

Quito, D.M., 21 de septiembre de 2022

CASO No. 2-22-CP

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

DICTAMEN No. 2-22-CP/22

Tema: 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.

I. Antecedentes

1. El 21 de abril de 2022, los señores Víctor Ernesto Rivadeneira Cabezas, Cristopher Ismael de la Torre Garzón, Tatiana Alexandra Rivadeneira Cabezas, Francisco Javier Rivadeneira Bracho, Esteban Andrés Rivadeneira Narváez y Wagner Eduardo Holguín Ochoa (“**accionantes**” o “**solicitantes**”), por sus propios derechos, presentaron una solicitud de dictamen de constitucionalidad respecto a una propuesta de consulta popular que prevé prohibir el cambio 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 (o “**DMQ**”).¹
2. En virtud del sorteo realizado el 21 de abril de 2022, a través del sistema de la Corte Constitucional, correspondió la sustanciación de la presente causa al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet. El 30 de agosto de 2022, el juez ponente avocó conocimiento de la causa.²

¹ Fs. 37-56, expediente constitucional.

² Este acto determinó el inicio del término para emitir el dictamen de constitucionalidad previsto en el párrafo final del artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: “Si la Corte Constitucional no resuelve 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”.

II. Legitimación activa

3. Cualquier ciudadano está legitimado para presentar una solicitud de dictamen de constitucionalidad sobre una propuesta de convocatoria a consulta popular.³ En efecto, el artículo 104 de la Constitución de la República del Ecuador (“**Constitución**”) determina que la convocatoria a consulta popular puede ser solicitada por “*la ciudadanía*”. Asimismo, a través de Dictamen N°. 1-19-CP/19 de 16 de abril de 2019, este Organismo cambió el precedente contenido en el dictamen N.º 001-13-DCP-CC y estableció lo siguiente:

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.

4. En este sentido, cualquier persona puede solicitar un dictamen de constitucionalidad sin que se requiera el respaldo de la recolección de firmas.
5. En el presente caso, los accionantes presentaron la solicitud de consulta como miembros del colectivo “*X Quito Verde*” y por sus propios y personales derechos. Respecto a sus calidades de miembros del colectivo, dicha organización no se encuentra legitimada para solicitar un dictamen de constitucionalidad respecto de una convocatoria a consulta popular, de conformidad con el artículo 104 de la Constitución.⁴ Visto lo cual, este Organismo considerará legitimada la intervención de los accionantes en su calidad de ciudadanos.

III. Competencia

6. Los artículos 104 (inciso final) y 438 (2) de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**” o “**Constitución**”); 75 (3) (e), 104, 105 y 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”); y, 85 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**CRSPCCC**”) otorgan a la Corte Constitucional competencia para emitir dictamen de constitucionalidad en el presente caso.

IV. Contenido de la solicitud de consulta popular

7. La pretensión de los solicitantes es que la Corte emita un dictamen favorable de constitucionalidad respecto de cinco preguntas de consulta popular encaminadas a que los ciudadanos del Distrito Metropolitano de Quito (“**DMQ**”)⁵ se pronuncien sobre la prohibición de modificar el uso de suelo para aquellas zonas en el casco urbano del DMQ

³ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 5-20-CP/20, 26 de agosto de 2020, párrs. 3-6.

⁴ 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*” (énfasis añadido). Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 2-21-CP/21, 7 de julio de 2021, párr. 5.

⁵ Solicitud, sección 2.3., pág. 37.

que han sido declaradas como de protección ecológica, recursos naturales no renovables, protección arqueológica y parques metropolitanos, así como, declarar como “Parque Metropolitano” al predio rural No. 5559567 con clave catastral No. 2001001001000000000, ubicado entre la comuna ancestral de Lumbisí y el barrio de San Francisco de Pinsha (“**Propuesta**” o “**Solicitud**”).

8. La Corte considera relevante sintetizar el contenido de la Propuesta utilizando la numeración existente en la Solicitud (numerados desde el 2.1 al 2.3.3.). Además, los considerandos introductorios contienen referencias al Informe Técnico anexo por los solicitantes (“**Informe Técnico**”) que son tomados en cuenta por esta Corte a lo largo de este Dictamen. En lo posterior, la Corte realizará el análisis formal, así como, material de los efectos y repercusiones de una eventual consulta popular.
9. Como considerandos, la Solicitud indica:

4.1. Contexto Normativo

10. Sobre el reconocimiento de derechos a la ciudad, hábitat y vivienda, medio ambiente sano, derechos conexos (salud, acceder al patrimonio cultural), derechos a la naturaleza, los accionantes desarrollan las secciones (2.1.1.1), (2.1.1.2), (2.1.1.3), (2.1.1.4), (2.1.1.4.1), (2.1.1.4.2) y (2.1.1.5) de la Solicitud⁶, en las que se observa que, en lo principal, transcriben los artículos 14⁷, 30⁸, 31⁹ y 71¹⁰ de la CRE; artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹¹; numeral 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos

⁶ Solicitud, págs.7-12.

⁷ Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008, artículo 14.- “Se 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*. Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados”.

⁸ Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008, artículo 30.- “Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica”.

⁹ Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008, artículo 31.- “Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía”.

¹⁰ *Ibíd.* “Art. 71.- La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda. El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema”.

¹¹ Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 25. “1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

Económicos, Sociales y Culturales¹²; artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹³; objetivo 11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible¹⁴, citan extractos y parafrasean el contenido de las sentencias N°. 2167-21-EP/22, 515-20-JP/21, 22-18-IN/21, 1149-19-JP/21, 273-19-JP/22 y 253-20-JH/22 emitidas por la Corte Constitucional.

11. Dentro del apartado de obligaciones del Estado, citan los artículos 3 y 395 de la CRE; así como un extracto de la sentencia N°. 2167-21-EP/22 de la Corte Constitucional.
12. En la sección de deberes particulares de los ciudadanos, citan los artículos 83, 395 y 397 de la CRE.
13. Desarrollan los objetivos del régimen de desarrollo y citan los artículos 275 y 276 de la CRE y un extracto de la sentencia 166-15-SEP-CC emitida por este Organismo.
14. Respecto a las competencias de los GADS, citan los artículos 264, 375, 376 y 415 de la Constitución; 54, 57 y 84 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“COOTAD”) y 11 y 90 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (“LOOTUGS”).
15. Sobre la planificación del Uso y Gestión del Suelo del DMQ, indican el contenido de la ordenanza PMOT-PUGS No. 001-2021 del 13 de septiembre de 2021, la cual regula el “Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) del Distrito Metropolitano de Quito” (“PUGS”) y el “Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PMOT) del Distrito Metropolitano de Quito” (“PMOT”). Los accionantes afirman que, de conformidad con el PUGS, el suelo en función de su aprovechamiento se clasifica en urbano y rural. En relación a ello, manifiestan que pueden existir tipos de uso de suelo general: residencial¹⁵, suelo de expansión, patrimonio cultural¹⁶, múltiple, industrial, equipamiento, protección

¹² “1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos. 2. Los Estados Partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.”

¹³ “1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. 2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para: a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.”

¹⁴ “Objetivo de Desarrollo Sostenible 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.”

¹⁵ Solicitud, sección 2.1.6.2.1: “1.- RESIDENCIAL (R): Corresponde al uso asignado a los polígonos de intervención territorial urbanos o rurales, que tienen como destino mayoritario la vivienda permanente”.

¹⁶ Ibíd: “4. PATRIMONIO CULTURAL (PC): Corresponde al uso asignado a los polígonos de intervención territorial urbanos y rurales, que mayoritariamente contengan o constituyan bienes patrimoniales de orden

ecológica¹⁷, recurso natural renovable¹⁸ y recurso natural no renovable¹⁹; y usos específicos del suelo: principal, complementario, restringido y prohibido.

16. Explican que, de acuerdo con el PUGS, es *“posible cambiar o modificar el tipo de uso del suelo general que ha sido asignado una zona geográfica específica”* a través del Plan Parcial por iniciativa pública –de la Secretaría responsable del territorio, hábitat y vivienda– en coordinación con la iniciativa privada de acuerdo con el PMOT. Citan el artículo 2116 del Código Municipal para el DMQ para brindar la definición de un plan parcial.²⁰
17. Adicionalmente, definen el término *“espacio público”* y manifiestan que uno de sus componentes son los parques. Indican que el uso de suelo general de equipamiento también se puede clasificar por su naturaleza y escala. Respecto a la naturaleza este, a su vez, se subdivide en equipamientos de servicios sociales y equipamientos de servicios públicos. Señalan que *“el uso de suelo de los parques corresponde a equipamiento de servicios sociales, y dependiendo de su tamaño en hectáreas puede cambiar de escala”*. Arguyen que *“los parques mayores o iguales a 5 hectáreas son considerados como parques de escala metropolitana”*.

4.2. Contexto Fáctico

natural, espacial o cultural, tangibles e intangibles, que forman parte del proceso de desarrollo de los asentamientos humanos y que han adquirido tal significado social, que los hace representativos de su tiempo y de la creatividad humana”.

¹⁷ Ibíd: *“7. PROTECCIÓN ECOLÓGICA (PE): Corresponde al uso asignado a los polígonos de intervención territorial urbanos o rurales en los que su uso mayoritario se destina a la conservación del patrimonio natural. Permite las actividades de gestión ambiental y ecológica con el objetivo principal de proteger y restaurar la diversidad ecológica. Incluye a las áreas naturales protegidas que forman parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) y Bosque Protectores dentro del DMQ, al Patrimonio Natural Distrital constituido por el Subsistema Metropolitano de Áreas Naturales Protegidas (SMANP), y demás áreas de protección y conservación de acuerdo a las disposiciones de este plan”*.

¹⁸ Ibíd: *“8. RECURSO NATURAL RENOVABLE (RNR): Corresponde al uso asignado a los polígonos de intervención territorial en suelo rural, en los cuales su uso mayoritario es destinado al manejo, producción sostenible, uso racional y eficiente de los recursos naturales renovables, debido a sus condiciones biofísicas y agrodinámicas y a la aptitud del suelo. Incluye a la producción agrícola, pecuaria, forestal, silvícola o acuícola. actividades recreativas, ecoturísticas, de protección agraria y otras actividades productivas”*.

¹⁹ Ibíd: *“9. RECURSO NATURAL NO RENOVABLE (RNNR): Corresponde al uso asignado a los polígonos de intervención territorial en suelo rural, en el que su uso mayoritario está destinado a la exploración, explotación, extracción racional, manejo y beneficio de recursos naturales no renovables, de conformidad a la normativa nacional vigente. Incluye el proceso de cierre y abandono de la actividad. Se establecerá en base a parámetros normativos que garanticen su preservación y explotación sostenible, los cuales serán definidos por el ente rector nacional de minería.”*

²⁰ Solicitud, Considerando No. 2.1.6.3. *“Que, el artículo 2116 del Código Municipal para el distrito Metropolitano de Quito, define a las los planes parciales como ‘instrumentos de planeamiento de la administración metropolitana [destinados a] la ordenación y desarrollo particularizado de las zonas metropolitanas’. En este sentido, a través de los planes parciales es posible precisar o modificar las determinaciones que se establecen en el PMOT sobre el uso del suelo. La Secretaría responsable del territorio, hábitat y vivienda, en conjunto con las administraciones zonales correspondientes serán las encargadas de elaborar los planes especiales. Finalmente, el Consejo Metropolitano [sic] será quien los apruebe”*.

18. Los solicitantes refieren que una de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (agenda sostenible 2030)²¹ es aumentar la urbanización inclusiva y sostenible, la capacidad para la planificación y la gestión participativa, así como reducir el impacto ambiental negativo *per capita* de las ciudades, proporcionando acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles.
19. Por lo mismo, exponen que la Organización Mundial de la Salud recomienda un mínimo de 9 metros cuadrados de espacio verde por habitante y que, según esta misma organización²², en la región, las muertes atribuibles a los riesgos ambientales se ubican entre el 8% y 23%.
20. Sobre la Delimitación Geográfica (2.2.1.), los accionantes refieren que el DMQ tiene un total de 420.091,50 hectáreas de superficie, de las cuales los ecosistemas naturales representan 317.901 hectáreas. Indican que bajo el Subsistema Metropolitano de Áreas Naturales Protegidas (“SMANP”) del DMQ se encuentran protegidas 146.283 hectáreas ubicadas en los territorios de 15 parroquias, especialmente rurales.²³
21. Adicionan que la “*protección jurídica medioambiental del SMANP*” se encuentra definida y delimitada pero que este sistema no “*engloba a otros componentes medioambientales como Parques, Quebradas Vivas, Corredores Verdes, Áreas Verdes; mismos que en su mayoría se encuentran ubicados en lo que corresponde a la mancha urbana del [DMQ]*”. Manifiestan que de acuerdo a la información del Geo Portal del DMQ y la información topográfica de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, en gran parte del territorio de ciertas parroquias²⁴, el uso de suelo general ha sido “*categorizado como: suelo de protección ecológica, suelo de recursos naturales no renovables, suelo de protección arqueológica (...)*”. Por ende, “*es importante conocer su relevancia biológica y social para esta zona en concreto*”.
22. Sobre el “*suelo de protección ecológica*” (2.2.2.) apuntan que en la mancha urbana del DMQ categorizada como protección ecológica por parte del Plan de Uso y Gestión de Suelo (correspondiente a una superficie total de 80.684,23 distribuida por toda la ciudad),

²¹ Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución A/RES/70/1, “*Transformar nuestro mundo: la agenda 2030 para el desarrollo sostenible*”, 25 de septiembre de 2015. Recuperado de: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/93/PDF/N1529193.pdf?OpenElement>

²² Organización Mundial de la Salud, “*Agenda de salud sostenible para las américas 2018-2030, un llamado a la acción para la salud y el bienestar en la región*”, 2017, p.21.

