

Quito, D.M., 12 de enero de 2022

**CASO No. 7-21-CP y acumulado/22**

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

**DICTAMEN**

**Tema:** En el presente dictamen se realiza el control de constitucionalidad de dos solicitudes de consulta popular, compuestas de cuatro planteamientos sobre la explotación de minería metálica en los regímenes: artesanal, pequeña, mediana y gran escala, dentro de los territorios de las parroquias de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto, que conforman la Mancomunidad del Chocó Andino. Una vez efectuado el respectivo control constitucional se dictamina la procedencia de las consultas populares de naturaleza plebiscitaria.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito ingresado el 27 de septiembre de 2021, obra la comparecencia de los ciudadanos y ciudadanas Inti Felipe Arcos Torres, Arsiniegas Fuertes Oswaldo Milton, Panchi Alvear Jesús Noemi, Cortes Duran Eddyn Javier, Galo Portilla, Calle Barreto Teolinda Elizabeth, Paredes Richar Mario, Gianina Moreno, Carrión Barragán Juan Manuel, Sevilla Larrea Roque Simón, Buitrón Cisneros César Ricardo, Ramos Recalde Rosa María, Miranda Sevilla Carlos Enrique, Redroban Chamorro Martha Cecilia, Andagoya Gutiérrez Wilter Horacio, Vaca Medina Edmundo Gustavo, Durán Davalos Alicia Piedad, Fausto Villarruel, Pillajo Pillajo Rosa Silvia, López Pillajo Kevin Marlon, Velásquez Chango Yolanda Irene, Ricaurte Mazón Alberto Enrique, Veloz Gaibor Walter Oswaldo, Miranda Rivera Wellington Javier, Cevallos Duran Clara Eliza, Duran Loza Plutarco Nicolas, Morillo Hernández Sonia Marleny, Cevallos Mogollón Omar Alfredo, Franco Obando, Cevallos Mogollón Humberto Javier, Benavides Luis Alfredo (“**los proponentes**”), por medio de la cual solicitan a este Organismo que emita el dictamen previo de constitucionalidad de los setenta considerados y cuatro preguntas formuladas en su petitorio de consulta popular.
2. A través del sistema de sorteos automatizado de la Corte Constitucional (SACC), la causa fue signada con el N° 7-21-CP, correspondiéndole su sustanciación a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
3. Mediante escrito ingresado el 27 de octubre de 2021, el ciudadano Alberto Loza solicitó a la Corte Constitucional el dictamen previo de constitucionalidad de los setenta considerados y cuatro preguntas formuladas en su petitorio de consulta

popular. Dicha causa fue signada con el N° 8-21-CP, correspondiéndole su sustanciación a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.

4. El 10 de noviembre de 2021, el señor Inty Arcos presentó una solicitud de recusación en contra de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, en el caso No. 7-21-CP. El 10 de diciembre de 2021, el Presidente de la Corte Constitucional, Hernán Salgado Pesantes, negó el pedido de recusación.
5. En sesión ordinaria del Pleno de este Organismo, de fecha 01 de diciembre de 2021, se aprobó la solicitud de acumulación de las causas 7-21-CP y 8-21CP, por guardar identidad objetiva.
6. Con providencia de 17 de diciembre de 2021<sup>1</sup>, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa N° 7-21-CP y acumulado, disponiendo notificar su contenido a los proponentes y poner en conocimiento de la ciudadanía en general las propuestas de consulta popular, por medio de su publicación en el Registro Oficial y en la página web institucional.
7. En la sesión de Pleno de 21 de diciembre de 2021, el proyecto de dictamen presentado por la jueza constitucional Carmen Corral Ponce no alcanzó los votos necesarios para su aprobación. La causa fue resorteada, correspondiendo la sustanciación al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.
8. Con providencia del 03 de enero de 2022, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa No. 7-21-CP y acumulado.

## **II. Competencia**

9. Esta Corte Constitucional es competente para emitir el presente dictamen de conformidad con lo dispuesto en los artículos 104 inciso final y 438.2 de la Constitución de la República (CRE); artículos 104, 105 y 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC); y, artículo 85 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (RSPCCC).

## **III. Legitimación activa**

10. El artículo 1 de la Carta Fundamental, en su inciso primero proclama al Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia de carácter democrático; y, en su inciso segundo establece que: “*La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad*”; en tanto que el artículo 95 de la Constitución indica que: “*Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones*”. En este contexto, la

---

<sup>1</sup> Con dicha actuación jurisdiccional se da inicio al plazo que determina el artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, conforme lo ha señalado este Organismo en el dictamen N° 4-18-RC/19 de 09 de julio de 2019.

soberanía popular es la expresión del poder de mando originario del pueblo y encuentra en los mecanismos participativos los instrumentos adecuados para ejercerla, lo cual incluye a la democracia directa.

11. De tal manera, que la participación ciudadana se encauza a través de la consulta popular (democracia directa), denominación genérica que abarca, tanto al plebiscito en el cual se obtiene una posición o pronunciamiento del pueblo sobre temas específicos, como al referéndum en el que se somete a aprobación de la colectividad un determinado texto normativo, el mismo que puede ser una modificación constitucional o una reforma legal.<sup>2</sup>

12. En el caso que nos ocupa nos encontramos frente a consultas populares de carácter plebiscitario; por lo cual, es menester precisar que en cuanto a la legitimación activa el artículo 104 de la CRE prescribe que: “[l]a ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular”. Para el efecto, la Corte Constitucional estableció:

*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.<sup>3</sup>*

13. De la revisión de las solicitudes materia de análisis, se observa que los proponentes manifiestan que comparecen, “como ciudadanos y ciudadanas (...) por [sus] propios y personales derechos”, de lo cual se colige que los mismos se encuentran plenamente legitimados para solicitar a este Organismo el dictamen previo y vinculante de constitucionalidad respecto de sus propuestas de consulta popular.

#### IV. Consideraciones generales

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

15. Este control constitucional acorde con lo previsto en los artículos 104 y 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, comprende: **a)**

<sup>2</sup> Corte Constitucional, dictamen No. 2-19-CP de 20 de junio de 2019, párr. 29.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, dictamen No. 1-19-CP de 16 de abril de 2019, decisorio 1.1.

respecto de los considerandos que introducen las preguntas<sup>4</sup>; y, **b)** del cuestionario<sup>5</sup> que conforma las preguntas<sup>6</sup>.

16. El control formal se efectúa sobre considerandos y el cuestionario, verificando que los mismos cumplan con los requisitos establecidos en los artículos 104 y 105 de la LOGJCC orientados a garantizar la libertad del elector, y en particular el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad; mientras que el control material, en cambio, hace relación a que el petitorio que se formula no incurra en prohibiciones o violaciones constitucionales, ni reforme la Constitución, en tanto para ello existen procedimientos específicos<sup>7</sup> y también se verificará la constitucionalidad de las medidas a adoptar.<sup>8</sup>
17. Una vez delimitado el esquema procesal que integrará el presente análisis, es imperativo hacer notar que las causas N° 7-21-CP y 8-21-CP, concentran exactamente la misma redacción, tanto en sus considerandos como en el objeto de las preguntas, por lo que el examen de constitucionalidad será unificado, abarcativo y simultáneo para ambos casos, realizado las disquisiciones a que hubiere lugar si se advierte alguna diferencia argumentativa puntual.

## V. Contenido de las propuestas de consulta popular

18. La pretensión de los proponentes es que la Corte emita un dictamen favorable de constitucionalidad respecto de dos propuestas de consulta popular encaminadas a que los ciudadanos del Distrito Metropolitano de Quito se pronuncien sobre lo siguiente:

### **PREGUNTA 1**

*"¿Está Usted de acuerdo con que se prohíba la explotación de minería metálica de escala artesanal dentro del Área de Importancia Ecológica, Cultural y de Desarrollo Productivo Sostenible conformada por los territorios de las parroquias de Nono,*

---

<sup>4</sup> En cuyo caso el análisis debe estar orientado a verificar: "1. No inducción de las respuestas en la electora o elector; 2. Concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo. Esta concordancia comprende la relación entre las finalidades que se señalan en el considerando que introduce la pregunta y el texto sometido a consideración del pueblo; 3. Empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector; 4. Relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta, de modo que una vez aprobada la disposición jurídica, la finalidad perseguida se obtenga con una alta probabilidad; y, 5. No se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado".

<sup>5</sup> Para lo cual se debe constatar: "1. La formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos; 2. La posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta. Se prohíbe la aprobación o rechazo en bloque; 3. La propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico; y, 4. La propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico".

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N° 1-19-CP/19 de 16 de abril de 2019, párr. 33

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N° 9-19-CP/19 de 17 de septiembre de 2019, párr. 13

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N° 5-20-CP/20 de 26 de agosto de 2020, párr. 9.

*Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto, que conforman la Mancomunidad del Chocó Andino?"*

Si ( ) No ( )

**PREGUNTA 2**

*"¿Está Usted de acuerdo con que se prohíba la explotación de minería metálica a pequeña escala dentro del Área de Importancia Ecológica, Cultural y de Desarrollo Productivo Sostenible conformada por los territorios de las parroquias de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto, que conforman la Mancomunidad del Chocó Andino?"*

Si ( ) No ( )

**PREGUNTA 3**

*"¿Está Usted de acuerdo con que se prohíba la explotación de minería metálica a mediana escala dentro del Área de Importancia Ecológica, Cultural y de Desarrollo Productivo Sostenible conformada por los territorios de las parroquias de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto, que conforman la Mancomunidad del Chocó Andino?"*

Si ( ) No ( )

**PREGUNTA 4**

*"¿Está Usted de acuerdo con que se prohíba la explotación de minería metálica a gran escala dentro del Área de Importancia Ecológica, Cultural y de Desarrollo Productivo Sostenible conformada por los territorios de las parroquias de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto, que conforman la Mancomunidad del Chocó Andino?"*

Si ( ) No ( )

**VI. Ejercicio del control constitucional**

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

**a) ¿Los considerandos introductorios a las cuatro preguntas de las dos propuestas de consulta popular cumplen con los requisitos determinados en el artículo 104 de la LOGJCC?**

**b) ¿Los cuestionarios formulados por los proponentes cumplen con los requisitos exigidos en el artículo 105 de la LOGJCC?**



c) **¿Las propuestas de consulta popular superan el examen del control material?**

20. Previo a la resolución de los problemas jurídicos es importante aclarar que ambas propuestas de consulta se encuentran conformadas por un acápite de “antecedentes”, los cuales no serán considerados a efectos del presente control constitucional, toda vez, que los mismos no forman parte integrante del posible texto que sería sometido a aprobación popular<sup>9</sup>.

**Resolución del primer problema jurídico: ¿Los considerandos introductorios de las dos propuestas de consulta popular cumplen con los requisitos determinados en el artículo 104 de la LOGJCC?**

21. En este punto cabe indicar que ambas solicitudes de consulta popular se hallan compuestas de setenta considerandos, los cuales tienen como propósito contextualizar y suministrar la información -que a juicio de los proponentes- se considera adecuada y suficiente, a efectos de acercar a los electores a una comprensión efectiva de cada una de las preguntas esbozadas en los cuestionarios.

22. Respecto del control constitucional de los considerandos esta Corte ha señalado que: *“son los contenidos introductorios, conceptos de apoyo o razones que motivan una consulta y tienen como función principal brindar al elector un contexto y delimitación de las preguntas que serán sometidas a su consideración. Por consiguiente, toda consulta que pretenda realizarse a la ciudadanía debe estar acompañada inexorablemente por sus correspondientes considerandos introductorios”*<sup>10</sup>.

23. Ahora bien, tal como se mencionó en el párrafo 13 *supra*, el control constitucional de los considerandos introductorios debe garantizar la plena libertad del elector, para lo cual, será indispensable que se cumplan con las cargas argumentativas de claridad y lealtad<sup>11</sup>, debiendo contener 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<sup>12</sup>.

24. En el presente caso se observa que los considerandos de las dos propuestas de consulta popular abarcan varios elementos informativos que se encuentran comprendidos entre aquellos de: **i) contexto normativo; ii) contexto fáctico, espacial, demográfico y técnico; y, iii) sobre los efectos y repercusiones de la consulta.**

<sup>9</sup> En igual sentido, ver el dictamen N° 12-19-CP/19 de 25 de septiembre de 2019, párr. 15.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N° 10-19-CP/19 de 17 de septiembre de 2019, párr. 27.

<sup>11</sup> Art. 103.3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N° 6-20-CP/20 de 18 de 18 de septiembre de 2020, párr. 17.

**i) Contexto normativo:**

25. Con relación a los considerandos del 1 al 19, 42, 50, 52, 59, 60, 61<sup>13</sup>, 62 y 63 y 65, se observa que en ellos se transcriben y parafrasean varios artículos de la Constitución referentes al régimen de desarrollo; competencias del Estado central; política pública minera; recursos naturales no renovables; patrimonio natural del Estado; sistema nacional de áreas protegidas; y, al ejercicio de varios derechos con especial énfasis en los derechos de la naturaleza, salud, agua, ambiente sano, cuidado, buen vivir y participación.
26. En los considerandos 28, 29, 30, 36 y 37, se hace referencia a las competencias constitucionales y legales del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, respecto de la protección del patrimonio natural y cultural; así como de su potestad para conformar mancomunidades.
27. De los considerandos 53 al 58, figura la cita de varios artículos de la Ley de Minería que se refieren a las competencias privativas del ministerio sectorial y de sus entidades adscritas, al igual que las causales de caducidad y extinción de los derechos mineros.

**ii) Contexto fáctico, espacial, demográfico y técnico:**

28. Los considerandos 22, 23, 25, 26, 27, 31, 32, 33, 35, 38, 39, 40, 41, 43, 45, 46, 47, 48 y 49, contienen información acerca de la ubicación, características climáticas, hídricas, importancia ecológica y de conservación de los territorios en los que se está solicitando la aplicación de la consulta popular; conformación y objeto de la Mancomunidad del Chocó Andino (en adelante “mancomunidad”); definición del Subsistema Metropolitano de Áreas Naturales; objetivos del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015-2025, relacionados con el territorio de la mancomunidad; distinciones realizadas a favor de los territorios de la mancomunidad<sup>14</sup>; y, sobre solicitudes previas de extinción de concesiones mineras ubicadas dentro del territorio de la Biósfera del Chocó Andino.
29. De los considerandos 20, 21, 24, 44, 51 y 66, se citan cifras, datos, estudios técnicos e información oficial -obtenida de instituciones públicas- que dan cuenta de las características ecosistémicas del patrimonio natural del Distrito Metropolitano de Quito; registro de sitios arqueológicos; atractivos turísticos de la Reserva de Biósfera del Chocó Andino; registro de las actividades agrícolas, ganaderas, acuícolas y avícolas de las parroquias que conforman la mancomunidad; y, de la existencia de concesiones mineras catastradas dentro de los límites de la mancomunidad.

---

<sup>13</sup> Se hace notar que en este considerando se cita como referencia el artículo 325 de la Constitución, cuando lo correcto es el 395.3.

<sup>14</sup> Por parte de la Red Iberoamericana de Bosques, Banco del Estado y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

**30.** Así por ejemplo, los proponentes indican que:

*el Patrimonio Natural en el Distrito Metropolitano de Quito, se encuentra distribuido en una gama de ecosistemas vegetales boscosos, arbustivos y herbáceos, así como en mosaicos paisajísticos andinos y tropicales, desde zonas de alta montaña, valles interandinos, estribaciones altas hasta zonas medias de los flancos occidental y oriental de la cordillera occidental de los andes, abarcando una superficie de 317.901 hectáreas, correspondiente al 75% de toda la superficie del Distrito Metropolitano (MECN 2007- 2009). De este 75%, la vegetación natural está presente en 266.798 hectáreas (62,9%), incluyendo ecosistemas vegetales, de acuerdo con el sistema de clasificación realizado por la Secretaría de Ambiente.*

*el Instituto Metropolitano de Patrimonio para la construcción del Sistema de Áreas y Sitios Arqueológicos del Distrito Metropolitano de Quito, de agosto de 2020 (Informe Técnico DIDPP-2020-03), en la subcuenca del Río Pachijal de la parroquia Pacto, ubicado en el extremo noroccidental del Distrito Metropolitano, se han registrado 332 sitios arqueológicos entre montículos, terrazas artificiales, una sección de un camino prehispánico, terrazas, estructuras hundidas con muros de piedra, tolas, culuncos, plataformas, petroglifos, montículos ovalados y tumbas.*

*El inventario de atractivos turísticos de la Reserva de Biosfera del Chocó Andino de Pichincha comprende 12 manifestaciones naturales y culturales, 3 y 9, respectivamente. De estos, el 50% han sido designados bajo la jerarquía III17 y el otro 50% son de jerarquía 1118 (Ministerio de Turismo [MINTUR], 2020). En función del tipo de atractivo, un 25% se clasifica en la categoría ríos, un 17% recae en realizaciones técnicas y científicas y un 58% en arquitectura. Los atractivos señalados corresponden al inventario registrado en la Cartera de Estado de Turismo, bajo la metodología para jerarquización de atractivos y generación de espacios turísticos, vigente a partir del año 2017. En adición a dicho grupo de atractivos, el Ministerio de Turismo registra 173 manifestaciones, 92 naturales y 81 culturales, que fueron inventariados bajo la metodología vigente en el año 2004. El 2% de estos atractivos son de jerarquía III, el 18% corresponden a la jerarquía II y el 80% se clasifica bajo la jerarquía 119 (MINTUR, 2020)*

**31.** De esta manera los considerandos establecen, de forma sencilla y comprensible una descripción que tiene relación causal con lo que se pretende consultar. Para ello, se incluyen, además, cifras oficiales, datos técnicos, conceptos e información que permite comprender a los electores el ámbito, motivo y fin que persigue la consulta planteada.

**iii) Sobre los efectos y repercusiones de la consulta:**

**32.** Finalmente, los considerandos 64, 67, 68, 69 y 70 describen los efectos y repercusiones de una posible aprobación de la consulta popular.

