral 7 de la Constitución.

[11] Articulo 57 numeral 17 de la Constitución.

condiciones podría convocar a consultas populares sobre extracción de recursos no renovables en áreas protegidas e intangibles.

31. En definitiva, y como una especificación del derecho general de los ciudadanos a ser consultados[12], la Constitución establece como una obligación estatal, diversos tipos de consultas, cada una con sus propios requisitos, procedimientos y efectos, a comunidades locales, potencial o efectivamente afectadas por la explotación de recursos naturales no renovables. Estos tipos distintos de consulta local coexisten entre sí y con la consulta popular establecida en el artículo 104 de la Constitución, no existiendo en principio ninguna disposición jurídico-constitucional orientada a prohibir consultas populares, de forma total o absoluta, sobre actividades mineras. En conclusión, las competencias exclusivas del Estado central en relación a estos recursos no pueden ser entendidas como excluyentes del deber estatal de consultar y del derecho de los ciudadanos a ser consultados, como la propia Constitución lo expresa reiteradamente.

32. A más de un derecho, en el sistema constitucional ecuatoriano, la participación también es considerada como una garantía de los derechos constitucionales de las personas, colectivos y de la naturaleza. El artículo 85 de la Constitución dispone que: "*en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades*".

c) Consulta popular y minería

33. La consulta popular es uno de los medios de participación activa y permanente de los ciudadanos. Conforme al artículo 104 de la Constitución "*la ciudadanía puede solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto*" a nivel nacional o local, en tanto cuente, en cada caso, con el correspondiente respaldo de los ciudadanos.

34. La reforma constitucional de 2015 eliminó del artículo 104 párrafo cuarto la frase "*sobre cualquier asunto*" y se agregó la frase "*que sean de competencia del correspondiente nivel de gobierno*", diferenciando así, según su tema, las consultas de carácter nacional y de carácter local. Por otro lado, se agregó la frase. Esta reforma, sin embargo, fue declarada inconstitucional y, por tanto, ya no se encuentra vigente.[13]

35. Según el párrafo sexto del mismo artículo quedan exceptuados como objeto de consulta popular los asuntos relativos a tributos y a la organización político administrativa del país, salvo lo dispuesto en la misma Constitución, para el caso de las consultas populares que soliciten los gobiernos autónomos descentralizados o la ciudadanía.

36. Otro asunto que no puede ser objeto de consulta popular de carácter plebiscitario es la reforma de la Constitución, pues para ello existen vías específicas distintas, con sus propios requisitos,

[12] Artículo 61 numeral 4 de la Constitución.
[13] Sentencia No. 018-18-SIN-CC de la Corte Constitucional del Ecuador, 01 de agosto de 2018.

reguladas en los artículos 441 y 442 de la Constitución y en la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional.[14]

38. En todo caso, en virtud del principio *pro homine*, tales limitaciones al objeto de la consulta popular deben ser interpretadas de forma restrictiva y argumentadas adecuadamente, a efectos de no violar o limitar el derecho de participación de los ciudadanos.

39. Esta facultad de participación de las personas y colectivos se deriva no solo de la defensa de sus propios derechos sino también, eventualmente, de los de la naturaleza, puesto que según el artículo 71 de la Constitución, "...[t]*oda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza...*".

40. Además, la propia Constitución, en su artículo 83 numeral 6, dispone como deber y responsabilidad de las ecuatorianas y ecuatorianos: "[r]*espetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible*".

41. Esta iniciativa de participación de las comunidades locales mediante la consulta popular puede provenir no solo de la propia ciudadanía, sino también de los gobiernos autónomos descentralizados, sobre temas de interés para su jurisdicción, sin que ello signifique automáticamente violar las competencias del Estado central.[15] En efecto, la Constitución expresa y claramente determina en su artículo 260 que "***el ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno***".

42. En ese marco, según el artículo 104 párrafo tercero de la Constitución, los gobiernos autónomos descentralizados pueden también solicitar la convocatoria a consulta popular sobre temas de interés para su jurisdicción. Esos temas también tienen un espectro amplio, pues su restricción a temas "*que sean de competencia del correspondiente nivel de gobierno*", introducida en la reforma constitucional del 2015, fue declarada inconstitucional por la forma y ya no se halla vigente.[16]

43. En efecto, existen competencias relacionadas y actividades de colaboración y complementariedad de los gobiernos autónomos descentralizados que necesariamente inciden sobre la gestión de los recursos minerales por parte del Estado central. Así, por ejemplo, sin dicha colaboración y complementariedad sería imposible que los gobiernos provinciales ejerzan sus competencias, según el artículo 263, en relación a la gestión ambiental provincial, el fomento de

---

[14] Así lo ha expresado reiteradamente esta Corte en sus Dictámenes No. 3-19-CP/19, 4-19-CP/19, 5-19-CP/19, 6-19-CP/19, 7-19-CP/19 y 8-19-CP/19.

[15] Asimismo el artículo 226 de la Constitución establece: "*...las instituciones del Estado (...) tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución*".

[16] Sentencia de la Corte Constitucional 018-18-SIN-CC, de 01 de agosto de 2018.

www.corteconstitucional.gob.ec

Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1900
email: comunicacion@cce.gob.ec
Quito - Ecuador

la actividad agropecuaria u otras actividades productivas provinciales; o que los gobiernos municipales ejerzan sus competencias, según el artículo 264 sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón; o la delimitación, regulación, autorización y control del uso de playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley[17].