²³ Parroquias de Pacto, Nanegalito, Guala, Calacalí, El Quinche, Checa, Yaruquí, Pifo, Nono, San José de Minas, Puéllaro, Perucho, Condado, Guamaní.

²⁴ Las parroquias de Alangasí, Amaguaña, Calderón, Checa, Conocoto, Cumbayá, El Quinche, Guagopollo, Guayllabamba, La Merced, Llano Chico, Nayón, Pifo, Pomasqui, Puembo, Quito, San Antonio, Tababela, Tumbaco, Yaruquí, Zámiza.

habitan “*amplia variedad de especies animales*²⁵ y *vegetales endémicas*²⁶”, al mismo tiempo que, estas zonas proveen a la ciudad con diversos recursos ecosistémicos. Particularmente, agua para consumo humano y riego agrícola, suelo rico para agricultura, purificación y calidad de aire, espacios de recreación y actividades al aire libre, servicios de regulación como: mantenimiento de la calidad del aire, control de aluviones e inundaciones, control de erosión del suelo, y zonas de recursos naturales no renovables.

23. Refieren que, de acuerdo al Informe Técnico adjunto a la Propuesta, “*se ha podido evidenciar que se han producido cambios del uso de suelo*” en las zonas de protección ecológica, como es el caso del sector de Cumbayá, cerca de la confluencia del río Machángara y San Pedro en el que se ha identificado un incremento de la superficie para aprovechamiento extractivo, reduciendo el uso de suelo de protección ecológica.²⁷
24. En cuanto al “*suelo de recursos naturales no renovables*” (2.2.3.) indican que el suelo general categorizado de ese tipo, corresponde a una superficie total de 1.406,20 hectáreas y que, las especies animales y vegetales presentes en esta zona se corresponden con las especies identificadas en las zonas de protección ecológica y que proveen a la ciudad con diversos aportes ecosistémicos.
25. Adicionalmente, los solicitantes refieren que “*un tipo de uso de suelo específico corresponde al de protección arqueológica*” (2.2.4.), en las que aún se encuentran ruinas, hallazgos arqueológicos y vestigios de culturas de Quito. Afirman que pertenecen a la mancha urbana del DMQ y que de acuerdo al PUGS e información del geoportal del Municipio de Quito, corresponden a una superficie total de 154.87 hectáreas.
26. Por otro lado, (2.2.5) afirman que el DMQ cuenta con 1661 parques de escala metropolitana, zonal, sectorial, barrial y menores que suman aproximadamente 3.179

²⁵ Los accionantes destacan las siguientes especies de Fauna: el Oso de anteojos (*Tremarctos ornatus*); el Lobo de páramo (*Lycalopex culpaeus*); el Tucán Andino Piquilaminado (*Andigena laminirostris*); el Yumbo (*Semnornis ramphastinus*); el Gorrión (*Zonotrichia capensis*); la Guagsa (*Stenocercus guentheri*); la Culebra Boba o Culebra Verde (*Liophis epinephelus*); la Rana Marsupial Andina (*Gastrotheca riobambae*); la Rana Cohete de Quito (*Hyloxalus jacobuspetersi*); la Preñadilla (*Astroblepus cyclopus*); la Mariposa (*Papilio polyxenes*); la Mariposa (*Ascia monustes*); el Catzo Blanco (*Platycoelia lutescens*); entre otros.

Las aves emblemáticas y más representativas que se distribuyen en estas áreas son las siguientes: Buho Estigio; Carpintero dorsicarmesi; Gorrión; Huirachuro; Mirlo; Pájaro Brujo; Quinde colilargo; Quinde herrero; Quilico; Tórtola; Carpintero Guayaquileño; Saltarín alitorcido; Frutero pechinaranja; Puntiblanca Pechipurpura; Coronita Aterciopelada; Silfo Colivioleta; Editar Eliminar Ver; Gallo de la Peña; Tangara Montana Barbinegra; Tanagara Coroniazafrán; Pájaro Yumbo; Urraca hermosa; Quetzal Crestado; Tucán andino piquilaminado; Euphonia cyanocephala; Grallaria Coronicastaña; Zamarrito Pechinegro; Picoesquina Dorsipurpura; Estrella Ecuatoriana; Agachona Ventrirrufa.

²⁶ La Tuna de San Antonio y Calderón (*Opuntia soederstromiana*); el Arrayán de Quito (*Myrcianthes halli*); el Guabo de Tumbaco y Los Chillos (*Inga insignis*); el Chocho de Rumipamba (*Lupinus pubescens*); la Salvia de Quito o Ñukchu (*Salvia quitensis*); la Mora de Quito (*Rubus glaucus*).

²⁷ El Informe Técnico refiere: “*En el sector de Cumbayá, cerca de la confluencia del río Machángara y San Pedro en las coordenadas x: 509.240,564; y: 9.980.609,911, se ha identificado que en el sector se dio incrementó la superficie de Recurso Natural No Renovable con aprovechamiento extractivo, reduciendo el uso de suelo de Protección Ecológica. Esto ha causado que se dé minería en la zona*”.

hectáreas.²⁸ Añaden que, los parques metropolitanos, especialmente, son espacios públicos de encuentro y que al encontrarse dispuestos en la meseta de Quito les permite ser “*nodos de conexión con el cinturón verde de la ciudad*”, permitiendo relaciones óptimas para el desarrollo y la polinización de especies vegetales.

27. Enfatizan que, desde un punto de vista antropocéntrico, los parques metropolitanos otorgan varios servicios: “*purificación y calidad del aire; espacios de recreación y actividades al aire libre; mantenimiento de la calidad del aire; control de aluviones e inundaciones; Control de erosión del suelo (...)*” y que “*a partir del estudio técnico ambiental y geográfico de las zonas de la mancha urbana del DMQ, se ha evidenciado como se han reducido las áreas verdes en los parques metropolitanos de la ciudad*”.
28. Los solicitantes describen que el 19 de marzo de 2019 la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda remitió al alcalde del DMQ el proyecto de ordenanza relativo al plan especial del sector comprendido entre la Av. Simón Bolívar y Ruta Viva (2.2.6.) correspondiente a 249 hectáreas²⁹. Señalan que 42 hectáreas corresponden al lote No. Predial 5559567 con clave catastral No. 2001001001000000000 (“**Lote 5559567**”).
29. Sobre este predio, relatan que constituía un macro lote de propiedad del Banco Central del Ecuador, pero que en aplicación de la Ley Orgánica para el Cierre de la Crisis Bancaria de 1999 (2014), dicha entidad lo transfirió a favor del Ministerio de Agricultura. Y que, a su vez, dicha cartera de Estado donó el predio al Ministerio de Gobierno, quien entregó en usufructo a la Unidad del Grupo de Operaciones Especiales y Unidad de Mantenimiento del Orden para la creación de cuarteles de formación de sus miembros.
30. Añaden que el artículo 2 del Proyecto de Ordenanza sugirió la implementación del Parque Metropolitano San Francisco de Pinsha, en una fracción del Lote 5559567 y que se le asignaría un uso de suelo de equipamiento con finalidad recreativa a esta zona. Afirman que “*este proyecto de ordenanza no ha sido tratado por el Consejo del [DMQ] [sic]*” y que mediante Resolución No. C 099-2020 del Concejo Metropolitano de Quito se exhorta a la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda para que en el PUGS analice la factibilidad de que el Lote 5559567 se le asigne el uso de suelo correspondiente para la implementación de un Parque Metropolitano, pero que “*el tema no ha sido incluido en el PUGS*”.
31. Sostienen que representantes de los barrios de Cumbayá, Tumbaco y Nayón, el día 24 de noviembre de 2020, en la sesión ordinaria No. 107 ante el Concejo Metropolitano, “*expresaron su preocupación por la construcción de un cuartel de entrenamiento del GOE, en el predio No. 5559567*”. Mencionan que mediante oficio No. MDG-2021-1839-

²⁸ En efecto, los solicitantes incluyen una referencia a los parques metropolitanos que existen en DMQ: “*Arqueológico Rumipamba, Bicentenario, CaroUo, Central de Carcelén - bev, Chaquiñan, Chilibulo, Curiquingue, Cuscungo, De la mujer y el niño, Ecológico checa, El ejido, El tingo, Equinoccial, Inglés, Itchimbia, La Carolina, La moya, La raya, Las cuadras, Lineal Machángara - la raya, Lineal río grande, Lucha de los pobres alto, Metropolitano armenia (luciano andrade marin), Metropolitano del sur, Metropolitano norte guanguiltagua, Nueva aurora, Simón bolívar - la alameda, Solidaridad atacazo*”.

²⁹ El plan determina “*Establecer el marco normativo propicio para el ordenamiento territorial del sector denominado como Plan Especial de los Nodos de Santa Rosa, San Patricio, San José y San Francisco de Pinsha de Cumbayá*” correspondiente a 249 hectáreas.

OF del 24 de junio de 2021, el Ministerio de Gobierno reafirmó su intención de edificar la Comandancia General de Policía y centro de entrenamiento del GOE y Grupo de Intervención y Rescate en el Lote No. 5559567.

32. Los solicitantes observan que, la concejala Andrea Hidalgo solicitó a la Secretaría de Ambiente del DMQ realizar un “*inventario biológico de las especies de flora y fauna nativas y exóticas presentes*” en el Lote No. 5559567, y que dicho informe destacó:

De acuerdo al Mapa de Cobertura Vegetal del DMQ (2011), el ecosistema que corresponde al predio No. 5559567, es el Arbustal Montano de los Andes del Norte, este ecosistema presenta una riqueza de especies media-alta, se encuentra recluido en áreas con mayor pendiente y donde no ha sido posible el cambio de uso del suelo. Se lo encuentra formando pequeños parches principalmente en los márgenes de los ríos y quebradas; este ecosistema protege las cuencas hídricas, razón por lo cual es necesario mantenerlo y buscar alternativas para su recuperación ecológica. La importancia del ecosistema también radica en la estabilización del suelo y disminución de la velocidad de los cauces de agua durante las crecidas.

En la diversidad biológica identificada en este tipo de ecosistema, se destaca el registro de especies de flora y fauna silvestre, endémica, nativa, emblemática para el DMQ y especies que presentan alguna categoría de amenaza.

33. Finalmente, determinan que: “los usos de suelo del predio No. 555967, están segmentados en diversas categorías. De la totalidad de 42 hectáreas que componen dicho predio está dividido varios tipos uso de suelo (sic)”.

4.3. Sobre los efectos y repercusiones de la consulta

34. Sobre los efectos y repercusiones de la consulta (2.3.), describen que el uso de suelo y protección de las zonas de la mancha urbana del DMQ, correspondiente a protección ecológica, recursos naturales no renovables, protección arqueológica y los espacios reconocidos como parques metropolitanos, “es de relevancia para los ciudadanos del [DMQ]”, por cuanto estas zonas se “circunscriben específicamente en el territorio de la ciudad. Además, cada una de ella[s] posee un valor biológico y social que incide en la esfera de derechos de los habitantes del [DMQ]”.
35. Resaltan que “se justifica que las decisiones del uso del suelo en dichas zonas es de particular interés para la población del [DMQ], siendo este preponderante con respecto al eventual interés de la población a nivel nacional”.
36. Por otro lado, desde una perspectiva geográfica se indica que (2.3.1) los efectos de las preguntas 1, 2, 3 y 4 se circunscriben a las zonas de la mancha urbana del DMQ que de conformidad con el PUGS y Geoportal del DMQ corresponden al 56.54% del territorio y cuya “superficie de protección ecológica cubre un total de 80.684,23 ha (54,81%); parques metropolitanos 1.995,35 ha (1,36%); recursos naturales no renovables 1.406,20

ha (0,96%); y, protección arqueológica 154,87 ha (0,11%)”. Por lo mismo, aclaran que los efectos de las preguntas 1, 2, 3 y 4 se circunscriben en 21 parroquias del DMQ³⁰.