**33.** Cabe aclarar que en el considerando N° 34 es un numeral sin contenido alguno, por lo que se presume que su inclusión -en ambas propuestas- responde a un *lapsus calami*.



**Análisis de los considerandos:**

34. Ahora bien, en base al análisis de los considerandos previamente sintetizados esta Corte verifica que, si bien los considerandos detallados en los párrafos 20, 21 y 22, comportan *per se* una mera transcripción del marco normativo aplicable, estos deben ser cuidadosamente valorados en su conjunto con otros considerandos introductorios, a fin de contrastar si los mismos guardan una debida coherencia entre su contenido y el objeto de las preguntas, puesto que, al contrario se estaría solicitando y avalando un pronunciamiento popular en base a distorsiones o reflexiones normativas impertinentes, lo que sin lugar a dudas derivaría en una lesión a la garantía de la libertad del elector.
35. Dicho esto, conviene esclarecer que no se observa que los considerados normativos sean inconexos o incoherentes a los efectos de la consulta planteada, más aún teniendo en cuenta que estos no se encuentran esgrimidos como el único fundamento de la consulta con respecto a la temática que se pretende someter a aprobación popular, ya que se complementan con otros textos introductorios (párrs. 23, 24 y 25).
36. Con respecto a los considerandos de contexto fáctico, espacial, demográfico y técnico, se evidencia que los mismos tienen como finalidad suministrar información específica y referencias documentales “*verificables*” acerca de las características geográficas e importancia ecológica de los territorios que conforman la Mancomunidad del Chocó Andino, al igual que su capacidad o potencial minero; lo que denota su relación directa con el objeto de la consulta. En este punto, la Corte Constitucional estima importante precisar que al momento de efectuar este tipo de control no cabe asumir una posición rigurosamente formalista en la que se excluya ineludiblemente cualquier considerando que aporte información mínimamente relevante o superflua, sino que esta intervención debe justificarse frente a la ausencia de otros considerandos introductorios que permitan contextualizar la problemática consultada, o en aquellos casos en los que la redundancia de la información comprometa los presupuestos de claridad o lealtad. Por ejemplo, si solo se exponen considerados de orden normativo y estos no se acompañan de considerandos de contenido fáctico u otros que guarden un hilo conductor con el propósito de la consulta, se puede concluir categóricamente que la información aportada es en efecto superficial.
37. Por su parte, del análisis de los considerandos que invocan los efectos y repercusiones de la consulta, se tiene que estos establecen de forma comprensible las finalidades que procura el plebiscito y las medidas específicas a adoptarse por parte del Estado ante una eventual aprobación de la consulta popular. Estos considerandos señalan lo siguiente:

*64. Que, en el caso de que la ciudadanía se pronuncie afirmativamente a las preguntas planteadas, el Concejo Cantonal del DMQ tendría que incluir la prohibición de la explotación minera metálica en los territorios que conforman la Mancomunidad a través del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y del Plan de Uso y*

*Gestión del Suelo (PUGS) conforme procedimientos establecidos en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo;*

*65 Que si bien la atribución de la definición y dirección de política pública minera corresponde a la Función Ejecutiva, a través de los ministerios competentes, como lo establece el artículo 141 de la Constitución; la administración pública debe guiarse por los principios de participación y descentralización conforme el artículo 225 de la Constitución, por lo que debería considerarse obligatoriamente los niveles de impacto de las poblaciones que serán afectadas, en especial de aquellas que se encuentran en las zonas de influencia directa e indirecta;*

*66. Que, respecto de las actividades productivas que se realizan dentro de la Mancomunidad, al tratarse de un área rural, la sustentabilidad del territorio depende en gran medida del manejo de las parcelas productivas (unidades de manejo). En la Mancomunidad predominan las actividades productivas sustentables que significan ingresos y desarrollo productivo directo para este territorio, indirectamente para el Distrito Metropolitano de Quito e inclusive para la provincia de Pichincha y el país. El desarrollo sustentable de la Mancomunidad se evidencia concretamente en los ingresos permanentes que generan las actividades productivas, concretamente, en: a) Nanegal, ganadería: 2.300,00 - 4.015,00 usd/ha/año; caficultura: 4.000,00 - 4.800,00 usd/ha/año; caña de Azúcar: 4.300 - 4.500 usd/ha/año; turismo: Santa Lucía 179 usd/ha/año GAD parroquial, 22.000 ha/año. b) Nono: ganadería; 2.190,00 - 15.330,00 usd/ha/año. c) Gualea, ganadería: 1.168,00 - 1226,40 usd/ha/año; caña 1.050 - 1.800 usd/ha/año. d) Nanegalito, ganadería: 730,00 - 810,00 usd/ha/año; caficultura 2.400 usd/ha/año. e) Pacto, caña: 2.249 - 9.333 usd/ ha/año; ganadería: 730,00 - 810,00 usd/ha/año; caficultura y Cacaocultura: 200 - 6.000 dólares/ha/año; Calacalí: 1.460 usd/ha/año (pequeño productor) 82.125 dólares/ anuales quesos; maíz y otros cultivos de ciclo corto: 300 - 1.000 usd/ha/año. (Plan de Gestión Territorial Sustentable. Mancomunidad de la bioregión del Chocó - Andino. Octubre, 2015). Por lo que, se justifica que las decisiones respecto a las actividades productivas y el uso de los recursos que se encuentran en nuestros territorios nos conciernen; exclusivamente a las y los habitantes del Distrito Metropolitano de Quito; y, que nuestro interés tiene preponderancia frente al eventual interés de la población a nivel nacional.*

*67. Por ello, que, en el caso de que la ciudadanía se pronuncie afirmativamente a las preguntas planteadas, el Ministerio de Energía y Recursos Naturales Renovables o la entidad que asuma sus competencias, dentro de sus competencias específicas, se abstendrá de otorgar derechos mineros en los territorios de las parroquias de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto, que conforman la Mancomunidad del Chocó Andino;*

*68. Que, en el caso de que la ciudadanía se pronuncie afirmativamente a las preguntas planteadas, la Agencia de Regulación y Control Minero o la institución que asuma sus competencias, de acuerdo con sus competencias específicas, deberá eliminar del registro y catastro las concesiones mineras sobre las que no existan títulos de concesiones mineras, contratos de explotación minera, licencias y/o permisos.*

*69. Que, en el caso de que la ciudadanía se pronuncie afirmativamente a las preguntas planteadas, la Agencia de Regulación y Control Minero o la institución que asuma sus*

*competencias, de acuerdo con sus competencias específicas, se abstendrá de catastrar nuevas concesiones mineras dentro de los territorios de las parroquias de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto, que conforman la Mancomunidad del Chocó Andino; y,*

*70. Que, en el caso de que la ciudadanía se pronuncie afirmativamente a las preguntas planteadas, la Agencia de Regulación y Control Minero o la institución que asuma competencias, de acuerdo con sus competencias específicas, a futuro, deberá eliminar del registro y catastro las concesiones mineras [en] los territorios de las parroquias de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto, que conforman la Mancomunidad del Chocó Andino; en las que se hayan extinguido los derechos mineros por el vencimiento del plazo de vigencia de la concesión y permisos, por la reducción o renuncia de la concesión o por la caducidad de la concesión o los permisos.*

38. De modo que, en caso de obtenerse una respuesta mayoritariamente afirmativa existe una probabilidad concreta de que se logre el objetivo perseguido por la consulta, por cuanto se establece con claridad que el Concejo Cantonal del DMQ deberá incluir en el Plan de Ordenamiento Territorial (PDOT) y Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) la prohibición de explotación minera en los territorios que conforman la mancomunidad, así como, que el Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables, y sus entidades adscritas se abstengan de otorgar y registrar nuevos derechos mineros en las parroquias que conforman la mancomunidad, una vez que estos se hayan extinguido por el vencimiento del plazo, reducción, renuncia o caducidad de la concesión y permisos. En ese sentido, se constata la existencia de una relación de causalidad, desde el punto de vista formal, entre los considerandos y el propósito del texto sometido al escrutinio ciudadano, sin que en ellos exista una carga argumentativa que influya o induzca a una determinada respuesta por parte de los electores.
39. En función de lo mencionado en líneas anteriores, se establece que los considerandos de las dos propuestas de consulta popular cumplen con las exigencias del artículo 104 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**Resolución del segundo problema jurídico: *¿Los cuestionarios formulados por los proponentes cumplen con los requisitos exigidos en el artículo 105 de la LOGJCC?***

40. 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 haya ceñido 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.<sup>15</sup>

41. En ese marco, se observa que las cuatro preguntas de los dos cuestionarios formulan de manera concordante e independiente una sola cuestión por cada una de ellas: “*la prohibición de la explotación de minería metálica por escalas*”<sup>16</sup> y para dicho fin se identifica el espacio geográfico en el cual se pretende tal restricción: “*dentro del Área de Importancia Ecológica, Cultural y de Desarrollo Productivo Sostenible conformada por los territorios de las parroquias de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto, que conforman la Mancomunidad del Chocó Andino*”.
42. Al respecto, esta Corte ha señalado que “*no es posible realizar la explotación sin que previamente se hayan desarrollado actividades de prospección y exploración; y a su vez, no es posible llegar a la fase de comercialización si es que previamente no se ha realizado la fase de explotación; pese a que dichas actividades no necesariamente recaen en un mismo sujeto de la actividad minera. Por lo tanto, cuando en la pregunta se hace referencia a la prohibición de la prospección, exploración y explotación, la misma se refiere en general a la actividad minera y por existir una interrelación entre tales fases, cumple con lo previsto en el artículo 105 numeral 1, en relación a que no es una pregunta compuesta*”<sup>17</sup>.
43. Con relación al lugar donde se solicita la aplicación de la consulta popular se verifica que se alude a un solo territorio: el Área de Importancia Ecológica, Cultural y de Desarrollo Productivo Sostenible conformada por los territorios de las parroquias de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto (“área de importancia ecológica”) ubicadas en el Distrito Metropolitano de Quito en la Provincia de Pichincha que conforman la Mancomunidad del Chocó Andino. En ese sentido, la Corte aprecia que tanto el área de importancia ecológica<sup>18</sup> como la mancomunidad<sup>19</sup> conforman exactamente el mismo espacio geográfico.
44. Por lo señalado, se colige que las preguntas 1, 2, 3 y 4 de las propuestas de consulta popular dividen los regímenes de minería por pregunta por lo que no se incurre en

---

<sup>15</sup> En la sentencia N° 9-19-CP/19, 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”.