44. Como parámetros de control formal, la Corte ha expresado en sus sentencias que estos no constituyen meros formalismos sino información que oriente seria y objetivamente al elector sobre los antecedentes, razones y condiciones fácticas necesarias para adoptar una decisión con conocimiento de causa. En relación al control material se verificará caso a caso que la consulta propuesta no incurra en prohibiciones constitucionales, que el asunto sea adecuado para la vía propuesta, que no se reforme la Constitución ni se violen o restrinjan derechos y garantías constitucionales.

6.2. Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta

45. El artículo 104 de la LOGJCC establece los requisitos que deben anteceder y brindar contexto a la pregunta o preguntas que serán puestas a consideración del elector. Precisamente, según esta disposición, el control de constitucionalidad que se efectúa sobre los considerandos implica que aquellos: (1) no induzcan a la respuesta al elector, (2) que exista concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo; (3) el empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, además sencillo y comprensible para el elector; (4) la 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; y, (5) finalmente, que no se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado.

46. En el Dictamen No. 2-19-CP/19, esta Corte Constitucional determinó que "*la inexistencia de considerandos es razón suficiente para dictaminar la inconstitucionalidad de la pregunta*". En el caso concreto, el texto objeto de control está compuesto por una pregunta acompañada de quince considerandos

47.A partir del considerando primero hasta el considerando décimo segundo del texto sometido a consulta, el peticionario transcribe literalmente los artículos 1, 3, 12, 14, 61, 66 numeral 27, 71, 83 numeral 6, 95, 104, 395 y 396 de la Constitución de la República.

48. En este sentido, esta Corte debe determinar si la mera transcripción y paráfrasis de disposiciones constitucionales en la sección de considerandos garantiza la plena libertad del elector y cumple la doble carga de claridad y lealtad. A su vez, esta disquisición servirá para determinar si los considerandos bajo examen resultan o no inductivos para el elector.

[17] Incluso respecto a los beneficios, según el artículo 274 de la Constitución: "*Los gobiernos autónomos descentralizados en cuyo territorio se exploten o industrialicen recursos naturales no renovables tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado por esta actividad, de acuerdo con la ley*".

48. Para la Corte, la plena libertad del elector es una garantía institucional que abarca dos dimensiones. Por un lado, persigue la neutralidad del poder público en el proceso electoral. Por otro, la obligación estatal de proteger la preservación de la voluntad del elector. Esta obligación no solo se materializa a partir del amparo efectivo de las garantías generales del derecho al sufragio -como su carácter igualitario, universal y secreto-, sino que, en el caso de las consultas populares, se orienta específicamente a la forma de presentación de los textos introductorios, considerandos y preguntas sometidos a la consideración del pueblo. Esta presentación debe garantizar el derecho de los electores a formarse una opinión razonablemente objetiva y a expresar libremente esa opinión en el proceso eleccionario.

49. La garantía de libertad del elector implica la doble exigencia de claridad y lealtad en la redacción del texto sometido a consideración del pueblo. La claridad implica que los considerandos no deben inducir al error, no deben sugerir una respuesta, y deben mencionar las consecuencias de la aprobación o rechazo de la propuesta.

50. Por su parte, la exigencia de lealtad, desde una perspectiva individual, se orienta a procurar una reflexión auténtica, a través de considerandos y preguntas que permitan al elector manifestar su preferencia individual sobre el tema en cuestión. Desde una perspectiva colectiva, la lealtad busca generar un resultado final a partir de la agregación de elecciones individuales, sin distorsiones. La lealtad incluye la transparencia, en virtud de la cual se provee al elector de información suficiente y pertinente que le permita decidir.

51. Para garantizar la plena libertad del elector y la doble carga de claridad y lealtad, esta Corte estima que los considerandos deben ser únicamente informativos y redactados de manera que no induzcan la respuesta al votante ni incluyan información parcial o engañosa que manipule la voluntad de los electores.

52. En el presente caso, esta Corte considera que la mera transcripción o simple paráfrasis de disposiciones constitucionales la mayoría de los considerandos no provee al elector con información específica que permita contextualizar la problemática concreta que aborda la pregunta sometida a control en el Azuay. Es decir, no se permite una reflexión auténtica del elector y, en consecuencia, no se garantiza la plena libertad al elector, ni se cumple con la doble carga de claridad y lealtad.

53. Asimismo, esta Corte Constitucional estima que las disposiciones constitucionales citadas por el peticionario asocian una situación socialmente deseable con la opción de aceptar la prohibición de las actividades mineras objeto de la pregunta sometida a control. A ello se suma el hecho de que los considerandos no incluyen información objetiva que brinde al elector un panorama claro del estado actual de las actividades de prospección, exploración y explotación de minería metálica en el Azuay. Lo dicho conlleva una inducción al elector.

54. En razón de lo expuesto, esta Corte constitucional estima que la mera transcripción y simple parafraseo de artículos de la CRE seleccionados por el peticionario en los considerandos 1, 2, 3,

www.corteconstitucional.gob.ec
Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1800
email: comunicacional@cce.gob.ec
Quito - Ecuador

4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 12 del texto sometido a control no cumplen el parámetro establecido en el numeral 1 del artículo 104 de la LOGJCC.

6.3. Control constitucional del cuestionario

55. Si bien el incumplimiento de los parámetros establecidos en el artículo 104 de la LOGJCC es razón suficiente para dictaminar la inconstitucionalidad del texto materia de la presente consulta, esta Corte Constitucional procede a realizar el control constitucional de la pregunta citada sobre la base de los parámetros establecidos en el artículo 105 de la LOGJCC.