37. Exponen que en caso de que la ciudadanía se pronuncie afirmativamente a las preguntas 1, 2, 3 y 4: (i) *“la Secretaría de Territorio Hábitat y Vivienda o la institución que asuma sus competencias, se deberá abstener de modificar el uso de suelo en las áreas determinadas (...)”*; (ii) la Comisión de Codificación legislativa del Concejo Metropolitano debe emitir los informes para que el Código Municipal y el PUGS se modifiquen acorde al mandato ciudadano; y (iii) únicamente se podrá modificar el uso del suelo en las áreas determinadas, *“a una categoría de mayor protección ecológica”*.
38. En el mismo orden de ideas, consideran que *“las medidas que se tomen deben ser en favor de la naturaleza, aplicando el principio de favorabilidad pro natura”*, para lo cual, citan un extracto de la sentencia No. 1149-19-JP/21 de este Organismo. Además, indican que las autoridades competentes *“deberán realizar las correspondientes adecuaciones normativas para garantizar que se efective el pronunciamiento de la ciudadanía a través del ejercicio democrático directo, en un plazo perentorio de 6 meses”* y que *“las autoridades competentes del [DMQ] no podrán argumentar falta de normativa para la aplicación inmediata de este mandato”*.
39. Sobre la pregunta 5 (2.3.2), declaran que de resultar favorable la respuesta de la ciudadanía *“el lote de terreno No. 5559567 deberá cambiar su uso de suelo general a Equipamiento (E), y uso específico: Recreación y Deporte (ED), a excepción del área con uso de suelo: Protección Ecológica, la cual se mantendrá sin modificaciones”*.
40. Asimismo, refieren que en caso de pronunciamiento favorable, la Secretaría de Territorio Hábitat y Vivienda deberá actualizar el PUGS *“agregando el lote terreno No. 5559567 como Parque Metropolitano”* y *“elaborará el informe técnico que sustente la implementación del Parque Metropolitano”*.
41. En el mismo sentido, sostienen que en caso de que la ciudadanía se pronuncie afirmativamente a la pregunta 5, el Concejo Metropolitano *“realizará los procedimiento[s] administrativos correspondientes, emitirá la ordenanza y demás normativa, acorde al mandato ciudadano, sin dilaciones, para la efectiva declaración de parque metropolitano al lote de terreno No. 5559567”*.
42. Además, la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda del DMQ:

[L]evantará un listado de lotes de terreno de propiedad del Municipio del DMQ con similares características de superficie del lote No. 5559567, para que el Ministerio de Gobierno escoja un terreno y, por medio de permuta, se transfiera la propiedad de dicho bien inmueble al Ministerio de Gobierno; y, así mismo, en dicha permuta, se realizará el traspaso de dominio del terreno No. 5559567 al DMQ, en un plazo perentorio de 6 meses a partir de la publicación de los resultados de esta consulta popular.

³⁰ Alangasí; Amaguaña; Calderón; Checa; Conocoto; Cumbayá; El Quinche; Guangopolo; Guayllabamba; La Merced; Llano Chico; Nayón; Pifo; Pomasqui; Puembo; Quito; San Antonio; Tababela; Tumbaco; Yaruquí; y, Zámboza.

43. Para el caso de que se “*incumpla el plazo perentorio de 6 meses*” el gobierno del DMQ “*declarará de utilidad pública el lote No. 5559567 y seguirá el procedimiento de expropiación para la declaratoria de Parque Metropolitano de dicho bien inmueble*” y la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (“**EPMMOP**”), a través de la Gerencia de Administración de Parques y Espacios Verdes, “*incluya en su competencia la administración, explotación, cuidado y conservación del Parque Metropolitano del terreno No. 5559567*”.
44. Finalmente, indican como “Excepciones” (2.3.3.), que en el caso de un pronunciamiento afirmativo a las preguntas planteadas, “*se exceptúa de los efectos jurídicos de esta consulta popular las tierras y territorios de propiedad o posesión de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades ancestrales*” y “*no se utilizará los efectos jurídicos de esta consulta popular para realizar expropiaciones en asentamientos humanos o barrios consolidados por más de 5 años, que no se encuentren en zonas de riesgo identificadas*”.

4.4. Preguntas

45. En relación a los referidos antecedentes, se plantean las siguientes preguntas a ser consultadas:
1. *¿Está usted de acuerdo en prohibir la modificación del uso del suelo en las zonas del Distrito Metropolitano de Quito cuyo uso del suelo ha sido designado en la categoría de protección ecológica?*
 2. *¿Está usted de acuerdo en prohibir la modificación del uso del suelo en las zonas del Distrito Metropolitano de Quito cuyo uso del suelo ha sido designado en la categoría de recursos naturales no renovables?*
 3. *¿Está usted de acuerdo en prohibir la modificación del uso del suelo en las zonas del Distrito Metropolitano de Quito cuyo uso del suelo ha sido designado en la categoría de protección arqueológica?*
 4. *¿Está usted de acuerdo en prohibir la modificación del uso del suelo asignada en los parques metropolitanos del Distrito Metropolitano de Quito?*
 5. *¿Está usted de acuerdo en declarar como Parque Metropolitano al predio rural No. 5559567, ubicado entre la comuna ancestral de Lumbisí y el barrio de San Francisco de Pinsha?*

V. Planteamiento de los problemas jurídicos

46. Esta Corte ha establecido que, cuando 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:³¹

³¹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 5-20-CP/20, 26 de agosto de 2020, párr. 9; Dictamen No. 2-21-CP/21, 7 de julio de 2021, párrs. 9-12.

1. **Derechos y garantías:** Las normas que consagran los derechos constitucionales de participación del o de los peticionarios, especialmente, los derechos a participar en asuntos de interés público y a ser consultado, reconocidos en el artículo 61(2)(4) de la Constitución.
 2. **Libertad de la electora o elector:** Las normas que reconocen el derecho a “*libertad de la electora o elector*”, prescrito en el artículo 127 inciso primero de la LOGJCC, libertad que constituye una dimensión del derecho fundamental a ser consultado (reconocido en el artículo 61(4) de la Constitución).
 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).
47. La jurisprudencia de esta Corte también ha establecido 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).³² 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 y (ii) la de asegurar la constitucionalidad de uno de estos elementos: 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*.
48. Esta Corte ha establecido, adicionalmente, que la aplicación de las referidas normas de validación recae sobre tres objetos:³³ (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 aquel 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*.³⁴

³² Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 5-20-CP/20, 26 de agosto de 2020, párr. 10

³³ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 5-19-CP/19, 1 de agosto de 2019, párr. 11; Dictamen No. 9-19-CP/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 13; y, Dictamen No. 3-20-CP/20 del 29 de enero de 2020, párr. 7.

³⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 5-20-CP/20, 26 de agosto de 2020, párr. 12.

49. En el presente caso, la Solicitud consiste en una convocatoria para *plebiscito*, pues no hace referencia a un texto normativo puesto a aprobación, sino que se pretende consultar a la ciudadanía si está o no de acuerdo con prohibir la modificación del uso del suelo en las zonas del Distrito Metropolitano de Quito que han sido determinadas como de protección ecológica, recursos naturales no renovables, protección arqueológica, parques metropolitanos por parte del Conejo Metropolitano de Quito y declarar como “*Parque Metropolitano*” al predio rural No. 5559567, ubicado entre la comuna ancestral de Lumbisí y el barrio de San Francisco de Pinsha.
50. En consecuencia, los problemas jurídicos a resolver en el presente caso son los siguientes:
- (i) *¿Cumplen, los considerandos que introducen las preguntas, los requisitos del examen formal?*
 - (ii) *¿Cumplen las preguntas los requisitos del examen formal?*
 - (iii) *¿Las medidas a adoptarse son constitucionales desde una perspectiva material?*
 - (iv) *¿Las preguntas son constitucionales desde una perspectiva material?*

VI. Análisis de los problemas jurídicos planteados

6.1. ¿Cumplen, los considerandos que introducen las preguntas, los requisitos del examen formal?

51. Los considerandos que introducen las preguntas son aquellos: “*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*”.³⁵ Esta Corte reconoce la importancia de la participación ciudadana en materia ambiental y en el régimen de desarrollo de las ciudades, por lo que resulta imperativo realizar un control adecuado que tutele los derechos de las y los electores.³⁶
52. Para garantizar la libertad y lealtad con el elector, toda consulta que pretenda realizarse a la ciudadanía debe estar acompañada inexorablemente por sus correspondientes considerandos introductorios.³⁷ La Corte, por su parte, está obligada a verificar el cumplimiento de los parámetros contenidos en el artículo 104 de la LOGJCC, siendo estos: (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

³⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 10-19-CP/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 27.

³⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 5-20-CP/20, 26 de agosto de 2020, párr. 15.

³⁷ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N° 10-19-CP/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 27 y dictamen No. 7-21-CP y acumulado/22, 12 de enero de 2022, párr. 22.

ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado.

53. Para ello, es necesario verificar que estos cumplan con una carga argumentativa de claridad y lealtad, y que contengan *“como mínimo la descripción objetiva de los temas fácticos, espaciales, demográficos y técnicos asociados al asunto a ser consultado; datos, cifras oficiales y demás información que permita comprender la pregunta, así como el fin que persigue; y, la delimitación de los efectos y repercusión de la consulta”*.³⁸
54. De la revisión de la Solicitud y conforme se ha expuesto en los párrafos 10 al 44 de este Dictamen, se observa que los considerandos están divididos de forma general en tres grandes grupos, y que aportan un **1) contexto normativo**³⁹; **2) contexto fáctico**⁴⁰; y, contienen consideraciones relacionadas a los **3) efectos de las medidas a ser adoptadas** mediante el plebiscito en cuestión⁴¹. La primera sección informativa tiene 21 considerandos, la segunda 6 considerandos y la tercera 3. A continuación, se analizan cada una de ellas en relación con las preguntas planteadas y las medidas que plantea cada una de las preguntas.
55. Como se enunció de forma previa, dentro del **contexto normativo** (secciones **2.1.1.1, 2.1.1.2, 2.1.1.3, 2.1.1.4, 2.1.1.4.1, 2.1.1.4.2 y 2.1.1.5** de la Solicitud⁴²) existe una transcripción de los artículos 14, 30, 31 y 71 de la CRE; artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; numeral 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales, Culturales; artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; objetivo 11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y de extractos de las sentencias N°. 2167-21-EP/22, 515-20-JP/21, 22-18-IN/21, 1149-19-JP/21, 273-19-JP/22 y 253-20-JH/22 para reconocer los derechos a la ciudad, hábitat y vivienda, medio ambiente sano, derechos conexos (salud, acceder al patrimonio cultural), derechos de la naturaleza, entre otros.
56. Dentro del apartado de obligaciones del Estado, citan los artículos 3 y 395 de la CRE; así como un extracto de la sentencia 2167-21-EP/22. En la sección de deberes particulares de los ciudadanos, citan los artículos 83, 395 y 397 de la CRE. En el apartado de objetivos del régimen de desarrollo, los accionantes citan los artículos 275 y 276 de la CRE y un extracto de la sentencia 166-15-SEP-CC. Sobre competencias de los GADS, citan los artículos 264, 375, 376 y 415 de la CRE; 54, 57 y 84 del COOTAD; 11 y 90 de la LOOTGUS. Respecto a la planificación del Uso y Gestión del Suelo del DMQ, indican el contenido de la ordenanza PMDOT-PUGS No. 001-2021 del 13 de septiembre de 2013, la cual regula el *“Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) del Distrito Metropolitano de Quito”* y el *“Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PMOT) del Distrito Metropolitano de Quito”*.

³⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 7-21-CP y acumulado/22, 12 de enero de 2022, párr. 23 y Dictamen N° 6-20-CP/20, 18 de septiembre de 2020, párr. 17.

³⁹ Véase, sección 4.1. de este Dictamen, párrs. 10-17.

⁴⁰ Véase, sección 4.2. de este Dictamen, párrs. 18-33.

⁴¹ Véase, sección 4.3. de este Dictamen, párrs. 34-44.

⁴² Solicitud, págs. 7-12.