<sup>16</sup> Minería artesanal (pregunta 1), pequeña minería (pregunta 2), mediana minería (pregunta 3) y minería a gran escala (pregunta 4).

<sup>17</sup> Corte Constitucional, dictamen N° 1-20-CP/20 de 21 de febrero de 2020, párr. 36.p

<sup>18</sup> Constituida mediante Ordenanza N° 0137 de 01 de septiembre de 2016, que prescribe: “Artículo 1.- Objeto y Alcance. - La presente Ordenanza establece a los territorios de las parroquias Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto, que constituyen la Mancomunidad del Chocó Andino (...). “Artículo 2.- Área y ubicación. - El área objeto de la presente Ordenanza tiene una extensión de 124.296 hectáreas ubicadas al noroccidente del Distrito Metropolitano de Quito, en el territorio de la Mancomunidad del Chocó Andino que comprende las parroquias rurales de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto (...)”.

<sup>19</sup> Constituida mediante Convenio de Mancomunidad de la Bio Región del Chocó Andino del Noroccidente de Quito, publicado en el Registro Oficial N° 659 de 30 de diciembre de.

las prohibiciones de preguntas compuestas ni de aprobación en bloque<sup>20</sup> y cumplen con los parámetros establecidos en los artículos 103 y 105 numerales 1 y 2 LOGJCC.

**Resolución del tercer problema jurídico: *¿las propuestas de consulta popular superan el control material?***

**Control material de considerandos y medidas a adoptar**

45. En el dictamen N° 5-20-CP/20 este Organismo expresó que: *“Tratándose de un plebiscito, este dictamen debería efectuar un examen material de la pregunta que se propone, lo que debería comprender el análisis de la constitucionalidad de las ‘medidas a adoptar’ que se desprenderían de la consulta popular proyectada”*, por lo cual es indispensable realizar el análisis material de los considerandos que se refieren a los efectos de las propuestas de consulta popular, puesto que los mismos inciden en el contenido de las preguntas.
46. La Constitución establece en el artículo 104 que *“la ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto.”* Esta Corte ha sostenido que *“no existe, en principio, una disposición constitucional que prohíba clara y expresamente que la ciudadanía pueda plantear como asunto de consulta popular temas relacionados con la explotación de recursos naturales no renovables y específicamente con actividades de minería.”*<sup>21</sup> En este sentido, la materia que se propone, es decir, la explotación minera en el Distrito Metropolitano de Quito puede ser objeto de consulta popular al no ser un tema proscrito por la Constitución ni la ley.
47. Es así que en el dictamen 6-20-CP, esta Corte analizó la propuesta de consulta popular presentada por el Concejo Municipal de Cuenca sobre realización de actividades de explotación mineras en ese cantón. Dicho dictamen dio paso a la realización de la consulta y reiteró *“que no existe una prohibición constitucional que impida la realización de consultas populares en temas relacionados con la actividad minera.”* Además, la Corte estableció que *“le corresponde (...) analizar cada una de las consultas populares que se pretenda someter a consideración de la ciudadanía bajo estrictos parámetros de control constitucional, tanto en lo formal como en lo material.”*<sup>22</sup>
48. En el dictamen 1-21-CP esta Corte se refirió a la congruencia democrática que debe existir entre el electorado a quien se dirige la consulta y el nivel de gobierno de la autoridad vinculada por los efectos del plebiscito, enfatizando que *“la señalada congruencia es uno de los factores que se deben considerar para definir la procedencia de las medidas a adoptar en virtud de una consulta popular cuando el proponente busca que la adopción de aquellas sea jurídicamente vinculante”*. Debe

<sup>20</sup> Corte Constitucional, dictamen 1-21-CP.

<sup>21</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 2-19-CP de 20 de junio de 2019, dictamen No. 9-19-CP de 17 de diciembre de 2019, párr. 21.

<sup>22</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen 6-20-CP de 18 de septiembre de 2020.



enfatzarse que este es un criterio de análisis y no un requisito que limite el derecho a la participación.

49. Sobre este criterio, la Corte sostuvo que *“la congruencia es un criterio prima facie, los proponentes podrían plantear apartarse de él, otorgando razones suficientes para el efecto, y solicitar que se convoque solo a una parte del cuerpo electoral correspondiente al nivel de gobierno de que se trate; debido, por ejemplo, a que la materia consultada concierne exclusivamente a ese segmento de la población o a que el interés de ese segmento tiene preponderancia frente al eventual interés de la población no consultada.”* (énfasis añadido)

50. Los proponentes de la consulta señalan que el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y el Plan de Manejo Ambiental para la fase de exploración avanzada del Proyecto Pacto-Área Minera INGAPI, ubicado en las parroquias de Pacto y Gualea operado por la empresa ENAMI E.P, identificó:

*en el área de estudio ubicado en las cuencas de los ríos Esmeraldas y de la subcuenca del Río Guayllabamba (punto 2.2.12 del EIA); que se encuentra dentro del ecosistema Bosque siempre verde piemontano de la Cordillera Occidental y el Bosque siempre verde montano bajo de la Cordillera Occidental de los Andes del Norte (punto 2.3.1.2. del EIA); que en la zona se encontraron como especies endémicas la "Annona Deceptrix", que está en peligro crítico de conservación) y a la "Phytelephas aequatorialis" (punto 2.3.1.6.5 y 2.3.1.6.6. del EIA); que existen abundantes mamíferos como ratas, raposas, el mono capuchino blanco, el perezoso de tres dedos, el venado colorado, el pecarí de collar o puerco del monte, oso hormiguero (punto 2.3.2.5.6.2 del EIA); especies raras como el murciélago frutero de Jamaica y otras especies de murciélagos (punto 2.3.2.5.6.2 del EIA); que existen al menos 122 especies de aves (punto 2-3-6-7-1 del EIA); un registro de 17 especies de anfibios y reptiles en puntos de muestreo (punto 2.3.7.9.1 del EIA); que el estado de las comunidades de peces y elementos de la cadena trófica se encuentran en estado natural (punto 2.3.2.9.6.5 del EIA).*

51. En el mismo sentido, los proponentes señalan que el Municipio de Quito cuenta con normativa local para la protección de biodiversidad en esas localidades. Así hacen referencia a la Ordenanza Metropolitana 213, de 12 de abril de 2007, artículo 384.11 en la cual se establece el Subsistema Metropolitano de Áreas Naturales Protegidas (SMANP) que es un mecanismo de gestión enmarcado en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, el cual, según aseveran los proponentes *“constituye un modelo territorialmente consolidado y adaptativo para la gestión, coordinación, cooperación territorial y ambiental que permite garantizar la representatividad, conectividad y la conservación de la integridad ecológica y la biodiversidad, así como la promoción social del uso racional de los bienes y servicios ambientales que estos generan a la sociedad, contribuyendo con ello al logro de la sostenibilidad en el DMQ, en beneficio de todos los ciudadanos del Distrito”*.