56. En su Dictamen 2-19-CP/19, esta Corte Constitucional determinó que "*la actividad minera en sus múltiples y diversas etapas técnicas es un asunto de alta complejidad y de interés nacional tanto económico, político, social, ambiental y jurídico, en donde pueden verse involucrados derechos constitucionales propios de la naturaleza y de colectivos humanos*".

57. También en el Dictamen 2-19-CP/19, la Corte expresó: "*la expresión "explotación minera" englobaría, por ejemplo, el régimen de minería industrial a gran escala así como a la minería realizada por unidades económicas populares o unipersonales bajo el régimen de la minería artesanal*". A este respecto, la Corte concluyó que la pregunta sometida a control en ese caso, no respetaba la unidad de contenido, ni garantizaba la doble exigencia de lealtad y claridad, al incluir términos genéricos y polisémicos.

58. Este control constitucional sobre el petitorio debe realizarse necesariamente de caso en caso, en tanto la consulta popular para posibilitar el control material y garantizar la claridad y lealtad al elector debe ser específica en cuanto a sus antecedentes fácticos y ámbito de aplicación.

59. En el caso concreto, la Corte observa que el petitorio se plantea de manera sumamente general, por ejemplo, al incluir un alto número de proyectos mineros como son los que se hallan en desarrollo en el Azuay y a diversas zonas ecológicas en dicha provincia. Según información oficial del Catastro Minero de la Agencia de Regulación y Control Minero, existen 812 concesiones mineras en todo el Azuay.[18]

60. Por ello, la pregunta sometida a control no se refiere a una sola cuestión, sino que es compuesta e incumple por tanto con el parámetro establecido en el numeral 1 del artículo 105 de la LOGJCC.

61. Esta Corte advierte además que no queda claro el efecto en el tiempo que acarrea la expresión "*prohibición, sin excepción...*" de la pregunta objeto de control. Así pues, no se puede determinar si la prohibición se aplica únicamente hacia el futuro, dejando a salvo todas aquellas actividades realizadas en virtud de concesiones y títulos otorgados legalmente, con anterioridad a una potencial aprobación de la pregunta mediante la consulta popular, o si en su defecto la expresión

[18] Catastro Minero Georeferencial. Disponible en: http://geo.controlminero.gob.ec:1026/geo_visor/.

"*prohibición, sin excepción...*" también aplica a todas las concesiones y títulos mineros, inclusive aquellos obtenidos antes de la celebración de una eventual consulta popular.

63. Por lo dicho, la pregunta objeto de control plantea problemas que imposibilitan determinar con claridad los efectos concretos de su implementación, en caso de ser aprobada mediante consulta popular.

64. En suma, esta Corte considera que las preguntas sometidas a control deben plantearse de manera cerrada, es decir, los electores deben poder contestar a las preguntas únicamente con "sí", "no" o voto en blanco o nulo; y no deben plantear cuestiones adicionales que necesariamente requieran una respuesta más detallada.

65. En definitiva, de todo lo aquí analizado se advierte que la pregunta contenida en la presente petición de dictamen previo incumple con los requisitos contenidos en el numeral 1 del artículo 105 de la LOGJCC.

66. En cuanto a los parámetros de control constitucional del cuestionario establecidos en los numerales 3 y 4 del artículo 105 de la LOGJCC, esta Corte ya ha manifestado que tales requisitos corresponden ser verificados cuando se controla la constitucionalidad de una consulta popular de tipo referendo y no de plebiscito, puesto que la diferencia entre un referendo y un plebiscito radica esencialmente en que en el primero se somete a consulta popular la aprobación de un texto normativo -o propuesta normativa- concreto, mientras que el segundo consulta una decisión sobre un tema de relevancia pública, sin someter a aprobación un texto normativo definido.

67. La formulación de una pregunta general, que engloba todas las actividades de minería metálica que se desarrollan en muchas y diversas zonas ecológicas de la Provincia del Azuay, ocasiona un grave problema de agregación y generalización que imposibilita que esta Corte realice un control de constitucionalidad material, en el que se determine si el presente petitorio de consulta popular incurre en violaciones constitucionales o, en su defecto, restringe derechos y garantías constitucionales en todas las 812 concesiones mineras de la provincia del Azuay.

68. En síntesis, en el presente caso, la generalidad del petitorio imposibilita un adecuado control de constitucionalidad material; por otra parte, el petitorio no cumple con los parámetros de control de constitucionalidad formal establecidos en la Constitución y la LOGJCC.

VII. Decisión

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, resuelve:

1. DECLARAR que la pregunta relativa al pedido de iniciativa ciudadana para solicitar una consulta popular, ingresada a esta Corte por el señor Yaku Pérez Guartambel el 30 de junio de

www.corteconstitucional.gob.ec

Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Quito - Ecuador

2019, no garantiza la plena libertad del elector, ni cuenta con apego constitucional, por las razones expuestas en este Dictamen.

2. NEGAR Y ARCHIVAR el pedido de dictamen previo de constitucionalidad de consulta popular.

3. Publíquese el contenido de esta decisión en el Registro Oficial.

4. Notifíquese y archívese

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal que el dictamen que antecede, fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos del siguiente modo: cinco votos a favor de las Juezas y Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; dos votos concurrentes de las Juezas Constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez; el Juez Constitucional Ramiro Ávila Santamaría, no vota por haber sido recusado y sin contar con la presencia del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en sesión ordinaria del martes 17 de septiembre de 2019.- Lo certifico.