57. Los accionantes afirman que, de conformidad con el PUGS, el suelo en función de su aprovechamiento se clasifica en urbano y rural. Manifiestan que, dentro de dicha clasificación general, pueden existir tipos de uso de suelo general –residencial, patrimonio cultural, múltiple, industrial, equipamiento, protección ecológica, recurso natural renovable y recurso natural no renovable–o específico –uso principal, complementario, restringido y prohibido–. Explican que, de acuerdo con el PUGS, es *“posible cambiar o modificar el tipo de uso del suelo general que ha sido asignado una zona geográfica específica”* a través del Plan Parcial por iniciativa pública –de la Secretaría responsable del territorio, hábitat y vivienda– en coordinación con iniciativa privada de acuerdo con el Plan Metropolitano de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial (“**PMDOT**”). Citan el artículo 2116 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito para brindar la definición de un *“plan parcial”*.
58. Adicionalmente, definen el término *“espacio público”* y manifiestan que uno de sus componentes son los parques. Indican que el uso de suelo general de equipamiento también se puede clasificar por su naturaleza y escala. Respecto a la naturaleza este, a su vez, se subdivide en equipamientos de servicios sociales y equipamientos de servicios públicos. Señalan que *“el uso de suelo de los parques corresponde a equipamiento de servicios sociales, y dependiendo de su tamaño en hectáreas puede cambiar de escala”*. Arguyen que *“los parques mayores o iguales a 5 hectáreas son considerados como parques de escala metropolitana”*.
59. El **contexto fáctico**, desarrollado en las secciones 2.2.1, 2.2.2, 2.2.3, 2.2.4, 2.2.5 y 2.2.6 de la Solicitud (párrs. 18-33 del Dictamen), contiene la delimitación geográfica e información sobre suelo de protección ecológica, suelo de recursos naturales no renovables, suelo de protección arqueológica, suelo de recursos naturales no renovables, suelo de protección arqueológica, parques metropolitanos y sobre el predio No. 5559567.
60. En la sección 2.2.1, la cual se refiere a la **delimitación geográfica**, los accionantes establecen datos sobre: (i) el Distrito Metropolitano de Quito; (ii) las áreas urbanas y rurales; (iii) los ecosistemas naturales y los tipos de uso de suelo; y, (iv) las hectáreas que se encuentran protegidas de dichas zonas, principalmente rurales, de conformidad con información de la Secretaría de Ambiente del DMQ, Geoportal del DMQ y Secretaría de Territorio Hábitat y Vivienda.
61. Dentro de las secciones 2.2.2, 2.2.3, 2.2.4 y 2.2.5 (**referente a las preguntas 1, 2, 3 y 4**), los accionantes se refieren a la información del PUGS y a la información geográfica del Geo portal del Municipio de Quito, entre otras fuentes, para señalar las características de las zonas y la cantidad de hectáreas que corresponden a los suelos de uso general que están categorizados como de protección ecológica, de recursos naturales no renovables y de protección arqueológica, dentro del Distrito Metropolitano de Quito. Sobre **el suelo de protección ecológica (pregunta 1)** indican que proveen al DMQ varios recursos ecosistémicos y que se ha identificado la posibilidad de una reducción de estas zonas para otorgarle un uso de *“aprovechamiento extractivo”*. Sobre **el uso de suelo de protección arqueológica (pregunta 3)**, refieren que existen 154.87 hectáreas en el DMQ en donde se encuentran ruinas, hallazgos arqueológicos y vestigios de culturas de Quito. En cuanto

a los **parques metropolitanos (pregunta 4)** determinan que existen 28 parques metropolitanos cuya autoridad encargada de su administración y conservación es la EPMMOP y las administraciones zonales y, que a partir del Informe Técnico se ha evidenciado una reducción de las áreas verdes en los parques metropolitanos de la ciudad.⁴³

62. Por su parte, en el considerando 2.2.3. respecto del **suelo de recursos naturales no renovables (pregunta no. 2)**, la Solicitud se limita a indicar (párr.24 del Dictamen):

Que, de acuerdo al PUGS y la información geográfica del Geoportal del Municipio de Quito, las zonas de la mancha urbana del Distrito Metropolitano de Quito, cuyo uso del suelo general está categorizado como recurso natural no renovable corresponde a una superficie total de 1.406,20 hectáreas (Gráfico 7). Desde la perspectiva biológica, las especies animales y vegetales presentes en esta zona se corresponden con las especies identificadas en las zonas de protección ecológica. Por otro lado, desde la perspectiva medio ambiental y antropocéntrica proveen a la ciudad con diversos servicios ecosistémicos. (énfasis añadido)

63. Por otro lado, respecto a la sección 2.2.6. (**referente a la pregunta no. 5**), los accionantes mencionan el Oficio No. STHV-DMPPS-2019 de 19 de marzo de 2019, emitido por la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, el cual fue remitido al alcalde del DMQ. El Oficio versa sobre el proyecto de ordenanza referente al “*marco normativo propicio para el ordenamiento territorial del sector denominado como Plan Especial de los Nodos de Santa Rosa, San Patricio, San José y San Francisco de Pinsha de Cumbayá*”. Mencionan con cifras que, de las 249 hectáreas del sector, 42 corresponden al lote No. Predial 5559567.
64. Establecen la delimitación del mencionado predio y los datos históricos sobre este. Señalan que primero, el predio era propiedad del Banco Central del Ecuador; sin embargo, el lote del terreno número dos, correspondiente al lote No. Predial 5559567 fue transferido al Ministerio de Agricultura; y que, a su vez, la referida entidad donó el lote al Ministerio de Gobierno. Sobre este lote, el Ministerio de Gobierno “*entregó el usufructo de dicho terreno a la Unidad del [Grupo de Operaciones Especiales] y [a la Unidad de Mantenimiento del Orden], para la creación de cuarteles de formación de sus miembros*”. Los accionantes citan el artículo 12 del proyecto de ordenanza por medio del cual se “*sugirió la implementación del Parque Metropolitano San Francisco de Pinsha, en una fracción del lote No. 5559567*”. Mencionan que, por parte de representantes de los barrios de Cumbayá, Tumbaco y Nayón existió “*preocupación*” por la construcción de cuarteles en el predio No. 5559567, dada su importancia ecológica.
65. Sobre ello, afirman que el Ministerio de Gobierno, mediante oficio MDG-2021-1839-OF de 24 de junio de 2021, reafirmó la intención de edificar cuarteles en el predio referido. Los accionantes transcriben información proporcionada por la Secretaría del Ambiente

⁴³ Solicitud, pág. 32: “*A manera de ejemplo, a partir de imágenes satelitales se ha identificado que en el parque Metropolitano Norte Guanguiltagua, ubicado en el sector de Jardines del Batán, las coordenadas x: 503.705,856; y: 9.981.171,077, se ha realizado la edificación de un único proyecto urbanístico. Consecuentemente, las imágenes (gráfico 10) podemos ver la diferencia entre el año 2003 y 2008 como el límite forestal ha retrocedido dando paso a infraestructura y reduciendo la superficie del parque*”.

respecto al inventario biológico o de las especies de flora y fauna nativas y exóticas presentes dentro del predio No. 5559567, que establece que el predio es de “*relevancia biológica*”. De las 42 hectáreas del predio, mencionan que estas se encuentran divididas por varios tipos de uso de suelo.

66. En cuanto a los **efectos y repercusiones de la consulta para las preguntas 1, 2, 3 y 4** (párr.36-38 *supra*), en general los accionantes indican qué tipos de uso de suelo, dentro del DMQ, corresponden a protección ecológica, recursos naturales no renovables, protección arqueológica y los espacios reconocidos como parques metropolitanos. Para los accionantes “*cada una de [estas zonas] posee un valor biológico y social que incide en la esfera de derechos de los habitantes*”. Respecto a las preguntas **1, 2, 3, 4**, para los accionantes los efectos se circunscriben en el DMQ, concretamente en 21 parroquias “*Alangasí; Amaguaña; Calderón; Checa; Conocoto; Cumbayá; El Quinche; Guangopolo; Guayllabamba; La Merced; Llano Chico; Nayón; Pifo; Pomasqui; Puembo; Quito; San Antonio; Tababela; Tumbaco; Yaruquí; y, Zámiza*”. Después de referirse a cifras sobre los usos de suelo, indican que la prohibición debe realizarse a través de una reforma al PUGS y al Código Municipal y que la Secretaría de Territorio Hábitat y Vivienda deberá abstenerse de modificar el uso de suelo. Por ello, manifiestan que: “***únicamente se podrá modificar el uso del suelo en las áreas determinadas, a una categoría de mayor protección ecológica***” (Énfasis añadido).
67. Sobre la **pregunta 5**, mencionan que **el efecto de la consulta** implicaría que el Lote No. 5559567, deberá cambiar su uso de suelo a Equipamiento (E) “*y uso específico: Recreación y Deporte (ED)*”, y la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda deberá actualizar el PUGS para que se agregue al terreno como Parque Metropolitano, dejando a salvo las áreas que ya constan como suelo de “*protección ecológica*”. Indican que, los procedimientos administrativos para que este sea declarado como tal deberán ser ejercidos por parte del Consejo Metropolitano; por lo que, a su vez, la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda debe levantar un listado de predios para que se pueda otorgar al Ministerio de Gobierno otro terreno y se transfiera la propiedad por medio de una permuta, en un plazo de 6 meses a partir de la publicación de los resultados de la consulta. Así, menciona que en caso de que el terreno se categorice como Parque Metropolitano, la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas será la encargada de explotar, cuidar y conservar el Parque Metropolitano del predio No. 5559567.

6.1.1. Respecto de los considerandos que sí cumplen los parámetros del artículo 104 de la LOGJCC (preguntas 1, 3 y 4)

68. De lo expuesto preliminarmente, se desprende que los considerandos efectuados a las preguntas 1, 3 y 4 cumplen con los requisitos de forma del artículo 104 de la LOGJCC en lo aplicable al *plebiscito*, siendo que: **(i)** no inducen la respuesta al elector, sino que las consideraciones han sido estructuradas de forma objetiva, aportando información y datos pertinentes sobre las áreas de protección cuya modificación de uso de suelo se busca prohibir en el DMQ (protección ecológica, protección arqueológica y parques metropolitanos). Así, han determinado las zonas geográficas en donde se ubican estas zonas de protección, con base en el PUGS aprobado en septiembre de 2021 por parte del

DMQ, al mismo tiempo que, se verifica concretamente que dichas zonas de protección se circunscriben en 21 parroquias del DMQ (párr. 21 *supra*).

69. En el mismo orden de ideas, esta Corte considera que **(ii)** existe concordancia entre los considerandos a las preguntas 1, 3 y 4 y el texto sometido a consideración del electorado, dado que, los textos introductorios de carácter normativo, fáctico y sobre los efectos de la consulta, permitirán al elector comprender el alcance de las preguntas 1, 3 y 4, así como las medidas a ser adoptadas en caso de un pronunciamiento favorable. **En particular, respecto a que la modificación sólo podrá efectuarse en estas zonas si se la realiza a una categoría de mayor protección** (párr. 66 *supra*) Adicionalmente, **(iii)** no se observa que contengan cargas emotivas o sugestivas para el elector, puesto que han sido efectuadas en un lenguaje neutro y comprensible.
70. En el mismo orden de ideas, para esta Corte **(iv)** existe una relación directa de causalidad entre el texto a ser consultado en las preguntas 1, 3 y 4 y la finalidad que se señala en los considerandos introductorios a estas, toda vez que, se ha explicado que existe un interés preponderante de los ciudadanos del DMQ para dar protección a aquellas zonas de protección ecológica, de protección arqueológica y parques metropolitanos, **a fin de promover su conservación y evitar que su categoría de protección plasmada en la planificación de ciudad (PUGS y PDOT) se vea modificada** (párr. 61 *supra*), en defensa a los derechos de la naturaleza, el patrimonio cultural y el resguardo de los recursos ecosistémicos existentes en estas zonas en específico.
71. Finalmente, la Solicitud en cuanto a los considerandos de las preguntas 1, 3 y 4 **(v)** mantiene fuentes técnicas que pueden ser conocidas y contrastadas por la ciudadanía, sin que los considerandos proporcionen información superflua, al punto que han acompañado un informe que expone la información técnica y geográfica respecto a la Propuesta (párrs. 55-61 del Dictamen). Así, la información aportada permitiría al elector tener una noción real de la problemática que subyace a las propuestas de consulta y formar criterio frente a una eventual votación.