52. En este mismo sentido, mencionan otras ordenanzas emitidas por el Concejo Metropolitano de Quito de importancia ambiental para las zonas en las que se realizaría actividad minera, tales como la declaración de las microcuencas de los ríos

Mashpi, Guaycuyacu y Sahuangal como Área natural protegida y establece el cambio de uso de suelo como “Área de Protección Ecológica” con una superficie de 17.556 hectáreas en la parroquia de Pacto<sup>23</sup>; la ordenanza que declara las microcuencas del Sistema Hídrico y Arqueológico Pachijal como área natural protegida integrada al SMAP con una superficie de 15.881,89 hectáreas ubicadas en las parroquias de Pacto, Guala y Nanegalito<sup>24</sup>, la ordenanza que declara 2.981 hectáreas de la zona de Yunguilla, en la parroquia de Calacalí, como área natural protegida que integra SMAP, a la que se asigna el uso de suelo de "Protección Ecológica" con la categoría de "Área de Conservación y Uso Sustentable"<sup>25</sup>, la ordenanza que declara 28.218,2 hectáreas de las parroquias rurales orientales El Quinche, Checa, Yaruquí y Pifo como área natural protegida que integra el SMANP denominada “Área de Protección de Humedales Cerro Las Puntas”<sup>26</sup> y la ordenanza de Áreas de Protección Ambiental que declaró 18.298.23 hectáreas de las zonas de Nono, Pichan, Alambi, Tandayapa, en las parroquias rurales de San Miguel de Nono y Nanegalito, como área natural protegida que integra SMAP con la categoría de "Área de Conservación y Uso Sustentable"<sup>27</sup>

53. Refieren también a diferentes resoluciones del Concejo Metropolitano de Quito relacionadas con la protección al medio ambiente, entre ellas la resolución que declaró al oso de anteojos como especie de la fauna emblemática<sup>28</sup>, la resolución que resolvió crear el Corredor Ecológico del Oso Andino en el Noroccidente del Distrito Metropolitano de Quito para la conservación y protección del hábitat de esa especie<sup>29</sup> y la resolución que declara la importancia ecológica y paisajística de la "Ecoruta Paseo del Quinde" con el objetivo de impulsar la conservación de la importante biodiversidad del área y atraviesa las parroquias Nono y Nanegalito en un trayecto de 48,6 km<sup>30</sup>.

54. Además, afirman que *“las actividades productivas que se realizan dentro de la Mancomunidad, al tratarse de un área rural, la sustentabilidad del territorio depende en gran medida de las parcelas productivas (unidades de manejo). En la Mancomunidad predominan las actividades productivas sustentables que significan ingresos y desarrollo productivo directo para este territorio, indirectamente para el Distrito Metropolitano de Quito e inclusive para la provincia de Pichincha y el país. El desarrollo sustentable de la Mancomunidad se evidencia concretamente en ingresos permanentes que generan las actividades productivas.”*<sup>31</sup>

<sup>23</sup> Ordenanza Metropolitana del DMQ No. 088 de 22 de junio de 2011, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 167 de 24 de enero de 2018.

<sup>24</sup> Ordenanza Metropolitana del DMQ No. 264 de 2 de julio de 2012.

<sup>25</sup> Ordenanza Metropolitana del DMQ No. 0409 de 11 de julio de 2013.

<sup>26</sup> Ordenanza Metropolitana del DMQ No. 0010 de 26 de agosto de 2014,

<sup>27</sup> Ordenanza Metropolitana del DMQ No. 001 de 9 de mayo de 2019.

<sup>28</sup> Resolución del Concejo Metropolitano del DMQ No. C349 de 15 de junio de 2012.

<sup>29</sup> Resolución del Concejo Metropolitano del DMQ No. C431 de 10 de julio de 2013.

<sup>30</sup> Resolución del Concejo Metropolitano del DMQ No C432 de 10 de julio de 2013.

<sup>31</sup> Los peticionarios afirman que: “según el censo del año 2010, habitaban 4798 personas y que el área de influencia directa afecta a las poblaciones de Ingapi, Pacto Loma, La Delicia, Santa Teresa, Paraguas y La Victoria, que sumarían un total de 1300 personas según el censo del 2010 (punto 2.4.3 del EIA); de la

- 55.** A lo indicado, los proponentes añaden que *“si bien la atribución de la definición y dirección de la política pública minera corresponde a la función Ejecutiva, a través de los ministerios competentes, como lo establece el artículo 141 de la Constitución; la administración pública debe guiarse por los principios de participación y descentralización conforme el artículo 225 de la Constitución, por lo que debería considerarse obligatoriamente los niveles de impacto de las poblaciones que serán afectadas, en especial de aquellas que se encuentran en las zonas de influencia directa e indirecta”*.
- 56.** Es así que, si bien los mismos proponentes reconocen la competencia del gobierno nacional respecto de la política pública minera, esto no desconoce ni excluye que puedan existir afectaciones directas locales, respecto de las cuales sea necesario el ejercicio de la participación de las y los habitantes del Distrito Metropolitano de Quito.
- 57.** Es importante, considerar que esta Corte en el dictamen 6-20-CP, sostuvo que *“en este plebiscito, para que las medidas a adoptarse, en caso de obtener un resultado positivo, sean constitucionales deben estar enmarcadas en el ámbito competencial de cada nivel de gobierno –sin que este dictamen signifique un pronunciamiento sobre la asignación de ninguna competencia pública– y su implementación debe efectuarse de forma coordinada y complementaria, observando también lo prescrito en el artículo 425 de la CRE, que establece el orden jerárquico de aplicación de las normas.”*
- 58.** Dicho dictamen que fue favorable a la realización de una consulta local en el cantón Cuenca sobre actividades mineras, no se excluyó la posibilidad de que aún habiendo competencias nacionales, las localidades puedan pronunciarse sobre la realización de actividades mineras, y que aquello que se decida sea implementado en el marco de la coordinación y complementariedad entre el gobierno nacional y los gobiernos autónomos descentralizados.
- 59.** Con base en los argumentos expuestos, se observa que, a diferencia de la petición formulada en el caso 1-21-CP, los proponentes justifican un interés preponderante de los habitantes del Distrito Metropolitano de Quito por las afectaciones directas que la actividad minera podría causar a nivel local en sus derechos a ambiente sano, agua, trabajo, cultura y participación. De esta manera, los proponentes han aportado razones suficientes para que esta Corte considere justificada la excepción, en el presente caso, al ya mencionado criterio de congruencia democrática. Consecuentemente, la Corte concluye que los considerandos propuestos en estas consultas superan el control material.

---

población económicamente activa, un 44% y 39% son jornaleros (punto 2.4.4.2 del EIA) y principal sistema alimentario son los productos de la agricultura (punto 2.4.5.1. del EIA); el 47% de la población de la zona de influencia directa, asegura emplear medicina casera (2.4.6.4.5 del EIA); que en la Parroquia de Pacto el 8,9% de la población es analfabeta y en la zona de influencia es el 8.4% (punto 2.4.7.1 del EIA); y la mayoría tiene rechazo al proyecto equivalente al 75% de la zona (punto 2.4.11. del EAI).”

### Control material del cuestionario

60. 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 la pregunta no restrinja los derechos y garantías constitucionales.

61. A efectos de realizar el análisis, se transcribe a continuación el cuestionario propuesto:

Pregunta 1: "¿Está Usted de acuerdo con que se prohíba la explotación de minería metálica de escala artesanal dentro del Área de Importancia Ecológica, Cultural y de Desarrollo Productivo Sostenible conformada por los territorios de las parroquias de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto, que conforman la Mancomunidad del Chocó Andino?" Sí ( ) No ( ).

Pregunta 2: "¿Está Usted de acuerdo con que se prohíba la explotación de minería metálica a pequeña escala dentro del Área de Importancia Ecológica, Cultural y de Desarrollo Productivo Sostenible conformada por los territorios de las parroquias de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto, que conforman la Mancomunidad del Chocó Andino?" Sí ( ) o No ( )

Pregunta 3: "¿Está Usted de acuerdo con que se prohíba la explotación de minería metálica mediana escala dentro del Área de Importancia Ecológica, Cultural y de Desarrollo Productivo Sostenible conformada por los territorios de las parroquias de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto, que conforman la Mancomunidad del Chocó Andino?" Sí ( ) o No ( )

Pregunta 4: "¿Está Usted de acuerdo con que se prohíba la explotación de minería metálica a gran escala dentro del Área de Importancia Ecológica, Cultural y de Desarrollo Productivo Sostenible conformada por los territorios de las parroquias de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto, que conforman la Mancomunidad del Chocó Andino?" Sí ( ) o No ( )

62. Según lo observado las cuatro preguntas están orientadas a prohibir la minería metálica y se distinguen entre ellas por la escala de la actividad minera. Como se ha indicado en párrafos anteriores, la Constitución establece en el artículo 104 que “*La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto*” y que esta Corte considera que no existe una disposición constitucional que prohíba plantear como asunto de una consulta popular temas referidos a actividades mineras. De tal manera, el contenido de las preguntas planteadas no incurre en inobservancia de una prohibición o norma constitucional.

63. Así también esta Corte, en dictámenes previos sobre esta materia, ha sostenido en relación a la seguridad jurídica que:

*[L]a seguridad jurídica que las actividades económicas en general – y por tanto también la actividad minera – requieren, no puede ser entendida como contraria o excluyente de la participación y objetivos ambientales establecidos en la propia Constitución, ley suprema y fuente material y formal de todo el ordenamiento jurídico infra constitucional. Por el contrario, la seguridad jurídica tiene su fundamento principal en la Constitución y su visión integrada e integral del desarrollo.<sup>32</sup>*

64. Esta Corte observa en el cuestionario planteado que estas medidas a adoptar en caso de ser aprobadas en el plebiscito operarán hacia el futuro y respetando las competencias institucionales establecidas en la Constitución y la ley. De tal suerte, que no existiría una afectación al derecho constitucional a la seguridad jurídica, por cuanto de ser favorable el pronunciamiento ciudadano en la consulta, no se modificarían situaciones jurídicas previas.

65. En cuanto al ámbito territorial sobre las que tendrán efecto las medidas a adoptarse, las preguntas circunscriben el Área de Importancia Ecológica, Cultural y de Desarrollo Productivo Sostenible conformada por los territorios de las parroquias de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto, que conforman la Mancomunidad del Chocó Andino. 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, se deberá anexar a ellas el mapa oficial de las parroquias rurales sobre los que tendría efecto esta consulta, proporcionado por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

66. De ahí, este Organismo verifica que las preguntas planteadas no tienen como resultado la restricción de derechos o garantías constitucionales y no proponen una reforma constitucional. Consecuentemente el cuestionario planteado por los proponentes cumple el control material.

## VII. Decisión

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

1. Emitir dictamen favorable respecto de los considerandos y las preguntas propuestas en las consultas populares **7-21-CP y 8-21-CP**.
2. Esta consulta popular incluirá a los y las electores que habitan en el Distrito Metropolitano de Quito y sus efectos se circunscribirán a las parroquias rurales de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto.

<sup>32</sup> Corte Constitucional, dictamen 1-20-CP de 21 de febrero de 2020, párr. 57 y dictamen 6-20-CP de 18 de septiembre de 2020, párr. 58.



3. Reiterar que los efectos de la presente consulta popular, ante un pronunciamiento afirmativo del electorado del Distrito Metropolitano de Quito, serán únicamente hacia el futuro y no podrán exceder el ámbito de competencias constitucionales y legales fijadas para cada nivel de gobierno, lo cual incluye a los gobiernos autónomos descentralizados y el gobierno nacional.
4. Reiterar que ni este dictamen ni el resultado del eventual plebiscito deben entenderse como una atribución o reconocimiento de competencias que no hayan sido conferidas por el ordenamiento jurídico.
5. Conforme lo razonado en este dictámen, para garantizar la libertad de las y los electores se dispone que el texto del cuestionario que sea sometido al elector contenga al final también el siguiente texto:

*Las medidas a adoptar en caso de ser aprobadas en el plebiscito operarán hacia el futuro respetando las competencias institucionales establecidas en la Constitución y la ley. El mapa oficial de las parroquias sobre las que tendrán efecto dichas medidas, elaborado por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, constituye información referencial para efectos de la consulta.*

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

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**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, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín ;y, tres votos salvados de los Jueces constitucionales Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria de miércoles 12 de enero de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**DICTAMEN No. 7-21-CP y acumulado/22**

**VOTO CONCURRENTENTE**

**Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet**

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 12 de enero de 2022, aprobó el dictamen favorable de constitucionalidad dentro del caso N°. 7-21-CP/22 (“**Dictamen**”), al pedido de consulta popular respecto de la explotación de minería metálica dentro de los territorios que conforman la Mancomunidad del Chocó Andino, en el Distrito Metropolitano de Quito.
2. Respetando la decisión contenida en el Dictamen, emito el presente voto concurrente, pues si bien estoy de acuerdo con la decisión, no concuerdo con el análisis que se realiza a partir del principio de congruencia democrática, conforme lo explico a continuación.

**I. Sobre el principio de congruencia democrática**

3. *Primero*, la Corte en el Dictamen No. 1-21-CP/21 de 23 de junio de 2021 desarrolló que en un pedido de consulta popular debe existir congruencia entre los electores a ser consultados y el nivel de gobierno al que pertenecen las autoridades vinculadas por la consulta.<sup>1</sup> A partir de ese criterio, la Corte resolvió declarar la inconstitucionalidad de los pedidos de consulta.
4. *Segundo*, el presente Dictamen concluye la procedencia de las consultas populares con naturaleza plebiscitaria e indicó que la consulta incluirá “a los y las electores que habitan en el Distrito Metropolitano de Quito y sus efectos se circunscribirán a las parroquias rurales de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto”.<sup>2</sup>
5. Para llegar a dicha conclusión, se utilizó como criterio de análisis el principio de “congruencia democrática”. Al respecto, el Dictamen en su párrafo 59 determina que:  
  
*los proponentes han aportado razones suficientes para que esta Corte considere justificada la excepción, en el presente caso, al ya mencionado criterio de congruencia democrática. Consecuentemente, la Corte concluye que los considerandos propuestos en estas consultas superan el control material (énfasis añadido).*<sup>3</sup>
6. Disiento sobre este punto en particular, toda vez que he manifestado previamente mi desacuerdo con el principio de congruencia democrática como un criterio de análisis de la constitucionalidad de un pedido de consulta.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 1-21-CP/21, párrafo 47.

<sup>2</sup> Dictamen, numeral 2 del decisorio.

<sup>3</sup> Dictamen, párrafo 59.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 1-21-CP/21, Voto Salvado de los jueces Ramiro Avila Santamaría y Enrique Herrería Bonnet, sección iii) *la incongruencia democrática*.

7. Reiterando mi posición, considero que dicho principio no es un requisito que se desprende de la Constitución, va en contra de la descentralización y puede constituir un criterio regresivo que podría perjudicar el hecho de que existan futuras consultas locales.
8. Considero que la “*congruencia democrática*”, como regla general, lleva al extremo de que si un pedido de consulta tiene consecuencias en las atribuciones de una entidad estatal con competencias nacionales, a pesar de que este pedido nazca desde lo local y tenga incidencia en un territorio específico, debería tener como efecto consultar a toda la población ecuatoriana. Por ejemplo, si es que un grupo local busca prohibir actividad minera o hidrocarburífera en un parque ecológico dentro de su territorio (un cantón por ejemplo), si las consecuencias del plebiscito -no emitir licencias para actividades mineras o de hidrocarburos- corresponde a una entidad con competencias nacionales, dígame Ministerio de Ambiente, la consulta por regla general debería ser nacional.<sup>5</sup>
9. Así también, podría pensarse en un plebiscito impulsado para reformular un plan vial que cuyo objeto es construir un tramo de una vía interprovincial dentro de un cantón en específico; si los efectos de dicha consulta -reformular el plan o la obra pública por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial- tiene competencias provinciales, la consulta debería extenderse a toda la provincia, a pesar de que los potencialmente afectados por esta infraestructura sean los pobladores de un cantón en específico.
10. Por lo dicho, el presente caso demuestra que se estaría creando el precedente de que la ciudadanía tenga la carga de proveer argumentos que justifiquen una excepción a la congruencia. La Corte Constitucional como guardián de la participación democrática tiene la obligación de promoverla y estimo que los pedidos de consulta no pueden ser abordados desde “*el nivel de gobierno respecto de las autoridades involucradas en la consulta*” sino que la consulta debe corresponder a los destinatarios o potencialmente afectados por las medidas a adoptarse en un plebiscito,

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 1-21-CP/21, párr.50: “(...) *dichos considerandos introducen una incongruencia entre, por un lado, el conjunto de electores a ser consultados, conformado por los del Distrito Metropolitano de Quito, y el nivel de gobierno al que pertenecen las autoridades vinculadas por la consulta popular, el Ministerio de Energía y Recursos Naturales y la Agencia de Regulación y Control Minero, entidades pertenecientes a la Función Ejecutiva, cuya máxima autoridad es el presidente de la República en cuyo proceso electoral participan ciudadanos de todo el territorio ecuatoriano. Por otro lado, los proponentes no han ofrecido razones suficientes que justifiquen aceptar la descrita incongruencia en el caso concreto; en particular, se observa que la propuesta no justifica que la consulta proyectada afecte exclusiva o preponderantemente a los intereses de los electores del Distrito Metropolitano de Quito: el resto de los electores ecuatorianos podrían tener un interés razonable, tanto en la preservación de la naturaleza en los territorios del Subsistema y de la Comunidad, como en los beneficios de la eventual explotación minera en tales zonas. Por consiguiente, en atención a las razones aportadas por los proponentes en su actual solicitud, el contenido de los mencionados considerandos carece de justificación constitucional.*” (énfasis añadido).

como criterio de análisis general. Caso contrario, podría en la práctica, tener efectos regresivos para las consultas locales.

## II. Conclusión

11. Por las consideraciones expuestas, no comparto el análisis que versa sobre la “*congruencia democrática*”, aunque ratifico estar de acuerdo con la decisión emitida en el Dictamen pues los considerandos y las preguntas cumplen los parámetros de control formal y material.

Dr. Enrique Herrería Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en la causa 7-21-CP y acumulado, fue presentado en Secretaría General, el 25 de enero de 2022, mediante correo electrónico a las 12:38; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**DICTAMEN No. 7-21-CP y acumulado/22**

**VOTO SALVADO**

**Jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Hernán Salgado Pesantes**

1. Con el acostumbrado respeto a los argumentos esgrimidos por el juez ponente y por los magistrados que votaron a favor del dictamen N° 7-21-CP/22 y acumulado, nos permitimos disentir con el voto de mayoría respecto al análisis realizado en algunos apartados del control formal y material de las dos solicitudes de consulta popular para prohibir la actividad de minería metálica dentro de los territorios de las parroquias de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto, que conforman la Mancomunidad del Chocó Andino. La disidencia gira en torno a los siguientes razonamientos:
2. En el párrafo 37 del dictamen se afirma que:

*“En ese sentido, se constata la existencia de una relación de causalidad, desde el punto de vista formal, entre los considerandos y el propósito del texto sometido al escrutinio ciudadano, sin que en ellos exista una carga argumentativa que influya o induzca a una determinada respuesta por parte de los electores”* (énfasis agregado).

3. Para arribar a dicha conclusión se transcribieron textualmente los considerados N° 65<sup>1</sup> y 66<sup>2</sup> (que invocan los efectos y repercusiones de la consulta), sin reparar en que la redacción del considerando N° 65 contiene afirmaciones imprecisas, ya que se manifiesta que la implementación de la **“política pública minera debe considerar obligatoriamente los niveles de impacto de la población que será afectada”**, lo cual puede resultar confuso para los electores, debido a que en *-stricto sensu-* la política pública minera no avala la explotación de recursos en un área, zona o territorio en específico (lo cual es propio de los permisos o autorizaciones administrativas), sino que se constituye como un instrumento que sirve de guía general para establecer ejes temáticos, directrices, objetivos estratégicos y políticas concretas para el ejercicio de

---

<sup>1</sup> Considerando N° 65. *“Que si bien la atribución y definición de política pública minera corresponde a la Función Ejecutiva, a través de los ministerios competentes, como lo establece el artículo 141 de la Constitución; la administración pública debe guiarse por los principios de participación y descentralización conforme el artículo 225 de la Constitución, por lo que debería considerarse obligatoriamente los niveles de impacto de las poblaciones que serán afectadas, en especial de aquellas que se encuentran en las zonas de influencia directa e indirecta”* (énfasis agregado).

<sup>2</sup> Considerando N° 66. *“Que, respecto de las actividades productivas que se realizan dentro de la Mancomunidad, al tratarse de un área natural, la sustentabilidad del territorio depende en gran medida del manejo de las parcelas productivas (unidades de manejo). En la Mancomunidad predominan las actividades productivas sustentables que significan ingresos y desarrollo productivo directo para este territorio, indirectamente para el Distrito Metropolitano de Quito e inclusive para la provincia de Pichincha y el país. (...) Por lo que, se justifica que las decisiones respecto a las actividades productivas y el uso de los recursos que se encuentran en nuestros territorios nos conciernen exclusivamente a las y los habitantes del Distrito Metropolitano de Quito; y, que nuestro interés tiene preponderancia frente al eventual interés de la población a nivel nacional”* (énfasis añadido)



las actividades mineras en todo el país y no solo en el Distrito Metropolitano de Quito (“DMQ”).

4. Asimismo, el lenguaje empleado comporta una carga valorativa poco neutra en la cual se infiere que la minería genera únicamente **afectaciones** para la población, cuando por ejemplo, la misma política pública posiciona como un eje temático al desarrollo económico del Estado<sup>3</sup>; por lo que el considerando 65 introduce información confusa o sesgada de lo que puede entenderse como la definición de la política pública minera, así como también, podría condicionar o influir en las respuestas de los electores, al partir del supuesto hecho de que la minería “**impacta y afecta a la población**”, además, que los términos utilizados son en extremo genéricos ya que no se identifica con claridad a qué tipo de impactos y/o afectaciones se refiere (que como tal se ha señalado precedentemente estos impactos también pueden ser positivos), con lo que se determina que el considerando 65 estaría incumpliendo los parámetros de claridad y lealtad.
5. Respecto del considerando 66 se obtiene que el mismo incluye aseveraciones absolutas de que las actividades productivas sustentables de la mancomunidad representan fuentes de **ingreso y desarrollo indirecto para la provincia de Pichincha y de modo general para el país**, lo cual resulta impreciso y superfluo debido a que no se proporcionan evidencias o datos oficiales que apoyen tales aseveraciones, lo que ciertamente termina por restarle transparencia a la información proporcionada.
6. Por otro lado, se manifiesta que el “**uso de los recursos**” que se encuentran en sus territorios les **conciernen privativamente a los habitantes del Distrito Metropolitano de Quito** (“en adelante DMQ”), lo que ciertamente no resulta del todo claro, en vista de que no se precisa a qué tipo de recursos se refiere, pero que en todo caso dada la connotación de la pregunta (prohibición minera) se podría inferir que son los recursos energéticos, lo cual, resulta contrario a lo que dispone nuestra Carta Suprema en la que prevé que los recursos naturales no renovables le pertenecen al Estado<sup>4</sup> (toda la población) y que su manejo es una competencia exclusiva del gobierno central<sup>5</sup>, mas no seccional (GAD de Quito). De modo, que este considerando introductorio no se compadece con la finalidad que debe procurar el mismo; en virtud de que, en lugar de brindar información suficiente que permita comprender o circunscribir la relación directa y excluyente entre sujetos consultados y obligados (congruencia democrática), se asume un posición infundada en la que simplemente se concluye que sin mérito alguno que: “*decisiones respecto a las actividades productivas y el uso de los recursos que se encuentran en nuestros territorios nos conciernen exclusivamente a las y los habitantes del Distrito Metropolitano de Quito*”, induciendo además a que los electores deban estar de acuerdo con que los intereses de la mancomunidad priman frente a los del resto de la población, por lo que el considerando en cuestión claramente

---

<sup>3</sup>Actualización de la política pública minera (2019-2030), obtenida a través de: <https://www.recursosyenergia.gob.ec/wp-content/uploads/2020/06/2019-05-15-Politica-Publica-Minera-Actualizada.pdf>.

<sup>4</sup> Art. 1 de la Constitución de la República del Ecuador.

<sup>5</sup> Art. 261 de la Constitución de la República del Ecuador.

compromete los presupuestos de lealtad y claridad.

7. En función de lo mencionado en líneas anteriores, los suscritos juzgadores determinamos que los considerandos N° 65 y 66 de las dos propuestas de consulta popular lesionan la garantía de libertad del elector por cuanto incumplen las exigencias establecidas en los artículos 103.3 y 104 numerales 1, 3 y 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

8. De igual forma, disentimos con los argumentos de la resolución del tercer problema jurídico, en el que se expresa que:

*“(...) a diferencia de la petición formulada en el caso 1-21-CP, los proponentes justifican un interés preponderante de los habitantes del Distrito Metropolitano de Quito por las afectaciones directas que la actividad minera podría causar a nivel local en sus derechos a ambiente sano, agua, trabajo, cultura y participación. De esta manera, los proponentes han aportado razones suficientes para que esta Corte considere justificada la excepción, en el presente caso, al ya mencionado criterio de congruencia democrática (...) [más adelante en la conclusión del control material del cuestionario se concluye que] “(...) este Organismo verifica que las preguntas planteadas no tienen como resultado la restricción de derechos o garantías constitucionales y no proponen una reforma constitucional. Consecuentemente el cuestionario planteado por los proponentes cumple el control material”.*

9. En ese sentido, a efectos sustentar la discrepancia nos permitimos señalar que en el dictamen N° 5-20-CP/20 este Organismo expresó que: *“Tratándose de un plebiscito, este dictamen debería efectuar un examen material de la pregunta que se propone, lo que debería comprender el análisis de la constitucionalidad de las ‘medidas a adoptar’ que se desprenderían de la consulta popular proyectada”*; asimismo, en reiteradas oportunidades se ha manifestado que este control material implica que *“el petitorio que se formula no incurra en prohibiciones o violaciones constitucionales”*. De tal manera, que al momento de realizar el control material del cuestionario es indispensable analizar los considerandos que se refieren a los efectos de las propuestas de consulta popular, puesto que los mismos inciden en el contenido de las preguntas.

10. Así se tiene, que en el considerando 64 (de ambas propuestas) se determina que en caso de aprobarse la consulta popular el Concejo Cantonal del DMQ, tendría que incluir la prohibición de la explotación minera metálica en los territorios que conforman la mancomunidad, a través del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y del Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS); es decir, que se pretende que un gobierno autónomo descentralizado seccional se atribuya competencias sobre el manejo de recursos naturales no renovables que le son propias, exclusivas y excluyentes del nivel de gobierno central, conforme el numeral 11 del artículo 261 de la Constitución que prescribe: **“El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: (...) Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales”** (énfasis agregado).

11. Por lo dicho, resulta apropiado aclarar que a través de un plebiscito no se pueden

asignar competencias extraordinarias a un gobierno autónomo descentralizado, las cuales se encuentran reservadas privativamente para otro nivel de gobierno, pues de lo contrario se estaría subvirtiendo, reformando y quebrantando el orden constitucional. Por este motivo, se concluye que el considerando 64 no supera el examen de constitucionalidad material.

12. Dicho lo anterior, también conviene advertir que las consultas materia de análisis guardan similitud con otra propuesta de consulta popular que fuere resuelta mediante dictamen N° 1-21-CP/21 de 23 de junio de 2021, a través de la cual se pretendía prohibir: *“la explotación de minería metálica [en todas sus escalas] dentro del Subsistema Metropolitano de Áreas Naturales Protegidas del Distrito Metropolitano de Quito; y, dentro del Área de Importancia Ecológica, Cultural y de Desarrollo Productivo Sostenible, conformada por los territorios de las parroquias de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto, que conforman la Mancomunidad del Chocó Andino”*.
13. En el dictamen referido *ut supra* este Organismo desarrolló el alcance del principio de congruencia democrática que debe existir entre el electorado a quien se dirige la consulta y el nivel de gobierno de la autoridad vinculada por los efectos del plebiscito, enfatizado que: *“la señalada congruencia es uno de los factores que se deben considerar para definir la procedencia de las medidas a adoptar en virtud de una consulta popular cuando el proponente busca que la adopción de aquellas sea jurídicamente vinculante”*. En tal sentido, a fin de superar el referido criterio de congruencia democrática le correspondía a los proponentes justificar en qué medida las consultas planteadas tienen la potencialidad de afectar exclusiva o preponderantemente a los intereses de los habitantes del Distrito Metropolitano de Quito.
14. Para el caso concreto, se revela que en el libelo de ambas solicitudes y en el considerando 66, los proponentes fijan como sujetos a ser consultados única y exclusivamente a las y los habitantes del Distrito Metropolitano de Quito, en tanto que en el considerando 67 se determina que en el evento de que el cuestionario sea respondido afirmativamente el Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables se abstenga de otorgar derechos mineros en los territorios de parroquias de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto, que conforman la Mancomunidad del Chocó Andino.
15. En igual sentido, los considerandos 67, 68, 69 y 70 expresan que la Agencia de Regulación y Control Minero o la institución que asuma sus competencias (a la presente fecha la Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales no Renovables) elimine del registro y catastro minero las concesiones mineras sobre las que no existan títulos, contratos de explotación, licencias y/ o permisos; que se abstenga de catastrar nuevas concesiones mineras en dichos territorios; y, que a futuro se elimine del registro y catastro las concesiones mineras que en las que se hayan extinguido los derechos mineros por el vencimiento del plazo de vigencia de la concesión y permisos, por la reducción o renuncia de la concesión, o por la caducidad

de la concesión o los permisos.

16. Así las cosas, se identifica que el cuerpo electoral a ser consultado serían específicamente los habitantes del DMQ, mientras que las autoridades obligadas serían, por un lado, el ministerio sectorial a cargo de la rectoría y planificación del sector minero en el país; y por el otro, la entidad encargada del ejercicio de la potestad estatal de vigilancia, auditoría, intervención y control de las fases de la actividad minera. En este punto cabe recalcar que ambas instituciones gozan de un ámbito de competencia territorial a nivel nacional.
17. Lo dicho en el párrafo precedente no es una cuestión menor ya que dadas las particularidades del objeto de las consultas (prohibición de la actividad minera), se deduce que, en el presente caso, el ámbito competencial mantiene una íntima conexión con el principio de congruencia democrática por las siguientes razones:
  - i) Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible, los cuales, conforme el artículo 313 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) se consideran parte integrante de los sectores estratégicos “*de decisión y control exclusivo del Estado (...) que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social*” (énfasis agregado); esto sumado a que por mandato del artículo 316 de la CRE, la delegación en la participación de los sectores estratégicos (lo que comprende el sector minero) se encuentra sujeta al interés nacional.
  - ii) De ahí, que conforme lo faculta el artículo 61.2 y 95 de la CRE, existe un evidente interés legítimo y directo por parte de toda la población ecuatoriana por conocer y participar en asuntos de interés público de tal relevancia, habida cuenta, que la opinión popular sobre el manejo de los recursos naturales no renovables tiene un nivel de impacto **decisivo en lo económico, social, político y ambiental tanto local como a nivel nacional.**
  - iii) De forma que la correspondencia entre el cuerpo electoral consultado y el sujeto obligado, tal como ha sido planeado en ambas propuestas de consulta, supone una restricción que no solo abarca el ámbito competencial del nivel de gobierno vinculado, sino también la materialización de los derechos de participación de la población en general, por las implicancias comunes que puedan tener los resultados de las consultas planteadas (tanto para el DMQ, como para el resto del país). Aquí cabe especificar que los artículos 93 de la Ley de Minería y 86 de su reglamento general prescriben que la distribución de las rentas producto de las actividades mineras se distribuyen en: “*El 60% de las regalías será destinado para proyectos productivos y de desarrollo local sustentable a través del (sic) los gobiernos municipales, juntas parroquiales y cuando el caso lo amerite el 50% de este porcentaje a las instancias de gobierno de las comunidades indígenas y/o circunscripciones territoriales. El 12% y el 5% de las utilidades establecidas en el*

*artículo 67 de la Ley de Minería, para proyectos de minería a gran escala y mediana minería; así como para pequeña minería respectivamente, será pagado al Estado para que el Gobierno Central y los gobiernos autónomos Descentralizados los destinen a proyectos de inversión social y desarrollo territorial en las áreas de influencia en donde se desarrolle el proyecto minero, de conformidad con la ley y el reglamento.”*

18. Es decir, que los ingresos producto de la minería se deben destinar principalmente a proyectos de inversión social para cubrir necesidades básicas insatisfechas y desarrollo productivo tanto local como nacional, por lo que es razonable deducir que una consulta como la que se plantea tiene repercusiones que pueden ser interés para toda la población del país.
19. Contrario a lo expuesto precedentemente, se vislumbra que en el considerando 66, los proponentes tratan de justificar esta congruencia democrática únicamente enlistando las actividades productivas (agrícolas, ganaderas, etc.) que se desarrollan dentro de la mancomunidad, pero sin precisar o razonar como aquello permite inferir la existencia de un interés preponderante de los habitantes de la mancomunidad frente al resto de la población del DMQ y nacional, para prohibir la minería metálica en la mancomunidad, lo cual, vale recalcar ya fue advertido en el dictamen 1-21-CP/21.
20. En tal virtud, se evidencia que los proponentes no han justificado los motivos por los que la consulta, a su juicio, debe ser limitada exclusivamente a los habitantes del DMQ, puesto que *“el resto de los electores ecuatorianos podrían tener un interés razonable, tanto en la preservación de la naturaleza en los territorios (...) de la Comunidad, como en los beneficios de la eventual explotación minera en tales zonas”* (énfasis añadido). Dicho de otro modo, si bien la delimitación espacial o geográfica en la que se proyecta los efectos de la consulta abarca solo una porción del territorio nacional (DMQ), no es menos cierto que la gestión de los recursos estratégicos del Estado (dentro de los que se encuentran los minerales) son de competencia exclusiva del nivel de gobierno central, y por ende, involucra y concierne a todo el conglomerado social por la importancia *“económica, social, política o ambiental”* que estos representan para el país en general.
21. Por lo tanto, al no haberse superado el presente examen material se concluye que los considerandos **64, 66, 67, 67, 68 y 70** afectan sustancialmente el contenido de las preguntas, lo que provoca la negativa de obtener un dictamen de constitucionalidad favorable. Sumándose a esta conclusión que los considerandos **65 y 66** tampoco superan los parámetros del control formal, acorde lo determinado en el párrafo 7 *supra*.

#### **Consideraciones adicionales:**

22. Cabe resaltar que la protección constitucional de los ecosistemas no es un asunto que resulte incompatible con el aprovechamiento de recursos naturales no renovables, toda vez, que el paradigma constitucional ecuatoriano plantea una justa medida entre el marco de protección de los derechos de la naturaleza y el impulso de actividades



productivas por parte del Estado, como un medio idóneo para alcanzar una efectiva promoción de derechos (v.gr., educación, salud, vivienda, empleo), así como la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo.

23. Tanto es así que en las parroquias que conforman la mancomunidad se realizan un sinnúmero de actividades relacionadas al aprovechamiento de recursos naturales dentro de la Bioregión del Chocó Andino, verbigracia la ganadería, agricultura, acuicultura, etc., las mismas que conforme lo ordena la Constitución se desarrollan bajo estrictos parámetros de responsabilidad ambiental y social, lo cual también incluye a las actividades de explotación de recursos naturales no renovables, como lo son *-inter alia-* los recursos hídricos, forestales y mineros; lo que da cuenta de que la minería metálica puede ser desarrollada cumpliendo con altos estándares técnicos que garanticen la protección de los derechos de la naturaleza.
24. De manera que, una consulta dirigida a impedir una de este tipo de actividades debe estar debidamente fundamentada para garantizar los presupuestos de transparencia, lealtad y claridad de los electores, puesto que se pretende proscribir tan solo una de las múltiples actividades que se desarrollan en la mancomunidad, la cual se halla conformada por parroquias suburbanas del DMQ, que por su constante expansión requieren de la provisión de recursos económicos para satisfacer necesidades colectivas.
25. En mérito de lo expuesto, este voto salvado considera pertinente declarar que las propuestas de consulta popular N° 7-21-CP y 8-21-CP, no cumplen con los parámetros previstos en la Constitución y la LOGJCC.

Dra. Carmen Corral Ponce  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto salvado de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Hernán Salgado Pesantes, en la causa 7-21-CP y acumulado, fue presentado en Secretaría General, el 14 de enero de 2022, mediante correo electrónico a las 11:54; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**Razón:** Siento por tal, que en la causa No. 7-21-CP y acumulado, el voto salvado de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez no ha sido presentado dentro del término establecido en el inciso cuarto del artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.- Lo certifico.-

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**