Dra. Elizabeth Ell Egas
SECRETARIA GENERAL (s)

CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

Caso Nro. 0009-19-CP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes diecisiete de septiembre de dos mil diecinueve, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Dra. Elizabeth Ell Egas
SECRETARIA GENERAL (S)

EEE/MED

Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
frente al parque El Arbolito • Telfs. (593 2) 394 1800
email: comunicacion@cc.gob.ec
Quito - Ecuador

Quito, D.M., 17 de septiembre de 2019

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

CASO No. 9-19-CP

Voto concurrente dictamen No. 9-19-CP/19

TEMA: El presente voto concurrente analiza la constitucionalidad de la pregunta formulada por Yaku Pérez Guartambel sobre actividades mineras en la provincia del Azuay

I. Antecedentes

1. El 30 de julio de 2019, Yaku Pérez Guartambel por sus propios derechos y como Prefecto del Azuay ingresó a la Corte Constitucional un pedido de dictamen previo de consulta popular.

2. En el escrito ingresado el 30 de julio de 2019 consta: "*Yaku Pérez Guartambel, de nacionalidad ecuatoriana, doctor en jurisprudencia, de 50 años de edad, estado civil viudo, domiciliado en la ciudad de Cuenca, calle Juan Morales A/8 y Av. Pichincha, por mis propios derechos y en ejercicio de la Prefectura del Azuay, a Ustedes respetuosamente solicito: Amparado en lo que dispone el art. 104 inciso cuarto de la Constitución de la República del Ecuador en concordancia con el art. 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y art. 195 inciso quinto de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas — Código de la Democracia, el art. 7 del Reglamento para el ejercicio de la democracia directa a través de la iniciativa popular normativa, consultas populares, referéndum y revocatoria del mandato, ante Ustedes solicito emitir dictamen previo de constitucionalidad de la pregunta a formularse, para la convocatoria a Consulta Popular a la ciudadanía de la provincia del Azuay, a fin de que se pronuncie sobre la prohibición, sin excepción de actividades de prospección, exploración y explotación de minería metálica en fuentes de agua, zonas de recarga, descarga y regulación hídrica, páramos, humedales, bosques protectores y ecosistemas frágiles en la provincia del Azuay*".

3. En virtud del sorteo efectuado en sesión ordinaria del Pleno del Organismo del 15 de agosto de 2019, correspondió la sustanciación de la presente causa al Juez Constitucional Agustín Grijalva, quien avocó conocimiento de la causa N°. 9-19-CP mediante providencia de fecha 26 de agosto del 2019; y, elevó el proyecto al Pleno de la Corte Constitucional, siendo aprobado el Dictamen No. 9-19-CP/19 en sesión ordinaria de 17 de septiembre de 2019.

4. Las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Carmen Corral Ponce expiden el presente voto concurrente dentro del término establecido en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("LOGJCC").

II. Texto de la pregunta

5. El peticionario incluye tres partes en su escrito: exposición de motivos, considerandos y pregunta; sin embargo, para las consultas populares solo se requiere considerandos y pregunta de tal suerte que la "*exposición de motivos*" se entienden como fundamentos de la petición del dictamen a la Corte Constitucional pero que no son parte del control constitucional de competencia de la Corte conforme a los artículos 103 al 105 de la LOGJCC ni pueden entenderse incluidos a la propuesta de consulta popular, por lo que este voto concurrente solo se pronunciará sobre el control de los considerandos introductorios y la pregunta propuesta.

6. El peticionario formula la siguiente pregunta, que se cita textualmente:

"*¿Está usted de acuerdo con la prohibición, sin excepción de actividades de prospección, exploración y explotación de minería metálica en fuentes de agua, zonas de recarga, descarga y regulación hídrica, páramos, humedades, bosques protectores y ecosistemas frágiles en la provincia del Azuay? Si ( ) No ( ).*

III. Alcance del control constitucional

7. El Art. 103 de la LOGJCC establece el alcance del control constitucional aplicable al presente caso por remisión expresa del artículo 127 de la LOGJCC, en el que se señala que la Corte Constitucional deberá realizar un control de todas las convocatorias a consulta popular encaminado a garantizar la libertad de la electora o elector conforme al artículo 102 y siguientes de la LOGJCC. El Art. 104 de la LOGJCC establece el control constitucional de los considerandos introductorios y el Artículo 105 el control constitucional de las preguntas o cuestionario.

8. Para realizar este análisis este voto se referirá a los siguientes temas: (1) la consulta popular como un derecho de participación ciudadana; (2) consulta popular y otros tipos de consulta; (3) control constitucional de la procedencia de la presente consulta popular; (4) Ratificación de que la propuesta no cumple con los requisitos de ley.

IV. Aspectos determinados en el Dictamen No. 9-19-CP/19

9. En el Dictamen No. 9-19-CP/19 de 17 de septiembre de 2019, se declaró que la pregunta relativa al pedido de iniciativa ciudadana para solicitar una consulta popular, ingresada a esta Corte por el Dr. Yaku Pérez Guartambel el 30 de julio de 2019 no garantiza la plena libertad del elector, ni cuenta con apego constitucional.

10. En este contexto, se puede advertir que si bien la pregunta en la parte resolutiva es desestimada por aspectos formales, no obstante en la parte considerativa se realizan argumentos sobre el mecanismo de democracia directa de la consulta popular[1].

11. En tal virtud, compartiendo la parte resolutiva del Dictamen No. 9-19-CP/19 de 17 de septiembre de 2019, nos permitimos emitir este voto concurrente para precisar los argumentos respecto de la consulta popular planteada.