6.1.2. Respecto de los considerandos que no cumplen con los parámetros del control formal (preguntas 2 y 5)

72. Sin perjuicio de lo indicado previamente, se observa que: **(i)** los considerandos introductorios y las medidas a adoptarse de la pregunta 2, y **(ii)** los considerandos efectuados y las medidas propuestas para la pregunta 5, no cumplen los presupuestos del artículo 104 de la LOGJCC.
73. Respecto a los considerandos introductorios **a la pregunta 2**, siendo estos, el 2.2.3. de la Solicitud (párrs. 24 y 62 del Dictamen) y la **sección 2.3.1.** de la Solicitud, pertinente de las medidas a adoptarse en la pregunta 2 (párrs. 36 y 66 del Dictamen) **no superan el control formal**, pues no garantizan claridad al elector, a fin de que exista comprensión sobre el alcance del texto sometido a consulta y los efectos de las medidas a efectuarse.
74. En primer lugar, esta Corte Constitucional estima necesario indicar que, de conformidad con lo expuesto en la Solicitud, el uso de suelo para las zonas de recursos naturales no

renovables tiene amplia diferenciación respecto de las zonas de protección (ecológica, arqueológica y de parques metropolitanos). Las zonas de recursos naturales no renovables (sección 2.2.3) son, por su naturaleza, zonas de aprovechamiento extractivo.⁴⁴ Es decir, su uso de suelo asignado es precisamente la explotación de recursos, que se efectúa en coordinación con las autoridades competentes.⁴⁵ En las zonas de protección ecológica, arqueológica y de parques, en cambio, la finalidad es la conservación y preservación.⁴⁶

75. Tomando en cuenta aquello, esta Corte observa que la Solicitud (considerando 2.2.3. y párr. 62 del Dictamen) se ha limitado a enunciar la superficie total de la zona de recursos naturales no renovables de acuerdo al PUGS y el Geo Portal del gobierno del DMQ (i.e. 1.406,20 hectáreas), y a reiterar que existen especies animales y vegetales presentes en dicha zona que se *“corresponden con las especies identificadas en las zonas de protección ecológica”* y que la misma provee *“diversos servicios ecosistémicos”*. Sin embargo, no se identifica una explicación respecto a la finalidad que perseguiría prohibir la modificación del uso de suelo para esta zona en concreto, tomando en cuenta su naturaleza extractiva, en contraste a las zonas de protección.
76. Esta ausencia, trae como efecto que el elector se pueda plantear varios cuestionamientos relacionados con: ¿La prohibición de modificación incluye la imposibilidad de reducir las zonas de recursos naturales no renovables para una mayor protección? ¿Podría el gobierno del DMQ ante la conclusión de un proyecto de explotación de recursos naturales no renovables, regenerar un área cuyo uso de suelo era extractivo y modificarlo a un área de protección distinta?
77. De ahí que, se verifica que los considerandos a la pregunta 2 no explican la finalidad de la prohibición de modificación al asimilar dicha cuestión con las zonas de protección de forma general. Por lo que, no guardan una relación con el texto sometido a aprobación del pueblo, incumpliendo el artículo 104 numeral 2 de la LOGJCC.
78. En segundo lugar, los considerandos a las medidas a adoptarse por parte de la pregunta 2 (sección 2.3.1. de la Solicitud y párr. 66 del Dictamen) no otorgan claridad y lealtad al

⁴⁴ Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Distrito Metropolitano de Quito, 2021 -2033, septiembre 2021, sección 2.9.1. Sistemas territoriales que componen el Modelo Territorial Deseado, 2.9.1.1. Sistema Ambiental y de Riesgo Natural, pág. 88: *“Zonas de Aprovechamiento Extractivo25.- son las determinantes de la ocupación del suelo rural en referencia a las actividades de extracción de recursos naturales no renovables”*, nota al pie 25: *“Zonas que por sus riquezas en recursos y materiales no renovables se destinan primordialmente a la extracción y explotación de los mismos. Debido a la capacidad de las actividades extractivas para generar impactos negativos en las comunidades y en los ecosistemas, la planificación, localización y delimitación de los polígonos de aprovechamiento extractivo deben considerar y evaluar factores como: zonas de exclusión para la extracción de áridos y pétreos; zonas de Concesiones Mineras y Permisos artesanales vigentes; y zonas con Potencial Geológico Minero”*. (Énfasis añadido). Solicitud, sección 2.1.6.2.1. Uso general del suelo, págs. 19-20.

⁴⁵ De conformidad con el PUGS el uso de suelo definido como “Recurso Natural No Renovable” corresponde: *“a la exploración, explotación, extracción racional, manejo y beneficio de recursos naturales no renovables, de conformidad a la normativa nacional vigente. Incluye el proceso de cierre y abandono de la actividad”*. Además, el PUGS determina que el uso de suelo para las zonas de recursos naturales no renovables *“[s]e establecerá en base a parámetros normativos que garanticen su preservación y explotación sostenible, los cuales serán definidos por el ente rector nacional de minería”*.

⁴⁶ Solicitud, sección 2.1.6.2.1. Uso general del suelo, págs. 19-20.

elector, pues no se observa que exista información que permita comprender cuál es el alcance de las medidas a efectuarse a fin de prohibir la modificación del uso de suelo de recurso natural no renovable. Tampoco se observa que se indique, con el alcance necesario para comprender la pregunta planteada, las entidades encargadas de ejecutar las mismas y el tiempo bajo el cual estaría vigente la prohibición, tomando en cuenta: 1) la existencia de competencias concurrentes en materia ambiental por parte de autoridades nacionales, i.e. Ministerio del Ambiente, 2) los derechos y/o títulos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables que pudieren existir en la zonas delimitadas en el PUGS, y 3) las competencias para autorizar o no la explotación de recursos naturales no renovables, por parte de entidades de otros niveles de gobierno.

79. Esta omisión podría implicar que el elector se cuestione ¿Cuál es el alcance temporal de la prohibición de modificación de la zona de recursos naturales no renovables? ¿Qué órganos del poder público están vinculados con la prohibición, i.e. Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables? En tal virtud, no existe una relación entre el texto sometido a votación y los considerandos, de forma que la finalidad perseguida se obtenga con una alta probabilidad. Incumpliendo así, el artículo 104 numeral 4 de la LOGJCC.
80. En cuanto a los considerandos que describen las medidas a adoptarse respecto de la pregunta 5 (“¿Está usted de acuerdo en declarar como Parque Metropolitano al predio rural No. 5559567, ubicado entre la comuna ancestral de Lumbisí y el barrio de San Francisco de Pinsha?”), esta Corte considera lo siguiente.
81. En primer lugar, a fin de analizar el cumplimiento de los requisitos del artículo 104 de la LOGJCC debe partirse de lo que las medidas plantean, siendo estas las siguientes (sección 2.3.2. de la Solicitud y párrs. 39-44 y 67 de este Dictamen):
- (i) El Lote de terreno No. 5559567 deberá cambiar su uso de suelo general a Equipamiento (E), y uso específico: Recreación y Deporte (ED), a excepción del área con uso de suelo: Protección Ecológica, la cual se mantendrá sin modificaciones.
 - (ii) Deberá actualizarse el PUGS agregando el Lote No. 5559567 como Parque Metropolitano con el uso de suelo determinado previamente.
 - (iii) La Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda del DMQ en coordinación con la Comisión de Uso de Suelo del Concejo Metropolitano de Quito elaborará el informe técnico que sustente la implementación del Parque Metropolitano con su uso de suelo determinado.
 - (iv) El Concejo Metropolitano, “realizará los procedimiento[s] administrativos correspondientes, emitirá la ordenanza y demás normativa, acorde al mandato ciudadano, sin dilaciones, para la efectiva declaración de parque metropolitano al lote de terreno No. 5559567”.

- (v) La Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda del DMQ *“levantará un listado de lotes de terreno de propiedad del Municipio del DMQ con similares características de superficie del lote No.5559567, para que el Ministerio de Gobierno escoja un terreno y, por medio de permuta, se transfiera la propiedad de dicho inmueble”* al Ministerio de Gobierno, en un plazo perentorio de 6 meses a partir de la publicación de la consulta.
 - (vi) En el caso de que no se cumpla el plazo perentorio de 6 meses, *“el Municipio del DMQ declarará de utilidad pública el lote No. No. 5559567 y seguirá el procedimiento de expropiación para la declaratoria de Parque Metropolitano de dicho bien inmueble”*.
 - (vii) La Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (EPMOP), incluirá en su competencia la administración, explotación, cuidado y conservación del Parque Metropolitano del terreno No. 5559567.
82. En segundo lugar, como se indicó previamente la LOGJCC determina que debe existir concordancia plena entre los considerandos que introducen las preguntas y el texto sometido a consulta (artículo 104 numeral 2), así como una relación directa entre los considerandos introductorios y la finalidad que persigue la pregunta, **de forma que ésta se obtenga con una alta probabilidad**. No obstante, de lo indicado en el párrafo 81 *supra* se observa que los considerandos plantean no sólo la declaratoria del lote No. 5559567 como parque metropolitano, sino que determinan que el gobierno del DMQ debe, entre las principales medidas, cambiar el uso de suelo, reformar el PUGS, efectuar los procedimientos administrativos, emitir la ordenanza correspondiente, y adquirir la propiedad del Lote No. 5559567, a través de permuta por un bien de inventario del gobierno del DMQ, o de la declaratoria de utilidad pública en su defecto.
83. En tal sentido, esta Corte observa que no existe una concordancia plena entre las medidas a adoptarse y el texto de la pregunta 5 sometido a aprobación de los ciudadanos del DMQ, pues el texto consultado hace referencia exclusivamente a la declaratoria del Lote No. 5559567 como parque metropolitano, mientras que, los considerandos plantean la adopción de varias medidas que rebasan dicha declaratoria, principalmente, la aprobación respecto a efectuar una permuta con una entidad del gobierno nacional, i.e. Ministerio de Gobierno. Aquello no garantiza la lealtad con el electorado, pues la pregunta planteada únicamente buscaría el consentimiento de la ciudadanía para una de las varias medidas propuestas en la Solicitud. Transgrediendo, entonces, el artículo 104 numeral 2 de la LOGJCC.
84. Adicionalmente, este Organismo encuentra que los accionantes no han incluido el respaldo técnico respecto del correspondiente inventario de bienes del gobierno del DMQ, de forma que el elector pueda comprender que la adquisición del Lote No. 5559567 a través de permuta con el Ministerio de Gobierno es técnicamente viable y su finalidad puede producirse con una alta probabilidad.
85. En el mismo sentido esta Corte no verifica que la Propuesta incluya la información relevante al presupuesto existente en el DMQ a fin de que el elector pueda conocer si –

en realidad– la declaratoria de utilidad pública del Lote No. 5559567 podría producirse con una alta probabilidad. Considerando que, la potestad exorbitante de los órganos de la administración para declarar de utilidad pública un bien inmueble y expropiarlo, debe efectuarse *“previo la certificación presupuestaria acerca de la existencia y disponibilidad de los recursos necesarios para el efecto”*⁴⁷.

86. La ausencia de esta información, genera falta de claridad y deslealtad con el elector, pues estaría aprobando una propuesta sin que exista certeza de que la medida de permuta o, en su defecto, la declaratoria de utilidad pública, puedan efectuarse entre el DMQ y el Ministerio de Gobierno con una alta probabilidad, de conformidad con el estándar incluido en el artículo 104 numeral 2 de la LOGJCC.
87. Sobre aquello, esta Corte considera oportuno indicar que, si bien el derecho constitucional a proponer una consulta –en principio– permite a la ciudadanía plantear la adopción de medidas respecto a los temas ambientales y de participación en el régimen de desarrollo de las ciudades⁴⁸, es responsabilidad de los proponentes brindar toda la información técnica que permita al elector conocer que las propuestas puedan efectuarse con una alta probabilidad, lo cual implica el deber de contextualizar jurídica, económica y técnicamente la pregunta, según lo determina el artículo 104 de la LOGJCC. Caso contrario, el debate en torno al plebiscito -como una forma de participación directa en los asuntos de interés público- se construiría sobre la base de hechos imprecisos y carentes de sustento real.
88. Finalmente, el considerando incluido en la sección 2.3.3. de la Solicitud (párr. 44 de este Dictamen), que hace referencia a que *“no se utilizará los efectos jurídicos de esta consulta popular para realizar expropiaciones en asentamientos humanos o barrios consolidados por más de 5 años, que no se encuentren en zonas de riesgo identificadas”*, no guarda relación con ninguna de las preguntas planteadas, pues hace referencia a una prohibición de utilizar la solicitud de consulta para expropiar *“asentamientos humanos”* o *“barrios consolidados”* por más de 5 años, sin identificar ninguno de estos conceptos de forma clara. Además, no ha identificado que órgano de gobierno sería el destinatario de dicha medida, afectando la libertad del elector y la claridad requerida para que la Propuesta supere el control formal.
89. En tal sentido, los considerandos relacionados con la pregunta 2 y 5 no cumplen los parámetros formales y no garantizan la libertad y lealtad con el elector inobservando lo determinado en el artículo 104 de la LOGJCC, por lo que, no se considerarán estas preguntas para efectos del control posterior.

⁴⁷ Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Suplemento del Registro Oficial N. 395, 4 de agosto de 2018, artículo 58.

⁴⁸ Sin perjuicio de los límites materiales a la Consulta, como puede ser la restricción de derechos. Véase, Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 11-19-CP/19, 4 de diciembre de 2019, párr.20. Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 4-19-CP/19, 1 de agosto de 2019, párr. 12, nota al pie 2. La Corte recalca que, por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del caso *Gelman vs. Uruguay* de 24 de febrero de 2011 estableció lo siguiente: *‘la legitimación democrática de ciertos actos en una sociedad está limitada por la protección de los derechos contemplados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo que la protección de los derechos aparece como un límite infranqueable a la regla de las mayorías’.*”

90. Sin perjuicio de lo indicado, la Corte recalca que los considerandos contenidos en las secciones (2.1) y sus subsiguientes; (2.2) y los correspondientes subíndices y el considerando (2.3.1) sí cumplen con los requisitos del artículo 104 de la LOGJCC, por las razones expuestas.