V. Aspectos que conforman el Voto Concurrente

5.1 Consulta popular como un derecho de participación ciudadana

12. En la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH)[2] y en la Constitución de la República del Ecuador (CRE)[3], se recogen los derechos de participación de los ciudadanos, y entre ellos, se encuentra el derecho de los ciudadanos a participar en asuntos de interés público y ser consultados. Como ha manifestado la Corte Interamericana de Derechos Humanos: "*Los ciudadanos tienen el derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos directamente mediante referendos, plebiscitos o consultas o bien, por medio de representantes libremente elegidos. El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos expresan libremente su voluntad y ejercen el derecho a la participación política. Este derecho implica que los ciudadanos pueden decidir directamente y elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán en la toma de decisiones de los asuntos públicos*[4].

---

[1] En el párrafo 22 se considera que no existe, en principio, una disposición constitucional que prohíba clara y expresamente que la ciudadanía pueda plantear como asunto de consulta popular temas de explotación de recursos naturales no renovables y específicamente con actividades de minería, por el contrario el régimen de desarrollo incluye la participación ciudadana como un derecho en sí mismo.

[2] **CADH** ***Artículo 23. Derechos Políticos.***
1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal

[3] **Constitución** ***Derechos de participación. Art. 61.-*** *Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 1. Elegir y ser elegidos. 2. Participar en los asuntos de interés público. 3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa. 4. Ser consultados.*

[4] **Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México.** Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184. Párr. 147.

13. En la Constitución ecuatoriana, se encuentran regulados los mecanismos de participación directa desde el artículo 103 al 105, que son: la consulta popular, la revocatoria del mandato y la iniciativa popular normativa.

14. Si bien la consulta popular es de esos mecanismos que permiten la participación de los ciudadanos en asuntos públicos, la Constitución impone a esta Corte el deber de efectuar un control constitucional de las propuestas a consulta popular que garantice que no se incurra en prohibiciones o violaciones constitucionales, lo que se realizará en los siguientes apartados.

5.2 Consulta popular y otros tipos de consulta

15. En vista que la parte solicitante ha referido otro tipo de consulta y la ha asimilado como consulta popular y que el Dictamen No. 9-19-CP/19 refiere varias de estas consultas, es pertinente diferenciarlas. Si bien todos los tipos de consulta devienen del derecho de participación de los ciudadanos en asuntos públicos, no pueden equipararse con la consulta popular[5] que es un mecanismo de democracia directa y además con efectos vinculantes. La Constitución prevé además de la consulta popular: la consulta previa, la consulta prelegislativa y la consulta ambiental. Los elementos,

---

[5] **Constitución.** Art. 104.- *El organismo electoral correspondiente convocará a consulta popular por disposición de la Presidenta o Presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o de la iniciativa ciudadana.*

La Presidenta o Presidente de la República dispondrá al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular sobre los asuntos que estime convenientes. Los gobiernos autónomos descentralizados, con la decisión de las tres cuartas partes de sus integrantes, podrán solicitar la convocatoria a consulta popular sobre temas de interés para su jurisdicción.

La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto. Cuando la consulta sea de carácter nacional, el petitorio contará con el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de personas inscritas en el registro electoral; cuando sea de carácter local el respaldo será de un número no inferior al diez por ciento del correspondiente registro electoral.

Cuando la consulta sea solicitada por ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior, para asuntos de su interés y relacionados con el Estado ecuatoriano, requerirá el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la circunscripción especial.

Las consultas populares que soliciten los gobiernos autónomos descentralizados o la ciudadanía no podrán referirse a asuntos relativos a tributos o a la organización político administrativa del país, salvo lo dispuesto en la Constitución.

En todos los casos, se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas. (Reformado por los literales. a) y b) del Art. 1 de la Enmiendas s/n, R.O. 653-S, 21-XII-2015, que la Sentencia No. 018-18-SIN-CC, R.O. E.C. 79, 30-IV-2019, de la Corte Constitucional declaró inconstitucional por la forma; por lo que el presente artículo retorna a su texto original)

efectos y el procedimiento de cada una de estas formas de participación en asuntos públicos, son diferentes.

16. La ***Consulta previa, libre e informada*** a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas se encuentra prevista en el artículo 57 (7) de la Constitución[6]. Esta consulta se relaciona a planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en las tierras de dichas comunidades y que puedan afectarles ambiental, social o culturalmente. La consulta previa es entonces un proceso que se lleva entre las comunidades y el Estado.

17. Los aspectos más relevantes de este tipo de consulta son desarrollados por la propia Constitución al disponer que las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas tendrán derecho a participar en los beneficios que esos programas y planes reporten, y a obtener indemnizaciones en caso de producirse perjuicios de carácter social, cultural y ambiental. La Constitución también establece que la consulta debe ser impulsada por autoridades estatales, con la obligación de actuar de forma oportuna. Finalmente, la norma dispone que en caso de no obtenerse el consentimiento de la comunidad se procederá conforme a la Constitución y la ley.

18. Este tipo de consulta ya se encontraba prevista en la Constitución del año 1998 pero con un contenido diferente[7], pues la actual recoge criterios internacionales[8].

---

[6] **Constitución.** Art. 57.- *Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: (...) 7. La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley.*

[7] El artículo 84 de la Constitución de 1998 ya reconocía y garantizaba a los pueblos indígenas: "5. *Ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten, en cuanto sea posible y recibir indemnizaciones por los perjuicios socio - ambientales que les causen.*"

Como se observa hay diferencias importantes entre la consulta prevista en la Constitución anterior y en la presente. Entre ellas se puede observar: 1) que en la Constitución actual se recoge criterios que rigen la consulta previa en el ámbito internacional esto es, ser una consulta libre, previa e informada, 2) la existencia del criterio de razonabilidad en el plazo que es un elemento que conduce a la autoridad consultante a actuar con celeridad y de forma oportuna; 3) la consulta también debe efectuarse en los planes y programas de comercialización; 4) Anteriormente relacionaba la percepción de beneficios en caso en que los pueblos tengan perjuicios socio ambientales, condición hoy no necesaria; y 5) Se han ampliado las categorías de los perjuicios, antes se mencionaban solo perjuicios socio ambientales, hoy también se refieren a posibles perjuicios sociales, culturales y ambientales lo cual les da derecho indemnizaciones.

19. Esta consulta previa, no puede ser equiparada con una consulta popular que no es un mecanismo exclusivo para las comunas, comunidades y pueblos y nacionalidades indígenas ni limita su ámbito a la protección de los derechos colectivos de dichos grupos.

20. En cuanto a la ***consulta prelegislativa*** de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas se encuentra prevista en el artículo 57 (17) de la Constitución[9].

21. La consulta prelegislativa fue incorporada por la Constitución de 2008. Es importante mencionar que el Estado ecuatoriano incorporó este mecanismo en adecuación a los tratados internacionales[10], destacándose que al haberse introducido este mecanismo en un referéndum aprobatorio de la Constitución del 2008, cuenta con el respaldo del pueblo ecuatoriano.

22. Ahora bien, esta consulta prelegislativa no se puede asimilar con una consulta popular, pues la consulta prelegislativa se realiza antes de la adopción de una medida legislativa a un grupo determinado de personas que son las comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas cuando una norma pueda afectarles en modos no percibidos por otros individuos de la sociedad y que es un derecho colectivo de dichas comunidades; mientras que la consulta popular no es necesariamente dirigida a esas comunidades ni se vincula necesariamente a medidas legislativas[11].

23. La consulta prelegislativa se encuentra concebida como un derecho colectivo de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y buscan hacer efectiva la intervención de dichas comunidades y pueblos.

---

[8] Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas(DNUDPI), Art. 32. Ratificada por el Ecuador (Registro Oficial 18, 15-VIII-2019).

[9] **Constitución.** Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: (...) *17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos.*

[10] En principio, la obligación nace del Convenio 169 del OIT: Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989; ratificado por el Ecuador. (Registro Oficial No. 206, 7 de Junio 1999); y posteriormente, con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI) ratificada por el Ecuador (Registro Oficial 18, 15 de agosto 2019).

[11] En el dictamen 002-19-CP/19 la Corte Constitucional en referencia a los tipos de consulta popular, indicó "*la diferencia entre un referendo y un plebiscito radica esencialmente en que en el primero se somete a consulta popular la aprobación de un texto normativo – o propuesta normativa- concreto, mientras que el segundo consulta una decisión sobre un tema de relevancia pública, sin someter a aprobación un texto normativo definido*"

24. La ***consulta ambiental*** se encuentra prevista en el artículo 398 de la Constitución[12] y se relaciona a proyectos que puedan afectar el ambiente imponiendo la obligación al Estado de consultar a la comunidad sobre el mismo, y si existe oposición mayoritaria de la comunidad afectada, la instancia superior administrativa de forma motivada debe resolver si ejecuta o no el proyecto.

25. Como se observa, este tipo de consulta no puede asimilarse a la consulta popular, que, de hecho, tiene efectos vinculantes. La consulta ambiental -a diferencia de las consultas anteriores- no aparece limitada a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, sino a una comunidad en general cuando pudiere producirse una afectación al ambiente. Esta es una forma de participación ciudadana que no constituye un derecho colectivo, sino más bien una forma de participación y reconocimiento de derechos difusos pues atañen a una pluralidad de sujetos que -en principio- no conforman un sector poblacional identificable e individualizado, y que, sin vínculo jurídico entre ellos, se ven lesionados o amenazados de lesión.

26. En tal virtud, ninguna solicitud de consulta popular puede aglutinar o confundir el alcance, efectos y procedimientos de estos mecanismos de consulta, debiendo las propuestas concretarse a la vía pertinente y no mezclarlas como se evidencia de la petición ingresada que no cuenta con concreción ni especificidad.

27. Asimismo, no se observa en la petición relación alguna a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas por proyectos que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles.

28. Habiendo diferenciado los tipos de consulta, y dejando claro que la petición ambiguamente trata de disposiciones que no son aplicables al presente caso, se pasa a realizar el control constitucional del pedido de consulta popular ingresada por Yaku Pérez Guartambel.

[12] **Constitución. Art. 398.** - *Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente. El sujeto consultante será el Estado. La ley regulará la consulta previa, la participación ciudadana, los plazos, el sujeto consultado y los criterios de valoración y de objeción sobre la actividad sometida a consulta.*

El Estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos en la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley.

5.3 Control constitucional de la procedencia de la consulta popular

29. Se debe advertir que el presente pedido de consulta popular es de carácter plebiscitario pues no contiene un texto normativo[13] y que además la pregunta planteada trata sobre excepciones a la minería metálica en una provincia del Ecuador (Azuay).

30. También es importante señalar que las excepciones a la minería metálica se encuentran ya previstas en el inciso final del artículo 407 de la Constitución a nivel nacional en virtud del referendo que tuvo lugar en febrero de 2018[14]. Esta norma establece: "*Se prohíbe todo tipo de minería metálica en cualquiera de sus fases en áreas protegidas, centros urbanos y zonas intangibles*". Es decir, existe un antecedente de la forma en la que se procedió a la obtención de un pronunciamiento popular en tema de recursos minerales.