6.2. ¿Cumplen las preguntas 1, 3 y 4 los requisitos del examen formal?

91. El artículo 103 de la LOGJCC prescribe que:

La Corte Constitucional efectuará un control formal de la convocatoria a referendo [plebiscito en este caso]. En el desarrollo de este control, la Corte Constitucional verificará al menos: 1. El cumplimiento de las reglas procesales para la realización de la convocatoria; 2. La competencia en el ejercicio del poder de reforma a la Constitución; y, 3. La garantía plena de la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad.⁴⁹

92. Por su parte, el artículo 105 de la norma *ibídem* establece que para garantizar la libertad del elector o electora la Corte Constitucional verificará el que las preguntas cumplan con: “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.”
93. Como punto de partida, es necesario recapitular que la naturaleza de estas consultas populares son 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, a saber: la formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes; y, la posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta, siendo inaplicable los parámetros contemplados en los numerales 3 y 4 de la norma mencionada.⁵⁰
94. En razón de lo indicado, para la resolución del problema jurídico, se verificará si las preguntas planteadas cumplen con los parámetros establecidos en los numerales 1 y 2 del

⁴⁹ Siguiendo la misma línea, la Corte Constitucional del Ecuador en el Dictamen No. 10-19-CP/19 de 17 de septiembre de 2019, se pronunció sobre la claridad en los siguientes términos: “[...] el requisito de claridad [que] hace referencia a la comprensibilidad de la consulta popular, debiendo estar presente en todo el proceso deliberativo -en la formulación de los considerandos, de las preguntas y de sus efectos- permitiendo con ello que el elector tenga plena libertad para decidir”.

⁵⁰ En la sentencia N° 9-19-CP/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 66, este Organismo señaló que: “Tales requisitos corresponden ser verificados cuando se controla la constitucionalidad de una consulta popular de tipo referendo y no de plebiscito”

artículo 105 de la LOGJCC, en relación a las cargas de claridad y lealtad que garantizan la libertad del elector, contenidas en el artículo 103 de la referida ley.⁵¹

95. Las preguntas son las siguientes:

1. *¿Está usted de acuerdo en prohibir la modificación del uso del suelo en las zonas del Distrito Metropolitano de Quito cuyo uso del suelo ha sido designado en la categoría de protección ecológica?*

3. *¿Está usted de acuerdo en prohibir la modificación del uso del suelo en las zonas del Distrito Metropolitano de Quito cuyo uso del suelo ha sido designado en la categoría de protección arqueológica?*

4. *¿Está usted de acuerdo en prohibir la modificación del uso del suelo asignada en los parques metropolitanos del Distrito Metropolitano de Quito?*

96. Previo al análisis, es pertinente indicar que las preguntas propuestas por los accionantes están encaminadas a que sean los ciudadanos del DMQ quienes se pronuncien sobre la prohibición de modificar el uso de suelo para aquellas zonas en el casco urbano del DMQ designadas como protección ecológica, protección arqueológica y los espacios reconocidos como parques metropolitanos. Aquello, se desprende de la sección 2.3. de la Solicitud en la que los accionantes indican:⁵²

Que, el uso de suelo y protección de las zonas de la mancha urbana del Distrito Metropolitano de Quito, cuyo uso del suelo corresponde a: protección ecológica, recursos naturales no renovables, protección arqueológica y los espacios reconocidos como parques metropolitanos determinadas y su protección, es de relevancia para los ciudadanos del Distrito Metropolitano de Quito. Esto por cuanto, estas zonas se circunscriben específicamente en el territorio de la ciudad. Además, cada una de ella posee un valor biológico y social que incide en la esfera de derechos de los habitantes del Distrito Metropolitano de Quito. Por lo que se justifica que las decisiones del uso del suelo en dichas zonas es de particular interés para la población del Distrito Metropolitano de Quito, siendo este preponderante con respecto al eventual interés de la población a nivel nacional. (énfasis añadido)

97. Ahora bien, de las preguntas planteadas por los solicitantes, este Organismo observa que las preguntas 1, 3 y 4 tienen una misma estructura difiriendo solo en cuanto a la categoría del uso del suelo asignado. Por ello, la Corte Constitucional procede a realizar su control formal de modo conjunto. Nuevamente, se recalca que al no haber superado el control formal los considerandos a las preguntas 2 y 5, no se realizará un control formal a estos cuestionamientos.

98. En función de lo indicado, respecto de las preguntas 1, 3 y 4, se considera lo siguiente:

⁵¹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 2-21-CP/21, 07 de julio de 2021, párr. 22.

⁵² Solicitud, sección 2.3., pág. 37.

- (i) Si bien las preguntas 1, 3 y 4 están interrelacionadas con “*la prohibición de la modificación del uso del suelo*” existe una formulación de una sola cuestión por cada pregunta. Esto en vista de que se refieren de forma individual a la **prohibición de modificación** de uso del suelo que ha sido designado en las categorías de (i) protección ecológica; (ii) protección arqueológica; y, (iii) parques metropolitanos del Distrito Metropolitano de Quito. Todo esto tomando en consideración la delimitación técnica y geográfica del territorio del Distrito Metropolitano de Quito y de las zonas establecidas en el “*Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) del Distrito Metropolitano de Quito*” y el “*Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PMOT) del Distrito Metropolitano de Quito*” aprobados a través de la ordenanza PMOT-PUGS No. 001-2021 aprobada el 13 de septiembre de 2021 por parte del Concejo Metropolitano, según los considerandos introductorios (párr.15 *supra*).
- (ii) Por lo mismo, esta Corte encuentra que, en consideración al análisis efectuado a los considerandos introductorios (párr. 61 y 70 *supra*) y, para asegurar la claridad y lealtad del texto de los cuestionamientos con respecto al elector, **las preguntas planteadas deberán entenderse como la prohibición de modificación** relativa a las categorías de uso de suelo de (i) protección ecológica; (ii) protección arqueológica; y, (iii) parques metropolitanos del Distrito Metropolitano de Quito así establecidos en el PUGS y PMOT aprobados a través de la ordenanza PMOT-PUGS No. 001-2021 emitida el 13 de septiembre de 2021 por parte del Concejo Metropolitano.
- (iii) Igualmente, esta Corte estima que por la redacción individualizada de las preguntas 1, 3 y 4 “*el elector puede aceptar o negar de forma concreta cada pregunta sin que exista la aprobación o rechazo en bloque*”.⁵³
- (iv) Cumpliendo así, los requisitos del artículo 105 de la LOGJCC.
99. De lo expuesto, se evidencia que las **preguntas 1, 3 y 4** cumplen con lo establecido en los artículos 103 y 105 de la LOGJCC.

6.3. Control material

100. Como consideración previa, esta Corte debe indicar que, si bien los considerandos y, por ende, las preguntas 2 y 5 no han superado el control formal, esta Magistratura está llamada a efectuar un pronunciamiento material sobre las preguntas 1, 3 y 4 que sí han cumplido con los parámetros establecidos en los artículos 104 y 105 de la CRE. De forma que, en lo posterior la Corte verificará si las medidas propuestas y las preguntas 1, 3 y 4 son o no contrarias a la Constitución en su integralidad.

6.3.1. ¿Las medidas a adoptarse superan el control material?

⁵³ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 6-20-CP/20, 18 de septiembre de 2020, párr. 45.

101. Tratándose de un *plebiscito*, este Dictamen debe efectuar un examen material de las preguntas propuestas y las medidas a adoptarse en el caso de una respuesta afirmativa. En tal virtud, esta Corte efectuará un análisis material de los considerandos que se refieren a los efectos de las propuestas de consulta popular al incidir estos directamente en el contenido de las preguntas.⁵⁴ La Corte, entonces, **responderá si las medidas a adoptarse pueden efectuarse a través de una consulta de carácter local a los ciudadanos del DMQ, como han propuesto los accionantes.** Para ello, la Corte evaluará el alcance de las medidas, los intereses potencialmente afectados y el régimen de competencias, de acuerdo con una interpretación sistemática de la Constitución.
102. La Constitución establece en el artículo 104 que “*la ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto*”. Para que estos mecanismos 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. Es decir, que no incurran en prohibiciones constitucionales, no impliquen reformas a la Constitución y/o violación de los derechos, garantías y procedimientos que ella establece.⁵⁵
103. En razón de esta premisa, **sobre el alcance de las medidas**, la Corte observa que la Solicitud plantea una consulta de carácter local a los ciudadanos del Distrito Metropolitano de Quito⁵⁶ y como medidas a adoptarse se incluye, la prohibición del cambio de uso de suelo en las zonas del DMQ que han sido determinadas como de protección ecológica, protección arqueológica y parques metropolitanos (“**zonas de protección**”).
104. La Constitución permite la consulta “*sobre cualquier asunto*”⁵⁷ y, en función de aquello, no existe impedimento para que la ciudadanía intervenga de manera directa en asuntos que convienen al régimen de uso de suelo en un territorio en específico como lo es el DMQ, tomando en cuenta, además el interés de la ciudadanía en participar de manera directa en la gestión ambiental de las ciudades.
105. Ahora bien, **sobre los intereses potencialmente afectados**, los solicitantes han explicado que el uso de suelo y protección de las zonas de la mancha urbana del DMQ, correspondiente a protección ecológica, protección arqueológica y los espacios reconocidos como parques metropolitanos, es de relevancia para los ciudadanos del DMQ⁵⁸, por cuanto estas zonas se “*circunscriben específicamente en el territorio de la ciudad*”. Además, consideran que “*cada una de ella[s] posee un valor biológico y social que incide en la esfera de derechos de los habitantes del [DMQ]*”. Y resaltan que “*se justifica que las decisiones del uso del suelo en dichas zonas es de particular interés para la población del [DMQ], siendo este preponderante con respecto al eventual interés de la población a nivel nacional*”.

⁵⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 7-21-CP y acumulado/22, 12 de enero de 2022, párr. 45.

⁵⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 9-19-CP/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 17.

⁵⁶ Solicitud, sección 2.3., pág. 37.

⁵⁷ Con las limitaciones descritas en el párrafo 121 del presente Dictamen.

⁵⁸ Véase, sección 6.3. de este Dictamen.

106. Así, identifican las zonas que están ubicadas particularmente en las siguientes parroquias del DMQ: Alangasí, Amaguaña, Calderón, Checa, Conocoto, Cumbayá, El Quinche, Guangopolo, Guayllabamba, La Merced, Llano Chico, Nayón, Pifo, Pomasqui, Puembo, Quito, San Antonio, Tababela, Tumbaco, Yaruquí y Zámiza.
107. A su juicio, las zonas de protección aportan recursos ecosistémicos como agua para consumo humano y riego agrícola, suelo rico para agricultura, purificación y calidad de aire, espacios de recreación y actividades al aire libre, mantenimiento de la calidad del aire, control de aluviones e inundaciones, control de erosión del suelo, y zonas de recursos naturales no renovables, acceso al patrimonio cultural, entre otros.
108. Por ello, identifican que la preservación de estas zonas incide transversalmente en los derechos a la ciudad, hábitat y vivienda, medio ambiente sano, salud, acceso al patrimonio cultural de los habitantes del DMQ⁵⁹ y, del mismo modo, refieren que guarda relación estrecha con fines de preservación de la flora y fauna existente en las zonas identificadas, en respeto a los derechos de la naturaleza.
109. Si bien se ha identificado las parroquias sobre las cuales se asentarían específicamente las zonas de protección, la Propuesta promueve una consulta a todo el electorado del DMQ, pues la decisión sobre la modificación de los usos de suelo tendría incidencia para todos los ciudadanos del distrito metropolitano.
110. En tal sentido, a juicio de la Corte, los proponentes justifican un interés preponderante de los habitantes del DMQ. Toda vez que, la regulación, uso y planificación de las zonas de protección, identificadas como “verdes” (i.e. protección ecológica y parques metropolitanos), así como aquellas zonas de protección arqueológica, tiene influencia directa en el ejercicio diario de los derechos de quienes forman parte de dicha ciudad.
111. **Sobre el régimen de competencias**, esta Corte nota que los proponentes se han referido al artículo 264 numerales 1 y 2 de la Constitución, que prescribe que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales (“**GADM**”) tienen competencias exclusivas respecto del régimen de desarrollo, y con ello, la planificación del desarrollo cantonal y planes de ordenamiento territorial en cuanto al ejercicio y control del uso del suelo; atribuciones que deben articularse de forma armoniosa con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial.⁶⁰
112. A su vez, los artículos 375 y 415 de la Constitución determinan que el Estado a través de los correspondientes niveles de gobierno y, particularmente, a través de los GAD, está llamado a adoptar políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial urbano

⁵⁹ Véase sección 6.1. de este Dictamen.

⁶⁰ Constitución del Ecuador, artículo 264, numerales 1 y 2: “Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: 1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural. 2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón (...)”.

y de uso del suelo, de forma que exista una regulación sobre el crecimiento urbano, en armonía con el manejo de la fauna urbana y los incentivos para el establecimiento de zonas verdes.

113. En relación con las normas constitucionales indicadas, el legislador democrático ha desarrollado el papel de los organismos descentralizados sobre la regulación del uso del suelo. El COOTAD en sus artículos 54 y 55 ratifica que es “*competencia exclusiva*” de los GADM planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial “*con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad*”.⁶¹
114. En cuanto a los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos descentralizados, la norma *ibídem* determina que corresponde al Concejo Metropolitano “*c) Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, (...) de conformidad con la planificación metropolitana, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales;*” (énfasis añadido).
115. Al respecto, los accionantes indican que “*la Secretaría de Territorio Hábitat y Vivienda o la institución que asuma sus competencias*”, será la entidad que –encargada de la planificación– deberá abstenerse de modificar el uso de suelo en las zonas de protección ecológica, parques metropolitanos y de protección arqueológica.
116. A mayor abundamiento, esta Corte observa que las zonas cuya modificación se busca prohibir fueron previamente establecidas por parte del gobierno del DMQ a través del Concejo Metropolitano y los organismos técnicos que participaron de la redacción y configuración del PUGS y PDOT 2021-2033.
117. En razón de lo indicado, la Corte considera que la medida a adoptarse no incurre en una prohibición o contradicción con el régimen de competencias constitucionalmente establecido y, se encuentra en línea con el ejercicio de las competencias asignadas a los gobiernos autónomos descentralizados para regular y planificar el uso de suelo en sus circunscripciones territoriales.
118. En virtud de lo expuesto, esta Corte considera que se justifica una consulta de carácter local a los habitantes del DMQ, considerando los intereses potencialmente afectados y que el gobierno del DMQ posee la atribución constitucional y legal para mantener el uso de suelo en las zonas verdes y arqueológicas, por lo que, en caso de una respuesta

⁶¹ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, artículo 54, literales c) y e): “(...) c) *Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación cantonal, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales;* (...) e) *Elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas (...)*”.

favorable, el gobierno del DMQ goza de las atribuciones para cumplir los mandatos ciudadanos propuestos.

6.3.2. ¿Las preguntas 1, 3 y 4 son constitucionales desde una perspectiva material?

i) Sobre el alcance de la consulta popular y los derechos al medio ambiente sano, ecológicamente equilibrado y en respeto al patrimonio cultural

119. En el dictamen No. 9-19-CP/19, la Corte estableció que el control material *“hace relación a 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 restrinjan los derechos y garantías constitucionales.

120. Las preguntas 1, 3 y 4⁶² pretenden que se consulte a la ciudadanía sobre la prohibición de modificar la asignación del uso de suelo de protección ecológica, protección arqueológica y parques metropolitanos dentro del DMQ. Como se ha podido observar del análisis a los considerandos, estas consultas responden a la intención de preservar los usos de suelo en distintas zonas de protección, *i.e.* áreas verdes de la mancha urbana del DMQ, así como aquellas de patrimonio cultural de esta circunscripción territorial.

121. Esta Corte considera oportuno mencionar que, en principio, el objeto de la consulta popular es amplio, en la medida en que la Constitución permite que la ciudadanía consulte respecto a *“cualquier asunto”*. Sin embargo, la misma Constitución al exigir un control constitucional de las preguntas, deja en evidencia que existen límites respecto a este mecanismo de participación. Tales límites pueden estar contenidos en el propio texto constitucional⁶³ o en otras fuentes que se integran a la Constitución a través del bloque de constitucionalidad.⁶⁴

122. Ahora bien, la Constitución en su artículo 66 numeral 27 se reconoce *“[e]l derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza”*. Y, a la par, como parte de los derechos del buen vivir, en un sentido colectivo, en el artículo 14 de la Constitución *“[s]e 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”*.

⁶² 1. ¿Está usted de acuerdo en prohibir la modificación del uso del suelo en las zonas del Distrito Metropolitano de Quito cuyo uso del suelo ha sido designado en la categoría de protección ecológica? 3. ¿Está usted de acuerdo en prohibir la modificación del uso del suelo en las zonas del Distrito Metropolitano de Quito cuyo uso del suelo ha sido designado en la categoría de protección arqueológica? 4. ¿Está usted de acuerdo en prohibir la modificación del uso del suelo asignada en los parques metropolitanos del Distrito Metropolitano de Quito?

⁶³ Por ejemplo, el artículo 104 de la Constitución en su inciso sexto limita las consultas populares que puede solicitar la ciudadanía, estableciendo que estas no podrán referirse a asuntos relativos a tributos o a la organización político administrativa del país, salvo lo dispuesto en la Constitución.

⁶⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 4-19-CP/19, 1 de agosto de 2019, párr. 12.

123. Como ha sostenido esta Corte, el derecho al medio ambiente sano es constitucionalmente reconocido a “a cada persona de manera particular, pero a la vez desde una noción colectiva, que abarca a la población en su conjunto. Esta noción colectiva refiere también al reconocimiento de la titularidad de este derecho a grupos poblacionales en relación al entorno al que se encuentran vinculados”.⁶⁵ En el mismo orden de ideas, este derecho se encuentra estrechamente relacionado al derecho a contar con un ambiente ecológicamente equilibrado y con los derechos de la naturaleza, pues aquello:⁶⁶

[S]upone que la interacción de los seres que habitan el medio no provoque o ponga en peligro la existencia de uno u otro de estos seres o de los elementos que requieren para su vida. En dicho medio también se desenvuelve el ser humano como una especie que es parte de los ciclos naturales y cuya intervención puede afectar el equilibrio deseado.

242. En el contenido del derecho a un ambiente sano convergen los derechos humanos y los derechos de la naturaleza. En esencia, se hace evidente la necesaria interrelación y complementariedad entre estos derechos sin perder su autonomía, pues la preservación del entorno natural permite que los seres humanos ejerzan otros derechos. (énfasis añadido).

124. De ahí que, la Constitución consagra una concepción biocéntrica del derecho al medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, con respecto a los derechos de la naturaleza, pues la considera como valiosa en sí misma, independientemente de la utilidad que pueda representar para la especie humana.

125. De igual modo, en relación al derecho de participación en asuntos de carácter ambiental, el artículo 395 numeral 3 de la Constitución obliga al Estado a garantizar “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**” (énfasis añadido). La Corte ha resaltado la importancia de la participación **activa** en los asuntos ambientales que tienen especial influencia en el ejercicio de sus derechos y de la naturaleza, así en la sentencia No. 22-18-IN/21 la Corte indicó que:

*[L]a participación es activa cuando habilita la deliberación democrática de la ciudadanía, es decir, cuando se generan espacios en los que se involucran distintos puntos de vista y las políticas públicas ambientales se originan y ejecutan en el marco de un debate que incluye las voces ciudadanas. La participación activa a la que se refiere la Constitución no es, por tanto, una participación sin debate o que acepta de manera pasiva la posición del Estado (...).*⁶⁷

126. En suma, la Constitución posiciona a la ciudadanía como la protagonista del proceso de toma de decisiones que pueden afectar la esfera de sus derechos y la del medio ambiente. Tomando la participación activa y permanente como un elemento fundamental de la

⁶⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1149-19-JP/21, 10 de noviembre de 2021, párr. 240.

⁶⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1149-19-JP/21, 10 de noviembre de 2021, párrs. 241-242.

⁶⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 22-18-IN, 8 de septiembre de 2021, párr. 148.

gestión pública ambiental y, de manera general, como una expresión del sistema democrático.⁶⁸

127. Por otro lado, la Constitución establece como un deber primordial del Estado “*proteger el patrimonio natural y cultural del país*”⁶⁹, reconoce el derecho a “*conocer la memoria histórica [y] a acceder a su patrimonio cultural*”⁷⁰, y la responsabilidad para “*conservar el patrimonio cultural y natural del país.*”⁷¹

128. Además, la norma fundamental establece como competencia de los gobiernos autónomos descentralizados el “*preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón*”;⁷² y considera que el patrimonio es, entre otros, “*2. Las edificaciones, espacios y conjuntos urbanos, monumentos, **sitios naturales**, caminos, jardines y paisajes **que constituyan referentes de identidad para los pueblos o que tengan valor histórico, artístico, arqueológico, etnográfico o paleontológico***” (énfasis añadido).⁷³

129. En razón de lo indicado, esta Corte considera que las preguntas 1, 3 y 4 no incurren en inobservancia o prohibición alguna a la norma constitucional, pues bajo una interpretación sistemática, la Constitución permite que la ciudadanía habilite un proceso de debate y consulta respecto del manejo de la política ambiental, en relación con el derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como, la protección que debería darse al patrimonio arqueológico. Aquello implica que la ciudadanía puede participar de forma directa en los asuntos de interés público y, como resultado, efectuar verdaderos mandatos a sus representantes y ser parte activa de la toma de decisiones.

130. Esta Corte aclara que, no le corresponde efectuar pronunciamientos de fondo respecto de la conveniencia o no de las preguntas planteadas y las medidas a adoptarse en caso de una respuesta favorable. Por el contrario, es la propia Constitución la que determina que el proceso deliberativo en torno a la política de desarrollo y ambiental corresponde precisamente al soberano, en este caso, los habitantes del DMQ.

ii) Sobre el alcance espacial y temporal de la consulta y la seguridad jurídica

131. A efectos de garantizar una efectiva aplicación del derecho a la libertad del elector con respecto al alcance espacial y temporal de las preguntas 1, 3 y 4 y sus considerandos, especialmente si la prohibición de modificación del uso de suelo de protección ecológica, arqueológica y parques metropolitanos tiene efectos retroactivos que puedan incidir en situaciones jurídicas consolidadas, la Corte considera pertinente aclarar lo siguiente.

⁶⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1149-19-JP/21, 10 de noviembre de 2021, párr. 243.

⁶⁹ Constitución del Ecuador, artículo 3, numeral 7.

⁷⁰ Constitución del Ecuador, artículo 21.

⁷¹ Constitución del Ecuador, artículo 83, numeral 13.

⁷² Constitución del Ecuador, artículo 264 numeral 8.

⁷³ Constitución del Ecuador, artículo 379 numeral 2.

132. Este Organismo ya se ha pronunciado en cuanto a que la seguridad jurídica es un derecho transversal que irradia a todo el ordenamiento jurídico y a todas las actuaciones de los poderes públicos,⁷⁴ por lo que, las personas deben contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que les permita tener una noción razonable de las reglas del juego que les serán aplicadas.⁷⁵
133. Así, la participación directa de la ciudadanía -por medio de un plebiscito- en la gestión ambiental y respecto del régimen de desarrollo en las ciudades debe efectuarse en armonía con las situaciones jurídicas consolidadas y los derechos subjetivos configurados en favor de terceras personas.
134. Ahora bien, para resguardar la seguridad jurídica y encaminar el debate ciudadano de forma clara y leal, se deja en claro que en caso de aprobarse las medidas en el plebiscito propuesto, estas operarán respecto de las zonas de protección ecológica, arqueológica y parques metropolitanos establecidas en la ordenanza PMOT-PUGS No. 001-2021 aprobada el 13 de septiembre de 2021, la cual regula el “*Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) del Distrito Metropolitano de Quito*” y el “*Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PMOT) del Distrito Metropolitano de Quito*” y de las competencias del gobierno del DMQ establecidas en la Constitución y la ley. De tal suerte que, no se podrá modificar zonas o usos de suelo que hayan sido efectuados de manera anterior a la aprobación del PUGS y el PMOT y, en el caso de ser favorable el pronunciamiento ciudadano en la consulta, no se modificarán situaciones jurídicas previas.⁷⁶
135. En cuanto al **ámbito territorial y el alcance de las medidas a adoptarse**, esta Corte considera oportuno resaltar que las preguntas 1, 3 y 4 y sus efectos: **(i) deberán entenderse como la prohibición de modificación** relativa a las categorías de uso de suelo de protección ecológica; protección arqueológica; y, parques metropolitanos del Distrito Metropolitano de Quito. Y, **(ii)** estas zonas de protección son aquellas delimitadas por el Concejo Metropolitano a través del PUGS y PMOT aprobados a través de la ordenanza PMOT-PUGS No. 001-2021 emitida el 13 de septiembre de 2021.
136. De tal suerte que, con el fin de garantizar que el elector pueda conocer con claridad la delimitación técnica referencial a la que se remiten las preguntas, el gobierno del DMQ, a través del órgano competente, deberá proporcionar el mapa oficial de las **zonas de protección**⁷⁷ (según el PUGS y PDOT), a fin de que exista claridad sobre las preguntas 1, 3 y 4 y el alcance geográfico de la prohibición de modificación del uso de suelo para estas zonas.

iii) Sobre la implementación de la consulta ante un pronunciamiento favorable y el régimen de competencias

⁷⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 6-20-CP/20, 18 de septiembre de 2020.