31. Advertido lo anterior, esta Corte Constitucional considera que una consulta popular de carácter plebiscitario no es la vía idónea para reformar esta disposición constitucional incluyendo prohibiciones a la minería metálica en "*fuentes de agua, zonas de recarga, descarga y regulación hídrica, páramos, humedades, bosques protectores y ecosistemas frágiles en la provincia del Azuay*", como plantea la pregunta propuesta, pues para reformar la Constitución se prevén mecanismos concretos en los artículos 441, 442 y 444 de la Constitución que no pueden ser dejados a un lado, pues precisamente, la Constitución es la norma suprema del Estado ecuatoriano y para reformarla deben seguirse los procedimientos constitucionales; lo contrario, implicaría atentar contra la seguridad jurídica.

32. Postura similar ya se ha sostenido previamente por esta Corte Constitucional cuando se realizan pedidos de consulta popular que tienen por objeto la reforma a la constitución: "*la modificación del texto constitucional solo puede realizarse por medio de los mecanismos regulados en los artículos 441, 442 y 444 de la Constitución. La consulta popular ordinaria planteada por el solicitante, regulada por el artículo 104 de la Constitución, no es uno de los mecanismos previstos para la reforma constitucional. A través del procedimiento de consulta popular ordinaria no es posible efectuar cambio constitucional alguno. (...) La propuesta de consulta popular y de los mecanismos de reforma constitucional no pueden considerarse equiparables. De hecho, ante un pedido de modificación constitucional, la actuación de la Corte Constitucional se efectúa de manera distinta en tres momentos concretos: (1) la determinación de la vía para proceder a la modificación constitucional; (2) el control constitucional de la*

[13] En el dictamen 002-19-CP/19 la Corte Constitucional en referencia a los tipos de consulta popular, indicó "*la diferencia entre un referendo y un plebiscito radica esencialmente en que en el primero se somete a consulta popular la aprobación de un texto normativo – o propuesta normativa- concreto, mientras que el segundo consulta una decisión sobre un tema de relevancia pública, sin someter a aprobación un texto normativo definido*"

[14] Registro Oficial Suplemento No. 181, 15 de febrero de 2018.

convocatoria a referéndum popular para que se apruebe la modificación constitucional, cuando este forme parte del procedimiento; y, (3) el control de la constitucionalidad de la modificación constitucional ya aprobada. Mientras que ante una propuesta de convocatoria consulta popular, la Corte Constitucional no requiere realizar una determinación de la vía, sino que procede de manera automática a emitir un dictamen previo y vinculante respecto del contenido de la convocatoria a consulta popular[15].

33. El permitir a una consulta popular ordinaria realice modificaciones al texto constitucional contravendría a la Constitución, porque se estarían obviando los mecanismos previstos para la modificación constitucional que según el Dictamen No. 04-18-RC/19 de 09 de julio de 2019 de esta Corte Constitucional son la enmienda, la reforma parcial y la Asamblea Constituyente.[16]

34. Sin perjuicio de lo dicho y siendo esta razón suficiente para negar la consulta popular propuesta, se pasa a realizar el control constitucional obligatorio a los considerandos y pregunta que impone la Constitución y la Ley a la Corte Constitucional.

5.4 Ratificación de que la propuesta no cumple con los requisitos de ley

5.4.1 Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta

35. El artículo 104 de la LOGJCC establece los requisitos que deben anteceder y brindar contexto a la pregunta o preguntas que serán puestas a consideración del elector. Precisamente, según esta norma, el control de constitucionalidad que se efectúa sobre los considerandos implica que aquellos: (i) no induzcan a la respuesta al elector; (ii) que exista concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo; (iii) el empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, además de resultar sencillo y comprensible para el elector; (iv) la 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; y, (v) finalmente, que no se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado.

36. De la sola revisión del documento presentado por el solicitante se detectan frases en los considerandos previos a la pregunta que pueden inducir al elector, entre ellas "*la minería metálica genera efectivamente impactos ambientales*" "*el daño ambiental (...) debe ser evitado, para evitar la vulneración del derecho humano al agua (...)*"; estas frases introductorias no tienen un lenguaje valorativamente neutro sino que por el

[15] **Dictamen Corte Constitucional del Ecuador No. 3-19-CP/19 del 1 de agosto de 2019**, párr. 9, 10.

[16] **Dictamen No. 4-18-RC/19 de 09 de julio de 2019:** *"El artículo 441 contempla el primer mecanismo, el de la enmienda constitucional...En el artículo 442 de la Constitución se prevé el segundo procedimiento, el de la reforma parcial constitucional...En el artículo 444 se establece la tercera vía, la de la Asamblea Constituyente".*

contrario tiene cargas emotivas y alude a responder de forma afirmativa a la pregunta planteada que busca prohibir ciertas actividades mineras.

37. Los considerandos además contienen la reproducción textual de 12 artículos de la Constitución (Art. 1, 3, 12, 14, 66.27, 61, 71, 83.6, 95, 104, 395, 396) que van desde la definición del Estado ecuatoriano como un Estado de derechos y justicia, la referencia a varios derechos constitucionales, a las normas que refieren a la consulta popular como un mecanismo de iniciativa ciudadana, principios ambientales, entre otras. Esta Corte advierte que esta reproducción textual de normas de la Constitución como frases previas o introductorias a la pregunta planteada no comportan sencillez ni pueden resultar necesariamente comprensibles para el electorado pues no se provee al elector de información específica y completa que permita identificar el asunto público sobre el que se le consulta.

38. Asimismo, las disposiciones constitucionales que se han seleccionado como considerandos introductorios inducen al elector a aceptar la prohibición de actividades de minería metálica, evadiendo expresamente otras normas constitucionales que pueden brindar un panorama más o menos completo y que regulan la actividad minera en el Ecuador, entre ellas, las relativas a los minerales como recursos naturales[17], a la explotación de recursos naturales como un sector estratégico del Estado[18] o a la regulación de actividades de minería metálica[19].

---

[17] **Constitución.** Art. 408.- *Son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos, substancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentren en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial y las zonas marítimas; así como la biodiversidad y su patrimonio genético y el espectro radioeléctrico. Estos bienes sólo podrán ser explotados en estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos en la Constitución.*

El Estado participará en los beneficios del aprovechamiento de estos recursos, en un monto que no será inferior a los de la empresa que los explota.

El Estado garantizará que los mecanismos de producción, consumo y uso de los recursos naturales y la energía preserven y recuperen los ciclos naturales y permitan condiciones de vida con dignidad.

[18] **Constitución.** Art. 313.- *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.

Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley

[19] **Constitución.** Art. 407.- (...). *Se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal.* (Reformado

39. En cuanto a la concordancia plena entre el texto normativo y los considerandos que introducen la pregunta, y la relación de causalidad entre los textos normativos y el propósito de la consulta o información impertinente al texto normativo propuesto, esto no es posible verificar pues se trata de una consulta popular de carácter plebiscitario y no de un referendo[20].

5.4.2 Control constitucional de las preguntas

40. El control constitucional formal de las preguntas se realiza conforme a los parámetros establecidos en los numerales 1 al 4 del artículo 105 de la LOGJCC que garantiza la libertad de elector.

41. En este sentido la Corte Constitucional verificará que el cuestionario sometido a votación cumpla, entre otros, con los siguientes parámetros: (1) La formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos; (2) La posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta. Se prohíbe la aprobación o rechazo en bloque; (3) La propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico; y, (4) La propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico.

42. La pregunta propuesta tiene como objetivo prohibir ciertas actividades mineras en la provincia del Azuay. Si bien en la pregunta se ha determinado una zona geográfica en concreto, esta determinación no es suficiente pues la provincia del Azuay cuenta con 812 concesiones mineras[21], por lo que no se refiere a una sola cuestión como se establece en el numeral 1 del artículo 105 de la LOGJCC.

---

por el Anexo No. 5 de la Pregunta No. 5 del Referéndum, efectuada el 4 de febrero de 2018, R.O. 181-S, 15-II-2018)

Excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular.

Se prohíbe todo tipo de minería metálica en cualquiera de sus fases en áreas protegidas, centros urbanos y zonas intangibles.

[20] En el dictamen 002-19-CP/19 la Corte Constitucional en referencia a los tipos de consulta popular, indició "*la diferencia entre un referendo y un plebiscito radica esencialmente en que en el primero se somete a consulta popular la aprobación de un texto normativo – o propuesta normativa- concreto, mientras que el segundo consulta una decisión sobre un tema de relevancia pública, sin someter a aprobación un texto normativo definido*"

[21] Catastro Minero. Disponible en: http://geo.controlminero.gob.ec:1026/geo_visor/.

43. Asimismo, 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; sostener lo contrario devendría en una irresponsable movilización de los ciudadanos consultados promoviendo expectativas no realizables además del malgasto del recurso público que se destine para la consulta.

44. En el presente caso, de realizarse la consulta popular de la forma propuesta no queda claro si la prohibición de actividades mineras en la provincia del Azuay rige para el futuro o si también implica a las 812 concesiones ya existentes; tampoco queda claro cuáles son las zonas a las que abarcaría la prohibición concretamente, pues solo se han conceptualizado ciertas zonas en la provincia del Azuay pero sin una precisión geográfica u otra que permita identificar de forma concreta los lugares o territorios en los que aplicaría la prohibición.

45. Con lo cual, no se cumple con los parámetros de claridad y lealtad al elector pues al no estar clara la problemática ni el efecto jurídico que puede tener su decisión, no puede elegir libremente y se obstaculizaría la realización del derecho de participación que la Corte Constitucional desea proteger en una de sus formas esenciales, esto es, el voto libre e informado.

46. En vista que la pregunta no contiene una propuesta normativa en concreto, no se analizan los numerales 3 y 4 del art. 105 LOGJCC que refieren al control constitucional de propuestas normativas[22].

47. Por lo expuesto, queda claro entonces que la solicitud de consulta popular, los considerandos y la pregunta planteada no superan el examen previsto en los artículos 103, 104 y 105 de la LOGJCC, esto es, que la consulta popular no es procedente y además no garantiza la libertad del elector ni cumple con las cargas de lealtad y claridad previstas en la misma Ley, por lo tanto, no cuenta con apego constitucional.

Dra. Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Dra. Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

[22] Este criterio ha sido sostenido por esta Corte Constitucional en dictamen No. 0002-19-CP del 20 de junio de 2019, en el que se estableció: "*Finalmente, en cuanto a los parámetros de control constitucional del cuestionario establecidos en los numerales 3 y 4 del artículo 105 de la LOGJCC, esta Corte considera que tales requisitos corresponden ser verificados cuando se controla la constitucionalidad de una consulta popular de tipo referendo y no de plebiscito, puesto que la diferencia entre un referendo y un plebiscito radica esencialmente en que en el primero se somete a consulta popular la aprobación de un texto normativo -o propuesta normativa- concreto, mientras que el segundo consulta una decisión sobre un tema de relevancia pública, sin someter a aprobación un texto normativo definido*"

CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

Caso Nro. 0009-19-CP

RAZÓN.- Siento por tal que el texto del voto concurrente que antecede fue recibido en la Secretaría General el día martes diecisiete de septiembre de dos mil diecinueve a las 17H51.- **Lo certifico.-**

Dra. Elizabeth Ell Egas
SECRETARIA GENERAL (S)

EEE/MED