⁷⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1742-13-EP/19 de 15 de enero de 2020.

⁷⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 7-21-CP y acumulado/22, 12 de enero de 2022, párr. 64.

⁷⁷ Es decir, las zonas de protección ecológica, protección arqueológica y parques metropolitanos dentro del DMQ.

137. Ante un pronunciamiento favorable de la ciudadanía al *plebiscito*, las medidas propuestas⁷⁸ son de obligatorio e inmediato cumplimiento para las autoridades públicas, de acuerdo con el ámbito de sus competencias constitucionales y legales.⁷⁹
138. Ahora bien, esta Corte considera oportuno aclarar que, en el caso *in examine*, las medidas a adoptarse en caso de un pronunciamiento favorable de los ciudadanos del DMQ no implican un desconocimiento de las competencias constitucional y legalmente atribuidas al gobierno del DMQ, pues es claro que los solicitantes **buscan mantener inmodificable** las zonas establecidas como uso de suelo de protección ecológica, arqueológica y parques metropolitanos que fueron aprobadas como tales por el propio Concejo Metropolitano del DMQ en la planificación de ciudad establecida en los PUGS y PDOT para el año 2021-2033.
139. De esta forma, este Organismo resalta que el *plebiscito* en cuestión no puede entenderse como una limitación o desincentivo de las atribuciones que poseen los organismos autónomos descentralizados y, en este caso, el gobierno del DMQ, para continuar regulando y gestionando el uso de suelo dentro de su jurisdicción en armonía con el resultado de una eventual votación.

VII. Dictamen

En mérito de lo expuesto, esta Corte Constitucional, administrando justicia constitucional por autoridad de la Constitución y la Ley, resuelve:

- a. **Emitir** dictamen favorable respecto a los considerandos y a las preguntas 1, 3 y 4 propuestas en la consulta popular *plebiscito* No. 2-22-CP.
- b. **Emitir** dictamen **desfavorable** respecto a los considerandos y preguntas 2 y 5 por no cumplir con los requisitos **establecidos en los artículos 104 y 105** de la LOGJCC. Por ello, éstos no formarán parte del texto de la consulta que se someta al elector.
- c. Esta consulta popular incluirá a los y las electores que habitan en el Distrito Metropolitano de Quito, de conformidad con lo establecido en este Dictamen.
- d. **Reiterar** que ni el presente Dictamen ni el resultado del eventual plebiscito podrán ser interpretados como una forma de limitar o alterar las competencias del gobierno del DMQ o de cualquier organismo autónomo descentralizado.

⁷⁸ Al respecto, los solicitantes indican que (i) “la Secretaría de Territorio Hábitat y Vivienda o la institución que asuma sus competencias, se deberá abstener de modificar el uso de suelo en las áreas [de protección ecológica, arqueológica y parques metropolitanos]”; (ii) la Comisión de Codificación legislativa del Concejo Metropolitano debe emitir los informes para que el Código Municipal y el PUGS se modifiquen acorde al mandato ciudadano; (iii) únicamente se podrá modificar el uso del suelo en las áreas determinadas, “a una categoría de mayor protección ecológica” y (iv) que las autoridades deberán efectuar las medidas dentro de un plazo de 6 meses en el caso de un pronunciamiento favorable.

⁷⁹ Constitución, artículo 106. Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 6-20-CP/20, 18 de septiembre de 2020, párr. 62: “La realización de un plebiscito no implica una ampliación o modificación del régimen de competencias, al contrario, la responsabilidad de su implementación corresponde a cada nivel de gobierno según sus facultades”.

- e. **Reiterar** que los efectos de la consulta versarán sobre aquellas zonas del Distrito Metropolitano de Quito que han sido declaradas como de protección ecológica, protección arqueológica y parques metropolitanos, de conformidad con la ordenanza PMOT-PUGS No. 001-2021 aprobada el 13 de septiembre de 2021, la cual regula el “Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) del Distrito Metropolitano de Quito” y el “Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PMOT) del Distrito Metropolitano de Quito”, así como de las competencias institucionales establecidas en la Constitución y la ley para el gobierno del DMQ. De tal suerte que, con el fin de garantizar que el elector pueda conocer con claridad la delimitación geográfica-técnica referencial a la que se remiten las preguntas, el gobierno del DMQ, a través del órgano competente, deberá proporcionar el mapa oficial de las zonas de protección ecológica, protección arqueológica y parques metropolitanos (según el PUGS y PDOT).
- f. Para garantizar la libertad del elector se dispone que el texto del cuestionario que sea sometido al elector deberá contener al final también el siguiente texto:

De conformidad con lo dispuesto en el dictamen 2-22-CP/22, la “prohibición de modificación” del uso de suelo mencionada en las preguntas, deberán entenderse como la prohibición de modificación de las categorías de uso de suelo de protección ecológica; protección arqueológica; y, parques metropolitanos del Distrito Metropolitano de Quito delimitadas por el Concejo Metropolitano a través del Plan de Uso y Gestión de Suelo y el Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial del Distrito Metropolitano de Quito aprobados a través de la ordenanza PMOT-PUGS No. 001-2021 emitida el 13 de septiembre de 2021.

Estas medidas, en caso de ser aprobadas en el plebiscito, operarán hacia el futuro y respetando las competencias institucionales establecidas en la Constitución y la ley.

- g. **Disponer** que se proceda conforme al proceso prescrito para las consultas populares en la Constitución y el artículo 184 de la Constitución y demás artículos pertinentes del Código de la Democracia.
- h. Notifíquese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo (voto concurrente), Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez

Constitucional Richard Ortiz Ortiz, en sesión ordinaria de miércoles 21 de septiembre de 2022; sin contar con la presencia de las Juezas Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN No. 2-22-CP/22

VOTO CONCURRENTE

Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo

1. Con fundamento en el artículo 92 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional formulo mi voto concurrente respecto del dictamen No. 2-22-CP/22, por las razones que explico a continuación:
2. Aun cuando comparto la decisión de mayoría, considero necesario hacer algunas precisiones adicionales en torno a la pregunta 5, puesto que, a mi parecer, esta no sólo incumple los requisitos formales sino también materiales.
3. Esta pregunta, al establecer -como efecto ante una aprobación por parte del electorado- la obligatoriedad de limitar la propiedad de un bien inmueble, ya sea por una permuta entre el gobierno del DMQ y el Ministerio del Interior o a través de una expropiación, impone una restricción al ejercicio del derecho de propiedad.
4. Sobre este punto, la Corte Constitucional ya ha mencionado que los derechos constitucionales son un límite a la participación ciudadana. Así:

20.1. [...] Nuestro diseño constitucional le otorga a [la Corte Constitucional] la última palabra en las materias de su competencia, entre ellas, en la tutela de los derechos fundamentales; esto es así incluso si los fallos de la Corte van en contravía de lo que la mayoría democrática pudiera opinar¹.

20.2. Además, en un Estado constitucional, la democracia no puede entenderse basada únicamente en la regla de la mayoría, sino que, más bien, los derechos fundamentales constituyen los presupuestos del proceso político democrático. Si aquellos no se respetan, la democracia puede acabar por devorarse a sí misma: usando un ejemplo exagerado pero ilustrativo, imaginemos una sociedad en la que la mayoría individuos decide, por votación, privar del derecho al voto a los individuos de la minoría. Para evitar paradojas como esta y para asegurar que la democracia mantenga un vínculo necesario con los derechos fundamentales, nuestra Constitución ha estructurado varios mecanismos, entre ellos, como se dijo, una Corte Constitucional con la "última palabra", entendida esta no como infalibilidad sino como inalterabilidad frente a las autoridades democráticas constituidas.

5. En este sentido, debe entenderse que los derechos constitucionales y su ejercicio no pueden estar sujetos a las decisiones de mayoría, pues aquello anularía su razón de ser y su naturaleza.

¹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 11-19-CP/19, 4 de diciembre de 2019, párr.20.

6. Así, en el caso de que la pregunta 5, se aprobase por parte del electorado; esta generaría efectos directos que afectan el derecho de propiedad consagrado en el artículo 66 numeral 26 de la Constitución, mismo que reconoce *“la propiedad en todas sus formas”*. Y aun cuando es cierto que este derecho no es absoluto, la Constitución, en su artículo 321, consagra como única forma de limitación admisible el que *“Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley. Se prohíbe toda forma de confiscación.”* (énfasis fuera del texto original)
7. Entonces, el procedimiento de expropiación, al ser un mecanismo de limitación del derecho a la propiedad, constituye un proceso excepcional, reglado y técnico que puede ser llevado a cabo única y exclusivamente por “instituciones del estado” de conformidad con los presupuestos taxativos previstos en la Constitución, debidamente motivados. Esto con el fin de evitar la arbitrariedad y la confiscación de bienes.
8. En esa línea, considero que permitir que, a través de una consulta popular, se pregunte a la ciudadanía si desea expropiar bienes, ya sea de personas naturales, jurídicas o incluso de propiedad pública, elimina los presupuestos establecidos en el artículo 321 de la Constitución y deja en manos de “la mayoría” la posibilidad de establecer una limitación al derecho de propiedad sin previa justificación técnica ni jurídica.
9. Por consiguiente, estimo que no es posible obligar a un GAD a expropiar bienes a través de una consulta popular, pues aquello tiene la potencialidad de generar graves afectaciones a un derecho constitucional de terceros y pone en riesgo la seguridad jurídica de quienes legítimamente son propietarios de estos bienes inmuebles, anulando la certeza de que su derecho a la propiedad solo puede ser limitado por una institución del Estado, a través de un procedimiento técnico y motivado de expropiación.
10. Por todas estas razones, considero que la argumentación del dictamen también debió incluir un pronunciamiento respecto de la inconstitucionalidad material de la pregunta 5; para establecer que esta pregunta no puede ser objeto de una consulta popular.

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo, anunciado en el dictamen de la causa 2-22-CP, fue presentado en Secretaría General el 23 de septiembre de 2022, mediante correo electrónico a las 16:44; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN No. 2-22-CP/22

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respetando la decisión de la mayoría, me aparto de la decisión por las consideraciones que se desarrollan a continuación:
2. El Pleno de la Corte Constitucional, mediante dictamen No. 2-22-CP/22, emitió dictamen favorable de procedimiento a las preguntas 1, 3 y 4 del pedido de consulta popular formulado respecto de la prohibición de modificación de aquellas zonas categorizadas como de protección ecológica, protección arqueológica y parques metropolitanos en el Distrito Metropolitano de Quito. Además, estimó que los considerandos introductorios 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) no cumplen con los parámetros formales previstos en la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) y, por lo tanto, emitió dictamen desfavorable de las preguntas 2 y 5.
3. El dictamen 2-22-CP/22 señala que un plebiscito *“permite la consulta ‘sobre cualquier asunto’ y que, en función de aquello, no existe impedimento para que la ciudadanía intervenga de manera directa en asuntos que convienen al régimen de uso de suelo en un territorio en específico como lo es el DMQ”*. Sin embargo, considero que existen límites constitucionales a lo que la ciudadanía podría consultar. Por un lado, la consulta popular no puede reemplazar la función normativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Para que los ciudadanos influyan en la normativa de los GAD existe otro mecanismo constitucional, que es la iniciativa popular normativa (art. 103 CRE). En consecuencia, cuando se persiga modificar ordenanzas municipales concretas, la vía pertinente sería la iniciativa popular normativa, y no una consulta popular plebiscitaria.
4. Por otro lado, la Constitución contempla un sistema participativo a cargo de los GAD municipales para la planificación, desarrollo cantonal y formulación de los planes de ordenamiento territorial, uso y la ocupación del suelo urbano y rural, de conformidad con el artículo 264 de la Constitución. Esta atribución establecida en el artículo 264, números 1 y 2, la ejerce los GAD cantonales mediante ordenanzas, que son de exclusiva competencia de los Concejos Municipales.
5. No obstante, los considerandos introductorios y el cuestionario formulado, en las preguntas 1, 3 y 4 -dictaminadas favorablemente-, persiguen afectar las competencias en cuanto a la planificación sobre el uso y la ocupación del suelo urbano y rural del Distrito Metropolitano de Quito. Además, se pretende congelar indefinidamente la planificación sobre el uso del suelo de las zonas consultadas.

6. De lo expuesto y como están estructurados los considerandos y preguntas (1, 3 y 4), la consulta de iniciativa ciudadana planteada afectaría a competencias constitucionales de los GAD municipales, lo que exigiría activar algunos de los mecanismos de reforma constitucional previstos en la Constitución.
7. En tal virtud, se debió emitir dictamen desfavorable también a los considerandos y preguntas 1, 3 y 4.

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en el dictamen de la causa 2-22-CP, fue presentado en Secretaría General el 23 de septiembre de 2022, mediante correo electrónico a las 16:04; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL