

Quito, D.M., 23 de junio de 2021

CASO No. 1-21-CP

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

DICTAMEN

Tema: Se dictamina la improcedencia de la propuesta de un plebiscito para prohibir la explotación de minería metálica artesanal, pequeña, mediana y a gran escala en el Subsistema Metropolitano de Áreas Naturales Protegidas del Distrito Metropolitano de Quito y en las parroquias del Distrito Metropolitano de Quito que integran la Mancomunidad del Chocó Andino (Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto).

I. Antecedentes

1. El 29 de marzo de 2021, Richard Mario Paredes, Presidente del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de Pacto; Oscar Patricio Armijos, Presidente de la Mancomunidad del Chocó Andino; Rosario Graciela Santos Quezada, Coordinadora del Comité Amplio del Corredor del Oso Andino “CACOA”; Oswaldo Milton Arsiniegas, Presidente del Frente Antiminero de Pacto; Eddy Javier Cortes Durán, Presidente de la Cooperativa de Producción de Panela El Paraíso “COPROPAP”; Juan de Jesús Lliguisapa Verdugo, Presidente de la Asociación Artesanal de Bienes Pecuarios de Cumbres de Ingapi; William Enrique Durán Hernández, Presidente de la Red de Cañicultores de Pichincha “REDCAP”; Ynti Felipe Arcos Torres, Coordinador Técnico de la Mancomunidad del Chocó Andino; Luis Alfredo Guamaní Pallo, Coordinador de la Red de Jóvenes del Chocó Andino Nanegalito; Gregory Gabriel Jiménez; Diana Carolina Troya Rodríguez; William Mauricio Reyes Ortíz; Yuly Isamar Tenorio Barragán; Daniela Agustina Arcos Torres; y Alejandro Solano Ugalde presentaron ante la Corte Constitucional un pedido de dictamen de constitucionalidad de una consulta popular.

2. El sistema de sorteos automatizado de la Corte Constitucional determinó que el juez constitucional Alf Lozada Prado sea quien sustancie la presente causa, quien avocó conocimiento de la misma el 20 de junio de 2021¹.

3. Se presentaron varios documentos de *amici curiae*, mismos que son considerados por esta Corte para la resolución de la causa. El 6 de abril de 2021, lo hizo Carlos Guillermo

¹ 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.

Arcos Cabrera. El 7 de abril de 2021, lo hicieron Nicholas Peter Shear, en calidad de director ejecutivo de la Corporación Ambiental “Asociación de Propietarios de Tierras Rurales del Norte del Ecuador” y presidente de la “Asociación de Campesinos Agroecológicos de INTAG”; así como por Alberto Acosta Espinoza. El 8 de abril de 2021, lo hicieron John Cajas Guijarro y Brian Douglas Krohnke, en calidad de director ejecutivo de la Fundación Ecológica “MINDO CLOUDFOREST FOUNDATION”; Teolinda Elizabeth Calle Barreto, en calidad de fundadora de los Comités de Gestión de Áreas Protegidas “ACUS Camino de los Yumbos” y del “Corredor Ecológico del Oso Andino”; Blanca Patricia Ríos Touma; Juan Manuel Carrión Barragán, en calidad de concejal del Distrito Metropolitano de Quito; y, María Isabel Villarruel Oviedo. El 9 de abril de 2021, lo hicieron Mireya Isabel Levy Ortíz, en calidad de investigadora y miembro del Observatorio Minero Social y Ambiental del Norte del Ecuador; Alejandro Andrés Peralta Chiriboga; Milton David Salazar Páramo; Cristina Elizabeth Fueres Guitarra; Carlos Zorrilla Cot; Byron Zavier Escobar Merizalde; Nicoletta Marinelli y Lilian María Peralta Gordon; Laura Affolter Castillo Vega; Ariza Montobbio Pere; Renato Abraham Ortega Luere; Lorena Matilde Guerra Rodríguez; y, Martín Rafael Bustamante Rosero; y, Juan Manuel Carrión Barragán, en calidad de concejal del Distrito Metropolitano de Quito. Asimismo, el 10 de abril de 2021, lo hicieron Oswaldo Milton Arsiniegas Fuertes, en calidad de inspector honorífico de tráfico de vida silvestre del Ministerio del Ambiente; Juan Fernando Freile Ortíz, en calidad de coordinador nacional del colectivo Red Aves Ecuador; Jan Foyle Meredith, en calidad de presidenta de la Corporación Nacional de Bosques y Reservas Privadas del Ecuador; Jorge Ignacio Zalles Taurel; y, Fred Sebastian Larreategui Fabara, en calidad de presidente de la fundación Futuro. El 12 de abril de 2021, lo hicieron Luis Miguel Sevilla Pérez; Francisco Xavier Cuesta Camacho; y, William Sacher. El 13 de abril de 2021, lo hicieron Manuela Sinai Arcos Torres y otras. El 14 de abril de 2021, lo hicieron Rebeca María Justicia Carvajal; Elsie Monge y otra, en representación de la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos; Anthony Jackson David, en calidad de director de la Corporación Ambiental “ASOCIACIÓN DE PROPIETARIOS DE TIERRAS RURALES DEL NORTE DEL ECUADOR S.C.”; Carla Daniela Balarezo Bustillos; y, Roberto David Fajardo Torres, en representación de YASUNIDOS GUAPONDELIG. El 15 de abril de 2021, lo hizo María Fernanda López Sandoval; y, Paola Verence Pabón Caranqui, en su calidad de prefecta de Pichincha. El 19 de abril de 2021, lo hicieron Niels Kaare Krabbe; y Daysi Collaguazo Proaño en calidad de representante legal de la Corporación Yunguilla. El 26 de abril lo hizo Ronald Hochstein en representación de la compañía Aurelian Ecuador S.A. El 27 de abril de 2021, lo hicieron César Zumárraga en representación de la compañía ECUASOLIDUS S.A.; Jorge Barreno Cascante, en representación de la compañía INV MINERALES ECUADOR S.A. El 7 de mayo de 2021, lo hizo Corrie Chamberlain en representación de la compañía NEWCRESTECUADOR S.A. El 11 de mayo de 2021, lo hicieron Verónica Potes Guerra; y, Marcelo Rivadeneira Piedra en calidad de Gerente General de la compañía CONDORMINING CORPORATION S.A. El 12 de mayo de 2021, lo hizo Carla Cárdenas Ramírez, en calidad de gerente general de la Empresa Pública Metropolitana de Gestión de Destino Turístico. El 17 de mayo de 2021, lo hizo Jorge Yunda Machado en su calidad de Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado del

Distrito Metropolitano de Quito. El 18 de mayo de 2021, lo hizo Benjamín Michael Mace en su calidad de presidente de la Cámara de Minería del Ecuador. El 19 de mayo de 2021, lo hizo Carla Luzuriaga Salinas, en su calidad de sub coordinadora de la Plataforma de Acceso a la Justicia y la Tutela Judicial Efectiva de la Fundación Haciendo Ecuador. El 20 de mayo del 2021, lo hicieron Santiago Bustamante Sáenz en representación de la compañía EXPLORACIONES MINERAS ANDINAS ECUADOR EMSAEC S.A.; y, Adan Pino en representación de la compañía ANGLO-AMERICAN ECUADOR S.A. El 1 de junio de 2021, lo hicieron Andrew Taunton, en su calidad de representante legal de la compañía CRUZ DEL SOL S.A., y Gustavo Pinto Arteaga en calidad de Decano de la Facultad de Ingeniería en Geología, Minas, Petróleos y Ambiental de la Universidad Central del Ecuador. El 2 de junio de 2021, lo hizo Allen Francis Brown Hidalgo, tanto en su calidad de gerente general de la compañía MINERA CACHABI C. LTDA, como en su calidad de presidente ejecutivo de la compañía SULTANA DEL CONDORMINERA S.A. El 3 de junio de 2021, lo hizo Benjamín Machael Mace, en su calidad de representante legal de la compañía CERRO QUEBRADO S.A. El 17 de junio de 2021, lo hizo Santiago José Yépez Dávila en calidad de representante legal de la compañía GOLDMINDEX S.A. El 22 de junio de 2021, lo hicieron Ynti Felipe Arcos Torres; Mayra Yolanda Gómez Heredia y otros habitantes de la parroquia Palo Quemado, cantón Sigchos de la provincia de Cotopaxi; y, Xavier Andrade Cadena en calidad de representante legal de la compañía FQM-EXPLORATIO (ECUADOR) S.A. Finalmente, el 23 de junio de 2021, lo hicieron Andrés Ycaza Palacios, en su calidad de representante legal de la compañía Toachiec Exploraciones Mineras S.A., y Héctor Dario Borja Taco, en su calidad de delegado del Ministerio de Energía y Recursos No Renovables.

II. Legitimación activa

4. La primera consideración que realiza esta Corte es que el artículo 104 de la Constitución de la República determina que la convocatoria a consulta popular puede ser solicitada por “*la ciudadanía*”. A esto se añade que, en el dictamen N.º 1-19-CP/19, de 16 de abril de 2019, la Corte 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.

5. Por lo dicho, cualquier ciudadano está legitimado para presentar una solicitud de dictamen de constitucionalidad sobre una propuesta de convocatoria a consulta popular, sin que, para obtener este pronunciamiento previo de la Corte, sea necesario acompañar las firmas de respaldo a su iniciativa.

6. Por otro lado, se debe considerar que, en el caso de los gobiernos autónomos descentralizados, el inciso tercero del artículo 104 de la Constitución establece que la convocatoria a consulta popular sobre temas de interés para su jurisdicción podrá ser

solicitada con la decisión de las tres cuartas partes de sus integrantes, a través de su máxima autoridad (además, también se puede convocar a una consulta popular por iniciativa del presidente de la república).

7. De la revisión de la solicitud objeto de análisis, se advierte que los comparecientes acuden a la Corte, según sus propias palabras, *“en calidad de ciudadanos y ciudadanas habitantes del Distrito Metropolitano de Quito, por nuestros propios y personales derechos, independientemente de nuestros cargos, posiciones y militancias”*.

8. Se verifica, por otra parte, que los solicitantes que invocaron las calidades de representantes de Gobiernos Autónomos Descentralizados no adjuntaron documentos que acrediten que la iniciativa proviene del respectivo órgano seccional, conforme al requisito mencionado en el párrafo 6 *supra*, por lo que se considerará que su legitimación activa, en este caso, exclusivamente corresponde a su calidad de ciudadanos.

9. Asimismo, respecto de quienes invocaron las calidades de representantes de organizaciones sociales (quienes, en cuanto tales, no se encuentran legitimadas para solicitar un dictamen de constitucionalidad respecto de una convocatoria a consulta popular), se acepta su legitimación activa exclusivamente como ciudadanos.

III. Competencia

10. Los artículos 104 (inciso final) y 438.2 de la Constitución y 75.3.e de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, LOGJCC), otorgan a la Corte Constitucional competencia para emitir dictamen de constitucionalidad en el presente caso.

IV. Contenido del pedido de consulta popular

11. La pretensión de los solicitantes es que la Corte emita un dictamen favorable de constitucionalidad respecto de una propuesta de consulta popular dirigida 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 a escala artesanal 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?”

Sí () No ()

PREGUNTA 2

“¿Está Usted de acuerdo con que se prohíba la explotación de minería metálica a pequeña escala 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?”

Sí () No ()

PREGUNTA 3

“¿Está Usted de acuerdo con que se prohíba la explotación de minería metálica a mediana escala 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?”

Sí () No ()

PREGUNTA 4

“¿Está Usted de acuerdo con que se prohíba la explotación de minería metálica a gran escala 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?”

Sí () No ()

V. Planteamiento de los problemas jurídicos

12. Esta Corte ha establecido² que, cuando a ella le corresponde dictaminar si un pedido de convocatoria a consulta popular es o no procedente, hay varias normas constitucionales que deben considerarse en su razonamiento, específicamente:

12.1. Las normas que consagran los **derechos fundamentales de participación del o de los peticionarios**, especialmente, los derechos a participar en asuntos de interés público y a ser consultado, reconocidos en los numerales 2 y 4 del artículo 61 de la Constitución.

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

12.3. 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

² Véase dictamen N.º 5-20-CP/20 del 26 de agosto de 2020, párr. 9.

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).

13. La jurisprudencia de esta Corte también ha establecido³ 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, se entiende– a las normas de validación atinentes a la convocatoria a *referendos* de modificación constitucional (arts. 103, 104 y 105 de la LOGJCC). Sin embargo, subordina la aplicación –por remisión– de aquellas normas de validación al cumplimiento de dos finalidades, a saber: (i) la de asegurar la libertad del elector (*supra* párr. 12.2) y (ii) la de asegurar la constitucionalidad de una de estas dos cosas: o bien, (ii.a) de “las disposiciones jurídicas” propuestas, en el caso de que la consulta popular consista en un *referendo*, o bien, (ii.b) de “las medidas a adoptar”, en caso de pronunciamiento afirmativo del cuerpo electoral, cuando la consulta popular consista en un *plebiscito* (*supra* párr. 12.3).

14. Esta Corte ha establecido⁴, adicionalmente, que la aplicación de las referidas normas de validación recae sobre tres objetos: (i) los considerandos que introducen la pregunta, (ii) el cuestionario y (iii) “las disposiciones jurídicas” o “las medidas a adoptar”, según la consulta popular consista en referendo o en plebiscito, respectivamente. En la práctica jurisprudencial de la Corte, al control de los dos primeros objetos se le ha llamado “formal” y al relativo al tercer objeto, “material”. De manera que ambos tipos de control persiguen, respectivamente, las dos finalidades sustanciales antes señaladas: el examen *formal*, la finalidad de garantizar la libertad del elector; y el examen *material*, la constitucionalidad de “las disposiciones jurídicas” o de las “medidas a adoptar”, según corresponda a un referéndum o a un plebiscito⁵.

15. En el presente caso, la consulta popular cuya convocatoria se pide consiste en un *plebiscito*, es decir, se pretende consultar si los electores están o no de acuerdo con una determinada medida a adoptar, específicamente, con la prohibición de ciertas actividades mineras.

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

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

16.2. ¿Cumplen, las preguntas, los requisitos del examen formal?

³ *Ibíd.*, párr. 10.

⁴ Véanse dictámenes N.º 5-19-CP/19, del 1 de agosto de 2019, párr. 11; 9-19-CP/19, del 17 de septiembre de 2019, párr. 13; y, 3-20-CP/20 del 29 de enero de 2020, párr. 7.

⁵ Véanse dictamen N.º 5-20-CP/20 del 26 de agosto de 2020, párr. 12.

16.3. ¿Son constitucionales las preguntas desde una perspectiva material?

VI. Resolución de los problemas jurídicos

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

17. La solicitud contiene 85 considerandos, que pueden agruparse de la siguiente forma: i) los que se refieren a disposiciones jurídicas, ii) los que contienen información sobre la ubicación, delimitación geográfica e importancia de las áreas de conservación y uso sustentable pertenecientes al Subsistema Metropolitano de Áreas Naturales Protegidas del Distrito Metropolitano de Quito (también, “SMANP”), iii) los relativos al área de importancia ecológica de la Mancomunidad del Chocó Andino (también “la Mancomunidad”) y sobre las concesiones mineras en este territorio; y iv) los que se refieren a los efectos de la consulta.

18. Acerca de los considerandos del tipo i), se observa lo siguiente:

18.1. En los considerandos 1 al 15, 17, 20, 25, 27, 28, 34, 35, 63, 71 y 78 al 82 se transcribieron y se realizaron paráfrasis de varias disposiciones de la Constitución relativas al régimen económico y de desarrollo, administración del patrimonio cultural y natural, sistema de áreas protegidas, prohibición de minería en áreas protegidas, competencias del gobierno central y gobiernos autónomos descentralizados sobre administración de los recursos naturales, facultad de creación de mancomunidades, derechos culturales, de la naturaleza, agua y participación ciudadana y deberes del Estado de protección del ecosistema, patrimonio natural, recursos no renovables, cuidado de especies y protección favorable a la naturaleza.

18.2. Y, en los considerandos 36 al 38 y 72 al 77, se transcribieron y realizaron paráfrasis de disposiciones del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, del Código Orgánico Ambiental y de la Ley de Minería, estas disposiciones se refieren al deber de los GAD’s de conservar la naturaleza, manteniendo un ambiente sostenible y saludable, y de promover el desarrollo sustentable garantizando el buen vivir; también, a la definición de áreas protegidas y el régimen del Subsistema Autónomo Descentralizado de Áreas Protegidas; y, finalmente, a la gestión de la industria minera, estructura del sector minero, competencias del ministerio del ramo para otorgar, administrar y extinguir derechos mineros y a las formas de extinción de los derechos mineros.

19. Sobre los considerandos del tipo ii), se verifica lo siguiente:

19.1. Los considerandos 19, 21, 26, 29, 41 al 45, 49, 53, 56 al 59 y 65 señalan resoluciones expedidas por el Concejo Municipal del Distrito Metropolitano de

Quito acerca de la declaratoria de importancia ecológica de zonas ubicadas en las parroquias de Nono y Nanegalito y de la creación del corredor ecológico en el noroccidente de Quito. Se mencionan, también, las siguientes ordenanzas: N.º 213, del 12 de abril de 2007, que constituyó el SMANP; N.º 88 del 22 de junio de 2011, que declaró las microcuencas de los ríos Mashpi, Guaycuyacu y Sahuangal, con una superficie de 17.556 hectáreas (ubicadas en la parroquia Pacto), como áreas protegidas integrantes del SMANP; N.º 264, del 2 de julio de 2012, que declaró como área protegida perteneciente al SMANP y con un tratamiento de suelo de área de conservación y uso sustentable (ACUS) a una superficie de 15.881,89 hectáreas ubicadas en la parroquia de Pacto; N.º 409, del 11 de julio de 2013, que declaró como área protegida perteneciente al SMANP-ACUS a 2.981 hectáreas ubicadas en la parroquia de Calacalí; N.º 10, del 26 de agosto de 2014, que declaró como área protegida perteneciente al SMANP-ACUS a 28.218,2 hectáreas ubicadas en las parroquias El Quinche, Checa, Yaruquí y Pifo; N.º 41, del 22 de febrero de 2015, que expidió el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del D. M Quito; N.º 127, del 25 de julio de 2016, que aprobó el Plan de Uso y Ocupación del Suelo del D.M Quito; y, N.º 1 del 9 de mayo de 2019, que declaró como área protegida perteneciente al SMANP-ACUS a 18.298,23 hectáreas ubicadas en las parroquias de Nono y Nanegalito. Cabe señalar que el considerando 59 es una mera reproducción del 58.

19.2. Y los considerandos 16, 18, 22 al 24, 30 al 32, 39, 40, 46 al 48, 50 al 52, 54, 55, 60 al 62, 64, 66 y 67 mencionan estudios, tanto arqueológicos como ambientales, realizados en los territorios de las parroquias de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto que constituyen la Mancomunidad, que dan cuenta de la existencia de 662 sitios arqueológicos, presencia de animales en riesgo, una gran biodiversidad natural y agua para uso doméstico. Asimismo, tales considerandos exponen la Estrategia Nacional de la Biodiversidad, el compromiso de los gobiernos seccionales para precautelar las áreas protegidas y la magnitud del SMANP. También se incluye información sobre el territorio de la Mancomunidad y de la flora y fauna que la habitan, bosques protectores, ecosistemas de protección, áreas patrimoniales, agricultura, producción agroecológica y económica, así como reconocimientos realizados por el Ministerio del Ambiente, la Red Iberoamericana de Bosques Modelo y la UNESCO, principalmente, por la presencia de aves y la protección de la diversidad natural del territorio.

20. En cuanto a los considerandos del tipo iii), los considerandos 68 y 69 indican que mediante ordenanza N.º 137, del 1 de septiembre de 2016, se estableció la Mancomunidad como un área prioritaria para la conservación y salvaguarda del patrimonio natural y cultural, la producción y el manejo sostenible de los recursos naturales en la que, además, se encuentran varias áreas protegidas pertenecientes al SMANP. En el considerando 33, se afirma que el 22,33% del territorio de la Mancomunidad está concesionado por minería, existiendo 12 concesiones mineras por

un total de 17.863 hectáreas y 6 concesiones mineras en trámite por 9.899 hectáreas, así como el considerando 70 señala que el Concejo Metropolitano, en resolución N.º C088-2020, del 20 de octubre de 2020, decidió solicitar al Alcalde de Quito para que este requiera a la Agencia de Regulación y Control Minero el análisis de la viabilidad de la extinción permanente de las concesiones mineras del territorio de la Mancomunidad del Chocó Andino.

21. Por lo que respecta a los considerandos del tipo iv), consta lo siguiente:

83. Que, en el caso de que la ciudadanía se pronuncie afirmativamente a las preguntas planteadas, el Ministerio del Ramo (ahora Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables), de acuerdo con sus competencias específicas, se abstenga de otorgar derechos mineros 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;

84. 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. Asimismo, la Agencia de Regulación y Control Minero o la institución que asuma sus competencias, se abstendrá de catastrar nuevas concesiones mineras 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; y,

85. 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, a futuro, deberá eliminar del registro y catastro las concesiones mineras 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; 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.

22. Ahora bien, esta Corte constata que los considerandos del tipo i) introducen al elector en el régimen constitucional y legal aplicable al asunto materia de la consulta⁶.

⁶ Respecto de este tipo de considerandos, la Corte (en su dictamen N.º 1-20-CP/20, párr. 25) ha señalado lo siguiente: “Al respecto, esta Corte considera que los mismos pese a que son paráfrasis de artículos constitucionales y que por sí solos no brindan elementos y evidencias que sustenten la necesidad de

23. En lo que respecta a los considerandos del tipo ii) –con excepción del 59, que reproduce otro considerando–, ellos introducen en forma directa al elector al régimen normativo local sobre áreas que integran el SMANP, el uso de suelo y las obligaciones de los gobiernos seccionales en relación a la naturaleza, biodiversidad y patrimonio, lo cual es materia de la consulta.

24. En relación con los considerandos del tipo iii) aportan información sustentada en referencia a la Mancomunidad del Chocó Andino, por lo que, tales considerandos brindan al elector información segura y directamente relacionada con las preguntas a plantearse. Lo anterior tiene como excepción al considerando 33, en el que se afirma la existencia de concesiones y planes de concesiones mineras en el territorio de la Mancomunidad, sin ofrecer sustento técnico, información oficial u otra fuente que brinde claridad y seguridad al elector. Sin embargo, la Corte constata que esa información es pública, al constar en un sitio web oficial⁷.

25. Acerca de los tres considerandos del tipo iv), conforme lo referido en el párr. 22 *supra*, se observa que los mismos establecen sendas *medidas a adoptar* promovidas por la consulta propuesta, suficientemente especificadas en cuanto los actos jurídicos a emitirse, su ámbito temporal y el organismo a cargo de su expedición. Si bien se aprecia una cierta ambigüedad en relación con el ámbito espacial de las medidas a adoptar (el alcance geográfico de la eventual prohibición), tomando en cuenta que esta ambigüedad se reitera en las preguntas, se lo examinará en la siguiente sección de este dictamen.

26. Por las razones expuestas en los párrafos precedentes, se concluye que los considerandos de la solicitud objeto de examen cumple con los requisitos de forma establecidos en el art. 104 de la LOGJCC, con excepción de los considerandos 33 y 59.

27. En este punto, cabe mencionar lo establecido por esta Corte en su dictamen N.º 6-20-CP/20, del 18 de septiembre de 2020:

34. No obstante, en vista de que las consultas populares se rigen bajo las reglas del control constitucional de la LOGJCC, este Organismo considera que en situaciones en las que únicamente considerandos puntuales no son compatibles con el texto constitucional, con el fin de salvaguardar el derecho de participación reconocido por los artículos 61 y 95 de la CRE, es posible que la Corte Constitucional module y excluya las

efectuar una consulta, son considerandos introductorios, por cuanto en este caso introducen al elector al régimen aplicable a la consulta, así como el reconocimiento de los derechos de las y los ciudadanos para ejercer sus derechos de participación y por tanto constituyen textos introductorios y conceptos legales de apoyo para el elector. No obstante, esta Corte advierte que aquellos cuando se plantean solos no cumplen con los requisitos de la LOGJCC pues, como ya se dijo, por si solos no brindan información suficiente para el elector”.

⁷ El referido sitio es el siguiente:

<https://gis-sigde.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=8b53f9388c034b5e8e3147f03583d7ec>

secciones que afectan la libertad del elector, siempre que no se altere el objeto y la secuencia lógica de la consulta.

28. De manera que, en este caso, es posible prescindir del considerando 59, que contiene información redundante y, en relación al considerando 33, la falta de referencia a la información relevante para el elector puede ser suplida mediante la introducción, luego de las palabras “Catastro Minero”, del siguiente texto “(que puede consultarse en el sitio web: <https://gis-sigde.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=8b53f9388c034b5e8e3147f03583d7ec>)”, sin que ello afecte a la finalidad de la consulta.

B. Segundo problema jurídico: ¿Cumplen, las preguntas, los requisitos del examen formal?

29. La solicitud contiene cuatro preguntas. Cada una de ellas se refiere, respectivamente y en ese orden, a la prohibición de la minería artesanal, pequeña, mediana y a gran escala. Pero todas ellas enmarcan la prohibición dentro dos ámbitos geográficos: i) el relativo al Subsistema Metropolitano de Áreas Naturales Protegidas del Distrito Metropolitano de Quito; y ii) el Área de Importancia Ecológica, Cultural⁸ 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.

30. Al respecto, la Corte observa que el Subsistema Metropolitano de Áreas Naturales Protegidas del Distrito Metropolitano de Quito ha sido instituido mediante ordenanza N.º 213 de 28 de abril de 2007 –en sustitución del título V del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito– como mecanismo de gestión ambiental enmarcado en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas⁹ (también, “Sistema Nacional”). El subsistema

⁸ Según lo dispuesto por el Código Municipal en su artículo Art. IV.1.52, las zonas de uso y protección ecológica: “Es un suelo rural con usos destinados a la conservación del patrimonio natural bajo un enfoque de gestión ecosistémica, que asegure la calidad ambiental, el equilibrio ecológico y el desarrollo sustentable.” [...] Art. IV.1.53.- Clasificación del uso protección ecológica.- 1. Corresponde a las categorías de manejo: Áreas de Conservación; Áreas de Intervención Especial y Recuperación; y, Áreas de Patrimonio Natural del Estado (PANE) – Bosques y Vegetación Protectora. 2. La categorización de los equipamientos y la clasificación de Uso Protección Ecológica, que deberá contar al menos con las variables uso, simbología, tipología y actividades, así como las condiciones de implantación del Uso Protección Ecológica, se consignan en el PUOS.

Los efectos jurídicos de una declaratoria de área de importancia ecológica y cultural se encuentran desarrollados en el punto 1.1.8. de la Ordenanza No. 127, Modificatoria a la Ordenanza No. 041 relativa al Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Distrito Metropolitano de Quito, publicada el 18 de julio de 2016. Entre otros, se encuentra la prohibición de cierto tipo de construcción y limitación de desarrollo de actividades económicas.

⁹ Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito “Art. 384.11.- DEL SMANP.- El Subsistema Metropolitano de Áreas Naturales Protegidas, SMANP por sus siglas, es un mecanismo de gestión enmarcado en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Constituye un modelo territorialmente consolidado y adaptativo para la gestión eficaz de los espacios que, en sujeción al presente capítulo, lo integran junto a aquellas que se agreguen en base a la coordinación entre la Municipalidad de Quito y el Ministerio del Ambiente”.

está conformado por áreas que el Concejo Metropolitano de Quito declare como protegidas¹⁰.

31. Adicionalmente, el Sistema Nacional y los subsistemas (entre ellos, el Metropolitano) están previstos por la Constitución de la siguiente forma:

Art. 405.- El sistema nacional de áreas protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas. El sistema se integrará por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado, y su rectoría y regulación será ejercida por el Estado. El Estado asignará los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del sistema, y fomentará la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión.

Las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán adquirir a ningún título tierras o concesiones en las áreas de seguridad nacional ni en áreas protegidas, de acuerdo con la ley.

32. El Subsistema es, entonces, administrado por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en ejercicio de sus competencias sobre el uso, ocupación y conservación del suelo (artículos 264 de la Constitución y 136 del COOTAD¹¹), mismo que, a su vez, es regido por una entidad nacional (conforme a los artículos 23 y 24.7 del Código Orgánico del Ambiente¹², esta entidad es el Ministerio del Ambiente). Acerca de las áreas que conforman el Subsistema, de la información expuesta por la Secretaría de Ambiente del Distrito Metropolitano en su página oficial, se constata la existencia de seis áreas protegidas, dos de las cuales (*Corredor Ecológico del Oso Andino*, ubicado en las parroquias de Calacalí, Nanegalito, Nono, San José de Minas, Puéllaro y Perucho y, *Área de Intervención Especial y Recuperación Laderas Pichincha Atacazo*, ubicada en

¹⁰ Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito. “Art. 384.15.- DE LA DECLARATORIA.- La declaratoria es el acto administrativo del Concejo Metropolitano mediante el cual se establece oficialmente un área natural protegida como parte del SMANP. Dada la trascendencia que implican los efectos jurídicos de este acto en tanto restringe los usos y derechos de propietarios y poseionarios ancestrales asentados sobre el área, esta se concreta por medio de la expedición de una ordenanza especial de zonificación, donde se precisan los términos en que se modifican los usos del suelo”.

¹¹ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Artículo 136 “[...] Ejercicio de las competencias de gestión ambiental.- De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución, el ejercicio de la tutela estatal sobre el ambiente y la corresponsabilidad de la ciudadanía en su preservación, se articulará a través de un sistema nacional descentralizado de gestión ambiental, que tendrá a su cargo la defensoría del ambiente y la naturaleza a través de la gestión concurrente y subsidiaria de las competencias de este sector, con sujeción a las políticas, regulaciones técnicas y control de la autoridad ambiental nacional, de conformidad con lo dispuesto en la ley [...]”.

¹² Código Orgánico del Ambiente, artículo 23: “Autoridad Ambiental Nacional. El Ministerio del Ambiente será la Autoridad Ambiental Nacional y en esa calidad le corresponde la rectoría, planificación, regulación, control, gestión y coordinación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental”.

Artículo. 24.7 “Atribuciones de la Autoridad Ambiental Nacional. La Autoridad Ambiental Nacional tendrá las siguientes atribuciones: [...] 7. Declarar las áreas que se integrarán a los subsistemas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, y definir las categorías, lineamientos, herramientas y mecanismos para su manejo y gestión [...]”.

las parroquias de El Condado y Guamaní) no se encuentran dentro de los territorios de la Mancomunidad, pues pertenecen a territorios localizados en parroquias distintas¹³.

33. Respecto de la Mancomunidad, esta se constituyó como área de importancia ecológica, cultural y de desarrollo sostenible (considerando 68) mediante la ordenanza N.º 137, cuyo artículo 2¹⁴ menciona las parroquias que de forma íntegra conforman la Mancomunidad, con independencia de que también formen parte o no del Subsistema.

34. La Corte entiende que la conformación de una mancomunidad es una facultad que tienen dos o más gobiernos autónomos descentralizados a fin de mejorar la gestión de sus competencias y procesos de integración¹⁵, y que no persigue exclusivamente su protección ambiental, como sí ocurre con el Subsistema¹⁶.

35. Entonces, si bien hay territorios que pertenecen simultáneamente al Subsistema y a la Mancomunidad, hay, por un lado, áreas del Subsistema que no pertenecen a la Mancomunidad (por ejemplo, Guamaní, ver párr. 32 *supra*); y, de igual forma, existen áreas de la Mancomunidad que no forman parte del Subsistema (por ejemplo, Nanegal, de acuerdo a la información incluida en los considerandos 45 a 62), por lo que se evidencia que el solapamiento entre el territorio comprendido por el Subsistema y el de la Mancomunidad es solamente parcial.

¹³ Véase las áreas naturales protegidas que conforman el Subsistema Metropolitano de áreas Naturales Protegidas del Distrito Metropolitano de Quito, en: <http://www.quitoambiente.gob.ec/ambiente/index.php/patrimonio-natural/subsistema-metropolitano-de-areas-naturales-protégidas-del-distrito-metropolitano-de-quito-smanp>.

¹⁴ Ordenanza por la cual se establece como un área de importancia ecológica, cultural y de desarrollo productivo sostenible a los territorios de las parroquias de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto, 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. El territorio objeto de la presente Ordenanza está comprendido dentro de los siguientes límites referenciales: Al norte, con la provincia de Imbabura, la línea de frontera es el río Guayllabamba; Al sur, la parroquia de Lloa y el cantón San Miguel de Los Bancos Al este, con las parroquias de San José de Minas, San Antonio de Pichincha, Pomasqui, El Condado y San Juan; Al oeste, el cantón Pedro Vicente Maldonado”.

¹⁵ COOTAD. Artículo 285 “Mancomunidades y consorcios.- Los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales, distritales, cantonales o parroquiales rurales y los de las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias podrán formar mancomunidades entre sí, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración, en los términos establecidos en la Constitución y de conformidad con los procedimientos y requisitos establecidos en este Código”.

¹⁶ Constitución de la República. Artículo 243 “Dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas podrán agruparse y formar mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración. Su creación, estructura y administración serán reguladas por la ley”. Véase, también, COOTAD. Artículo 285 “Mancomunidades y consorcios.- Los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales, distritales, cantonales o parroquiales rurales y los de las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias podrán formar mancomunidades entre sí, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración, en los términos establecidos en la Constitución y de conformidad con los procedimientos y requisitos establecidos en este Código”.

36. El artículo 105 de la LOGJCC prescribe:

Art. 105.- Control constitucional del cuestionario.- Para garantizar la libertad del elector o electora, la Corte Constitucional verificará que el cuestionario sometido a votación cumpla, entre otros, con los siguientes parámetros: 1. La formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos

37. Debido a que los territorios del Sistema y de la Mancomunidad se solapan solo parcialmente, hay zonas del primero que no corresponden al segundo y viceversa, por lo que si bien es cierto que en las preguntas se plantea, respectivamente, una sola cuestión en cuanto al tipo de actividad a prohibirse, no lo es así respecto del ámbito geográfico, pues cada pregunta involucra dos zonas distintas, lo que lesionaría la libertad del elector porque se le privaría de la opción de pronunciarse, por ejemplo, a favor de establecer la prohibición de actividades mineras en el ámbito geográfico del Subsistema, pero no en los territorios de la Mancomunidad no incluidos en el Subsistema. Entre el uno y el otro espacio, además, no se aprecia que haya interrelación e interdependencia, es decir, no se ve la necesidad de que el elector se pronuncie sobre ambos espacios dentro de una misma pregunta; de hecho, los proponentes no aportan razones para establecer tal interrelación o interdependencia.

38. Sin embargo, la Corte aprecia que lo anterior corresponde a una forma de entender la pregunta que no es la única posible. De hecho, las preguntas podrían interpretarse de forma que no incumplan el parámetro citado en el párrafo 36 *supra*. En esta interpretación, la prohibición de actividades mineras recaería exclusivamente sobre la antes referida zona de solapamiento, o sea, sobre los territorios que, al mismo tiempo, formen parte del Subsistema y de la Mancomunidad. Sin embargo, esta forma de entender las preguntas presenta el problema de que los considerandos de la propuesta tratan de forma independiente al Subsistema y a la Mancomunidad, sin que, en ningún momento, se aluda a los territorios en que confluyan ambas características, de manera que, adoptar la referida interpretación, podría comprometer los derechos de participación de los solicitantes, al que se refiere el párr. 12.1. *supra*, dado que podría ser una interpretación que no corresponda a la intención de aquellos.

39. Además, debido a que las preguntas tienen varias interpretaciones posibles lesionan claramente el derecho a la libertad del elector, previsto en el artículo 127 inciso primero de la LOGJCC, pues la ambigüedad de las preguntas impediría a los electores tener certeza sobre cuál es el exacto sentido de su voto. Lo que torna improcedente a la propuesta de consulta popular examinada.

40. Por otro lado, al implicar un pronunciamiento sobre la prohibición de minería dentro del “Subsistema Metropolitano de Áreas Naturales Protegidas del Distrito Metropolitano de Quito”, las preguntas podrían carecer de efectos, ya que la actividad minera en áreas declaradas como protegidas se encuentra prohibida tanto por la

Constitución¹⁷ como por la ley¹⁸. Al respecto, en el dictamen 6-19-CP/19, relativo a una solicitud de plebiscito, esta Corte señaló que una consulta popular carece de efectos si lo que se pregunta ya rige, pues “*existiría una disposición vigente que tornaría a una consulta popular en este sentido, en inoficiosa*”¹⁹ y en el dictamen 10-19-CP/19 se afirmó:

22. La consulta objeto de análisis, pregunta a la ciudadanía su acuerdo o no con la realización de minería metálica legal y responsable con el medio ambiente y los recursos hídricos en la circunscripción del GAD Municipal. No obstante, la pregunta está estructurada de tal manera que, independientemente de los resultados obtenidos, únicamente se ratificaría el statu quo municipal. Es decir que, sea que gane el SÍ o el NO, no se generará ningún tipo de efecto práctico ni jurídico, pues la única forma en la que está permitido realizar actividades de minería en el territorio ecuatoriano es de manera legal y responsable, cumpliendo con lo previsto en la Constitución, las leyes y demás normativa pertinente [...] En consecuencia, la convierte en un mecanismo ilusorio de participación ciudadana, ya que no ofrece a la ciudadanía la posibilidad material de elegir, ni tiene la potencialidad de generar efectos independientemente del resultado que se obtenga [se omitieron las notas al pie de página del original].

41. Sin embargo, se advierte que las áreas que conforman el “Subsistema Metropolitano de Áreas Naturales Protegidas del Distrito Metropolitano de Quito” no han cumplido el procedimiento establecido por el Ministerio del Ambiente, específicamente, en su Acuerdo N.º 83, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 829, de 30 de agosto de 2016, que contiene los “Procedimientos para la declaración y gestión de áreas protegidas de los subsistemas: autónomo descentralizado, privado y comunitario del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP)”²⁰.

¹⁷ Constitución de la República, artículo 407 “*Se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. Excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular. Se prohíbe todo tipo de minería metálica en cualquiera de sus fases en áreas protegidas, centros urbanos y zonas intangibles*”.

¹⁸ Código Orgánico del Ambiente. Artículo 54 “*De la prohibición de actividades extractivas en áreas protegidas y zonas intangibles.- Se prohíben las actividades extractivas de hidrocarburos y minería no metálica dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal, salvo la excepción prevista en la Constitución, en cuyo caso se aplicarán las disposiciones pertinentes de este Código. Se prohíbe todo tipo de minería metálica en cualquiera de sus fases en áreas protegidas, centros urbanos y zonas intangibles*”.

Ley de Minería. Artículo 25: “*De las áreas protegidas.- Se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en áreas protegidas. Excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia de la República, y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, de conformidad a lo determinado en el artículo 407 de la Constitución de la República del Ecuador*”.

¹⁹ Véase dictamen N.º 6-19-CP/19, de 1 de agosto de 2019, párr. 48.

²⁰ Art. 33.- *Requisitos para la declaratoria de una área protegida del Subsistema Autónomo Descentralizado.- La Autoridad Ambiental Nacional determinará la viabilidad de declarar un espacio del territorio, como área protegida del subsistema autónomo descentralizado del SNAP, con base a los criterios señalados en el presente Acuerdo Ministerial. El Gobierno Autónomo Descentralizado*

42. Así, de la revisión de la página oficial del Ministerio del Ambiente, en la que se detallan las áreas protegidas, no incluye las del Subsistema²¹, lo que impide concluir que sobre dichas áreas actualmente ya rige la prohibición de actividad minera. Por lo que no se excluye que una eventual respuesta afirmativa a las preguntas del plebiscito propuesto tenga efectos prácticos.

43. En conclusión, las preguntas incumplen, únicamente, con el requisito de forma establecido en el artículo 105.1 de la LOGJCC; esto, por cuanto formula dos cuestiones no interrelacionadas ni interdependientes (la prohibición de minería en el Subsistema y la Mancomunidad, respectivamente), lo que afecta a la claridad que debe tener el elector al momento de decidir sobre el objeto consultado (dado que las preguntas son susceptibles, razonablemente, de varias interpretaciones).

C. Tercer problema jurídico: ¿Son constitucionales las preguntas desde una perspectiva material?

44. 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. Sin embargo, de conformidad con lo examinado en la sección previa, la indeterminación de la propuesta acerca de su alcance territorial impide un análisis completo al respecto.

45. No obstante, cabe que esta Corte se refiera al contenido de los considerandos 83, 84 y 85, ya que inciden en el contenido de las preguntas. Aquellos introducen la siguiente incongruencia: aunque el cuerpo electoral de la consulta que se propone está conformado exclusivamente por los habitantes del Distrito Metropolitano de Quito, los referidos considerandos establecen ciertos efectos jurídicamente vinculantes para determinadas autoridades del nivel de gobierno nacional, en el caso de que las preguntas sean respondidas afirmativamente. En efecto, como eventual efecto de la consulta popular, el Ministerio de Energía y Recursos Naturales estaría prohibido de otorgar derechos mineros en los territorios del Subsistema y de la Mancomunidad; y la Agencia de Regulación y Control Minero, adscrita al mismo ministerio²², estaría obligada a

interesado en la declaratoria de un área protegida deberá presentar para evaluación, análisis y aprobación de la Autoridad Ambiental Nacional los siguientes requisitos: [...].

Art. 34.- Procedimiento de declaratoria y registro.- El procedimiento y registro para la declaratoria de las áreas protegidas del subsistema autónomo descentralizado del SNAP es el siguiente: [...].”

²¹ Véase las áreas naturales protegidas que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, en: <http://areasprotegidas.ambiente.gob.ec/es/todas-areas-protegidas-por-region?t=S>.

²² Ley de Minería, artículo 8: “*Agencia de Regulación y Control Minero.- La Agencia de Regulación y Control Minero, es el organismo técnico-administrativo, encargado del ejercicio de la potestad estatal de vigilancia, auditoría, intervención y control de las fases de la actividad minera que realicen la Empresa Nacional Minera, las empresas mixtas mineras, la iniciativa privada, la pequeña minería y minería artesanal y de sustento, de conformidad con las regulaciones de esta ley y sus reglamentos. La Agencia de Regulación y Control Minero como institución de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía administrativa, técnica, económica, financiera y patrimonio propio, está adscrita al*

eliminar del registro y catastro determinadas concesiones mineras, así como prohibida de catastrar nuevas concesiones mineras en las mencionadas zonas.

46. En relación a una cuestión relativamente similar, en el dictamen N.º 6-20-CP/20, esta Corte afirmó lo siguiente:

31. Finalmente, los consultantes exponen en el considerando 67 como medida de implementación de los resultados de la consulta popular que “el Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, estaría en la obligación de notificar con dicha prohibición a los titulares de derechos mineros, para que se abstengan de realizar actividades de explotación minera en las áreas de recarga hídrica materia de esta consulta popular, áreas que están debidamente georeferenciadas por ETAPA EP”.

32. De la revisión de este considerando, este Organismo encuentra que a diferencia de los considerandos 65 y 66 que detallan la forma de implementación de los resultados de la consulta popular por parte de la autoridad consultante; éste en cambio, dispone acciones que no son propias de su nivel de gobierno y con efectos indeterminados; por tanto, no brinda la claridad ni la transparencia que el elector requiere. Plantea de forma ambigua cuestiones sobre el alcance, la temporalidad que rige a la consulta, la autoridad ejecutora o las consecuencias y repercusiones producto de la misma. De la redacción del considerando 67 no se puede evidenciar con claridad una relación directa con las preguntas planteadas, y en lugar de esclarecerlas, se presta a confusiones y para posibles distintas interpretaciones. En consecuencia, incumple lo dispuesto en los numerales 2 y 4 del artículo 104 de la LOGJCC.

47. Aunque el dictamen citado no profundizó en el análisis, esta Corte ya se refirió tangencialmente a la congruencia que, en principio, debe haber entre, por un lado, el cuerpo electoral consultado y, por otro, el nivel de gobierno de la autoridad jurídicamente vinculada por un plebiscito.

48. La Corte considera 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. Esto, por las siguientes consideraciones:

48.1. En su artículo 1, la Constitución define al Ecuador como un Estado democrático, por lo que “[...] **la soberanía radica en el pueblo**, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público [democracia **representativa**] y de las formas de participación directa previstas en la Constitución [democracia **directa**...]”. Por lo que, de acuerdo con el artículo 95 *ibíd.*, “[I]a participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de

Ministerio Sectorial y tiene competencia para supervisar y adoptar acciones administrativas que coadyuven al aprovechamiento racional y técnico del recurso minero, a la justa percepción de los beneficios que corresponden al Estado, como resultado de su explotación, así como también, al cumplimiento de las obligaciones de responsabilidad social y ambiental que asuman los titulares de derechos mineros”.

la *democracia representativa, directa y comunitaria*” [énfasis añadidos]. De lo anterior se sigue que la *democracia representativa* y la *democracia directa* son dos valores constitucionales cuyo fundamento es el mismo, la *soberanía del pueblo*; y que el ejercicio de los **derechos de participación**, en los contextos de democracia representativa y de democracia directa, deben orientarse por el principio de la soberanía popular.

48.2. En Estados con algún grado de desconcentración como el ecuatoriano, el ejercicio de la soberanía popular puede corresponder a la totalidad o a una porción del pueblo, debido a la existencia de diferentes “niveles de gobierno”²³: el nacional, el regional, el provincial, el cantonal, etc.

48.3. En lo que respecta a la *democracia representativa*, el principio de la soberanía popular exige la congruencia entre la extensión del ámbito territorial propio del nivel de gobierno de que se trate (el *representante*) y la extensión del cuerpo electoral correspondiente (el *representado*). Por ejemplo, si se va a elegir a un alcalde, el cuerpo de electores correspondiente debe ser el del respectivo cantón.

48.4. *En principio*, la misma congruencia deben observar las *medidas a adoptar* nacidas de consultas populares, en cuanto mecanismos de *democracia directa*, cuando la adopción de tales medidas es jurídicamente vinculante. Esto es así porque los mecanismos de consulta popular –y, por tanto, el respectivo ejercicio de los derechos de participación– debe guardar correspondencia, en general, con las relaciones de poder instituidas en función de la democracia representativa; de lo contrario, la consulta popular podría utilizarse como instrumento para subvertir ilegítimamente aquellas relaciones entre representantes y representados. Por ejemplo, un plebiscito podría pretender que, sobre un asunto de interés de todo un cantón, solamente una parte de parroquias del mismo impongan un mandato al concejo cantonal, segregando así a las demás. La democracia directa está llamada a reforzar la democracia representativa, no a socavarla; pues, como se dijo, el fundamento constitucional de ambas es el mismo, la soberanía popular. De todo esto se sigue que, *prima facie*, debe haber congruencia entre el cuerpo de electores al que va encaminada una consulta

²³ Constitución de la República. Artículo 238 “Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales”. COOTAD. Artículo 1: “Ámbito.- Este Código establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio; el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. Además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial”.

popular (el *representado*) y el nivel de gobierno de la autoridad jurídicamente vinculada por los resultados de la consulta (el *representante*).

49. Ahora bien, la Corte deja en claro que la referida congruencia no es un factor que condicione de forma absoluta la procedencia de los efectos jurídicamente vinculantes de una consulta popular. La *congruencia democrática* es un criterio solo de carácter *prima facie*. Esto quiere decir que, si una consulta popular busca vincular jurídicamente a una cierta autoridad, *en principio*, debe convocarse a la totalidad del cuerpo electoral correspondiente al nivel de gobierno al que dicha autoridad pertenece. Por ejemplo, si se trata de dirigir un mandato obligatorio a un concejo cantonal, en principio, no podría pronunciarse solo una parte de las parroquias que conforman el cantón, sino la totalidad de ellas. Pero, como 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.

50. Respecto de los considerandos 83, 84 y 85 de la presente propuesta de plebiscito, esta Corte constata lo siguiente. Como fue señalado en el párr. 45 *supra*, 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 Ejecutiva²⁴, cuya máxima autoridad es el presidente de la República²⁵ 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.

²⁴ La Agencia de Regulación y Control Minero está adscrita al ministerio del sector, conforme al art. 8 de la Ley de Minería (citado en la nota al pie de página 20 *supra*) y todos los ministerios forman parte de la Función Ejecutiva, conforme al segundo inciso del artículo 141 de Constitución, que dispone: “*La Función Ejecutiva está integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas*”.

²⁵ Constitución: “*Art. 141.- La Presidenta o Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva [...]*”.

51. Se debe aclarar, sin embargo, que las consideraciones efectuadas en el párrafo anterior atienden al contenido de los considerandos 83, 84 y 85 de la presente propuesta de plebiscito y, en ese sentido, no desconocen las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados ni su iniciativa para proponer consultas populares, como lo ha reconocido esta Corte²⁶.

52. En definitiva, puesto que el examen formal de la propuesta muestra que la ambigüedad de las preguntas lesiona la libertad del elector (párr. 39 *supra*); y dado que el examen material determina que los considerandos 83, 84 y 85, que afectan al contenido de las preguntas, no se encuentran justificados (párr. 50 *supra*), la Corte debe dictaminar la improcedencia de la solicitud de consulta popular examinada.

53. Finalmente, cabe aclarar que este dictamen no afecta la posibilidad que tienen los peticionarios de subsanar, en futuras solicitudes, los defectos detectados en este dictamen.

VII. Decisión

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

1. Declarar que la consulta popular presentada no cumple con los parámetros de control previstos en la Constitución y en la LOGJCC.
2. Negar y archivar la solicitud de dictamen previo de constitucionalidad de la propuesta de consulta popular.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo (voto concurrente), Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín

²⁶ Así, en el párrafo 41 del dictamen N.º 9-19-CP/19, se afirmó: “*Esta iniciativa de participación de las comunidades locales mediante la consulta popular puede provenir no solo de la propia ciudadanía, sino también de los gobiernos autónomos descentralizados, sobre temas de interés para su jurisdicción, sin que ello signifique automáticamente violar las competencias del Estado central*”.

y Hernán Salgado Pesantes; y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría y Enrique Herrería Bonnet; en sesión ordinaria de miércoles 23 de junio de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN No. 1-21-CP/21

VOTO CONCURRENTENTE

Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez

I. Antecedentes

1. La Corte Constitucional aprobó con siete votos a favor, siendo uno de ellos mi voto concurrente, el dictamen correspondiente a la causa **No. 1-21-CP/21**, en la que se determinó la improcedencia de la propuesta de un plebiscito para prohibir la explotación de minería metálica artesanal, pequeña, mediana y a gran escala en el Subsistema Metropolitano de Áreas Naturales Protegidas del Distrito Metropolitano de Quito y en las parroquias del Distrito Metropolitano de Quito que integran la Mancomunidad del Chocó Andino (Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto).

2. En esta causa, estoy de acuerdo con la decisión adoptada por este Organismo, sin embargo, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respetuosamente presento el razonamiento de mi voto concurrente, en los siguientes términos:

II. Análisis

3. En el dictamen del cual se formula este razonamiento concurrente, la Corte Constitucional analizó los i) considerandos que introducen la pregunta y ii) el cuestionario, correspondiente al control formal y iii) “las disposiciones jurídicas” o “las medidas a adoptar”, que corresponden al control material. (párr. 14) Para realizar este análisis, la Corte estableció los siguientes problemas jurídicos:

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

2. *¿Cumplen, las preguntas, los requisitos del examen formal?*

3. *¿Son constitucionales las preguntas desde una perspectiva material?¹*

4. El razonamiento de este voto concurrente se centrará en el primer problema jurídico que trata sobre los considerandos de las preguntas; y posteriormente sobre el tercer problema, que refiere al análisis material de la constitucionalidad de las preguntas.

1. Sobre el análisis de los considerandos que introducen las preguntas

¹ Corte Constitucional, Dictamen 1-21-CP/21, párr.16.

5. En el dictamen, la Corte observó que los considerandos 83, 84 y 85 hacen referencia a los efectos de la consulta y debido a que en ellos “*se aprecia una cierta ambigüedad en relación con el ámbito espacial de las medidas a adoptar*”², la cual se reitera en las preguntas, decidió examinar estos considerandos en la sección correspondiente al control material. Sin embargo, concluyó el examen formal aseverando “*que los considerandos de la solicitud objeto de examen cumplen con los requisitos de forma establecidos en el art. 104 de la LOGJCC, con excepción de los considerandos 33 y 59.*”³

6. Los considerados a los que hago referencia en el párrafo anterior, son los siguientes:

83. *Que, en el caso de que la ciudadanía se pronuncie afirmativamente a las preguntas planteadas, el Ministerio del Ramo (ahora Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables), de acuerdo con sus competencias específicas, se abstenga de otorgar derechos mineros 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;*

84. *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. Asimismo, la Agencia de Regulación y Control Minero o la institución que asuma sus competencias, se abstendrá de catastrar nuevas concesiones mineras 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; y,*

85. *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, a futuro, deberá eliminar del registro y catastro las concesiones mineras 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; 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.*

7. En efecto, se observa que estos considerandos plantean consecuencias que, según los solicitantes, deben ocurrir si la respuesta es mayoritariamente favorable a las preguntas

² *Ibíd.*, párr. 25.

³ *Ibíd.* Párr. 25.

formuladas en la consulta. Estas consecuencias refieren a las acciones que, a criterio de los peticionarios, deberían adoptar las autoridades locales y nacionales.

8. Estimo que el análisis que la Corte está obligada a realizar de los considerandos debe realizarse conforme a los parámetros establecidos en el artículo 104 de la LOGJCC, y así cumplir con el objetivo del control que es “*garantizar la libertad de la electora o elector y la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas o las medidas a adoptar a través de este procedimiento*”.⁴

9. En este caso, se observa que en efecto, los considerandos propuestos incumplen los parámetros 2 y 4 del mencionado artículo de la LOGJCC, pues la relación de causalidad que se plantea entre los considerandos y las preguntas podría prestarse a confusiones en las competencias de las autoridades a las que se hace referencia. Así, lo hizo la Corte en el dictamen 6-20-CP/20.

10. La Corte ya ha manifestado que los considerandos deben entenderse como “*textos introductorios, conceptos de apoyo o razones que motivan la consulta, mismos que tienen como función principal la de generar o brindar un contexto a la pregunta o preguntas que serán sometidas a consideración del elector*”.⁵ Asimismo, los considerandos deben contener “*elementos y evidencias que sustenten la necesidad de efectuar la consulta, descripción de temas fácticos, espaciales, demográficos y técnicos relacionados al tema consultado, así como cifras oficiales y demás información que permita comprender el motivo que impulsa a la consulta, el fin que se persigue y la delimitación de los efectos y repercusiones producto de la consulta, información que permitirá generar en el elector una transparencia conceptual materializando la libertad electoral*”.⁶

11. Estos aspectos deben ser tomados en cuenta por toda persona, colectivo o entidad que proponga una consulta popular a fin de que el objetivo primordial, que es el ejercicio de la democracia directa sobre temas de interés de la ciudadanía, pueda ser viabilizado.

12. En suma, a mi criterio, este razonamiento era suficiente para examinar los considerandos conforme lo dispuesto en la LOGJCC. No obstante, en el dictamen se procedió a realizar el análisis de los considerandos 83, 84 y 85, dentro de la sección del control material, el cual debería corresponder al control de constitucionalidad del cuestionario. De tal suerte, que dicho razonamiento podría inducir a confusión del tipo análisis que debe realizar la Corte en función de los artículos 104 y 105 de la LOGJCC.

2. Sobre el análisis material del control de las preguntas

⁴ Artículo 127 de la LOGJCC.

⁵ Dictamen No. 6-20-CP/20 de 18 de septiembre de 2020.

⁶ *Ibíd.*

13. En el análisis del control constitucional del cuestionario o control material, según se ha denominado en el Dictamen, se desarrolla el criterio de *congruencia democrática*, sobre el cual, se afirma lo siguiente:

La congruencia democrática es un criterio solo de carácter prima facie. Esto quiere decir que, si una consulta popular busca vincular jurídicamente a una cierta autoridad, en principio, debe convocarse a la totalidad del cuerpo electoral correspondiente al nivel de gobierno al que dicha autoridad pertenece. Por ejemplo, si se trata de dirigir un mandato obligatorio a un consejo cantonal, en principio, no podría pronunciarse solo una parte de las parroquias que conforman el cantón, sino la totalidad de ellas. Pero, como 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 consultada⁷ (énfasis añadido).

14. En este voto razonado, considero pertinente hacer énfasis en que la *congruencia democrática* a la que se hace referencia en el dictamen, es un criterio de análisis que la Corte Constitucional debe tomar en cuenta, al momento de realizar el control constitucional de un cuestionario de consulta popular, mas no debe asumirse como el establecimiento de una limitación para la presentación de iniciativas de consulta popular.

15. En este sentido, considero además que es sumamente importante la participación de comunidades locales en asuntos de carácter ambiental, considerando la incidencia directa que sobre ellas pueden tener las decisiones y políticas públicas en esta materia. No obstante, es imprescindible que en dichas iniciativas se determine con claridad las localidades específicas a las que se aplica la consulta.

16. La Corte Constitucional, al examinar la constitucionalidad de las preguntas propuestas, debe considerar la aplicación de la *congruencia democrática* en función de cada caso. Esto quiere decir, considerar los diferentes elementos que forman parte de estos procesos: los sujetos proponentes, la materia sobre la que trata la consulta, la jurisdicción territorial sobre la que se realiza la consulta y las autoridades obligadas.

17. Así, la Corte Constitucional, debe aplicar de forma diferenciada este criterio considerando, por ejemplo, si la peticionaria es una autoridad estatal o si se trata de una persona o colectivo de sociedad civil. Esto, por cuanto, los roles que cumplen dentro de un Estado constitucional son diferentes, y por tanto, la argumentación y enunciación de justificaciones no podrían ser equiparables.

18. En suma, el criterio de *congruencia democrática*, debe ser asumido como un parámetro de análisis que la Corte Constitucional aplica en el examen a los cuestionarios de iniciativas de democracia directa. Este no es un requisito que implique

⁷ *Ibíd.* párr.49.

un obstáculo o límite a quienes buscan ejercer la democracia directa, sino que su aplicación adecuada a cada caso debe coadyuvar a la participación ciudadana cumpliendo con lo exigido por la Constitución y la LOGJCC.

Dr. Agustín Grijalva Jiménez
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez, en la causa 1-21-CP, fue presentado en Secretaría General el 25 de junio de 2021, mediante correo electrónico a las 11:16; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN No. 1-21-CP/21

VOTO CONCURRENTES

Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), respetuosamente formulo el presente voto concurrente de la sentencia No. 1-21-CP/21, de acuerdo con las razones que se exponen a continuación:
2. En el dictamen de mayoría, aprobado el 23 de junio de 2021, se analiza el petitorio de consulta popular a través de tres problemas jurídicos: **(i)** el cumplimiento de los requisitos formales de los considerandos que introducen a las preguntas; **(ii)** el cumplimiento de los requisitos formales de las preguntas; y, **(iii)** la constitucionalidad de las preguntas desde una perspectiva material¹.
3. Pese a que estoy de acuerdo con la decisión, pues comparto las razones vertidas por el voto de mayoría en relación a los problemas jurídicos **(i)** y **(ii)**, disiento con el análisis efectuado en el tercer problema jurídico, por considerar que las razones otorgadas en el mismo constituyen un argumento adicional secundario y prescindible, que además pone en riesgo el derecho de participación contenido en la Constitución.
4. Dado que en el control formal realizado se determinó que las cinco preguntas analizadas son compuestas -al formular más de dos cuestiones que no están interrelacionadas ni son interdependientes entre sí- considero que aquella es la ratio decidendi de la sentencia y por tanto otorga las razones necesarias y suficientes para establecer que la consulta de los proponentes no ha cumplido con los requisitos establecidos en la Ley para garantizar la libertad del elector. En consecuencia, es por ello que coincido con la decisión; sin embargo, estimo que debió prescindirse del análisis efectuado respecto a la congruencia democrática, que aun cuando es importante, no constituye un requisito constitucional para llevar a cabo una consulta planteada por la ciudadanía.
5. El dictamen de mayoría se refiere a que *las medidas de adoptar* contenidas en una propuesta deben tener congruencia entre el cuerpo de electores al que va encaminada una consulta (el *representado*) y el nivel de gobierno de las autoridades jurídicamente vinculadas por los resultados de la consulta (el *representante*) y que cuando tal congruencia no se verifica “*podría utilizarse como instrumento para subvertir ilegítimamente aquellas relaciones entre representantes y representados*”².

¹ Corte Constitucional, dictamen No. 1-21-CP/21 de 23 de junio de 2021, párr. 16

² Corte Constitucional, dictamen No. 1-21-CP/21 de 23 de junio de 2021, párr. 48 (3).

6. A reglón seguido el dictamen suscrito por la mayoría de la Corte Constitucional precisa que:

“[...] la referida congruencia no es un factor que condicione de forma absoluta la procedencia de los efectos jurídicamente vinculantes de una consulta popular. La congruencia democrática es un criterio solo de carácter prima facie. Esto quiere decir que, si una consulta popular busca vincular jurídicamente a una cierta autoridad, en principio, debe convocarse a la totalidad del cuerpo electoral correspondiente al nivel de gobierno al que dicha autoridad pertenece. Por ejemplo, si se trata de dirigir un mandato obligatorio a un concejo cantonal, en principio, no podría pronunciarse solo una parte de las parroquias que conforman el cantón, sino la totalidad de ellas. Pero, como 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)³.

7. Aun cuando comparto que las consultas populares no pueden subvertir ni eliminar el régimen de competencias previsto en la Constitución, considero que en el régimen constitucional ecuatoriano el principio democrático incorpora la participación protagónica de la ciudadanía y este se expresa en un mandato de maximizar las oportunidades efectivas de participación, la cantidad de actores que estén en aptitud de participar y la incidencia que dicha participación tenga en la decisión final a adoptar. Por tal razón, la congruencia democrática no debe ni puede constituirse *per se* como un límite a dicha participación, más aun teniendo en cuenta que la misma Constitución, en su artículo 104, establece que la ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular “*sobre cualquier asunto*”.
8. Por consiguiente, considero que la carga de argumentación sobre la congruencia democrática y el nivel de vinculatoriedad de una consulta popular local -cuando es presentada por la ciudadanía- no le corresponde a esta ni al control previo de constitucionalidad que efectúa la Corte Constitucional, pues este no puede condicionar el derecho de participación a un requisito que no está previsto ni en la Constitución ni en la ley. Al contrario, considero que dicha carga más bien recae sobre las diversas autoridades públicas en caso de que corresponda la implementación de la consulta popular. Esto pues, como ya se dijo, la congruencia democrática no puede ser, prima facie y por sí sola, un límite o condicionamiento formal ni material ante la posibilidad de que los que se consideran directamente interesados puedan ejercer su derecho a consultar y opinar sobre cualquier asunto que les afecte.

³ Corte Constitucional, dictamen No. 1-21-CP/21 de 23 de junio de 2021, párr. 48 (3).

9. El alcance y obligatoriedad en los distintos niveles de gobierno deberá ser determinado y justificado por cada autoridad pública involucrada en el momento de ejecutarla y es ahí donde la congruencia democrática, el régimen de competencias, la coordinación y cooperación establecida en la Constitución, así como el principio democrático, toman relevancia. Serán los llamados a ejecutarla, quienes deberán responder ante el electorado, sobre la base de un alto estándar argumentativo y jurídico, por qué, cómo y hasta dónde va a implementar la decisión del pueblo soberano.

10. En consecuencia, estimo que cuando el voto de mayoría establece que se: (i) verifica que los considerandos antes citados introducen una incongruencia entre el conjunto de electores a ser consultados (los ciudadanos del Distrito Metropolitano de Quito) y el nivel de gobierno al que pertenecen las autoridades vinculadas y (ii) que los proponentes no han ofrecido razones suficientes que justifiquen aceptar la incongruencia en el caso concreto en relación a *que la consulta proyectada afecte exclusiva o preponderantemente a los intereses de los electores del Distrito Metropolitano de Quito y que por tanto dichos considerandos carecen de justificación constitucional*⁴, se impone una carga innecesaria y ajena a lo que la Constitución y la ley prevén para este control constitucional; afectando a su vez la posibilidad real de que la ciudadanía ejerza sus derechos de participación a plenitud.

Dra. Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo, en la causa 1-21-CP, fue presentado en Secretaría General el 28 de junio de 2021, mediante correo electrónico a las 12:45; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

⁴ Corte Constitucional, dictamen No. 1-21-CP/21 de 23 de junio de 2021, párr. 50.

DICTAMEN No. 1-21-CP/21

VOTO SALVADO

Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría y Enrique Herrería Bonnet

1. En relación con el dictamen N.º 1-21-CP/21, con ponencia del juez Alí Lozada Prado, nos permitimos disentir con el voto de mayoría, por las razones que exponemos a continuación, en tres acápites: i) la consulta popular, la naturaleza y el rol de la Corte, ii) la indivisibilidad del territorio, iii) la congruencia democrática.

i) La consulta popular, la naturaleza y el rol de la Corte

2. La consulta popular puede entenderse y analizarse de muchas maneras. Una de esas tiene que ver con su relación con la democracia.

3. La democracia es una forma de gobierno que propone la participación y la deliberación de quienes forman una comunidad política. La Constitución reconoce varias formas de democracia¹: la democracia representativa (en el Estado), la democracia directa (con el Estado) y la democracia comunitaria (fuera del Estado).

4. La consulta popular es uno de los mecanismos previstos en la Constitución para ejercer la democracia directa.²

5. No toda consulta popular fomenta la participación y la deliberación. La consulta popular, cuando se violenta la libertad del elector, al contrario de lo que se pretende, puede ser un mecanismo que impide el debate y que puede convertirse en un instrumento de manipulación. En estos casos el proponente o un grupo de interés decide la pregunta y se beneficia de la respuesta. Este tipo de consulta es clientelar. De ahí que la Corte deba, con celo, garantizar la comprensión de lo que se consulta en los considerandos y en la pregunta y crear un entorno favorable para garantizar la libertad del elector.

6. La consulta popular cuando se convierte en un mecanismo que, entre otras cuestiones, permite cuestionar decisiones tomadas unilateralmente, convertirse en una oportunidad para discutir temas de interés colectivo, promover la protección de derechos, visibilizar la solución a problemáticas que un sector de la población tiene conciencia, llamar la atención sobre cambios estructurales que requieren de políticas públicas para avanzar, entonces se materializa la democracia. Este tipo de consulta es democracia directa. En estos casos quien propone la pregunta recoge un clamor social o natural y el pueblo y la naturaleza se benefician de la respuesta.

¹ Constitución, artículo 95.

² Constitución, artículo 104.

7. En los casos de consulta popular, basadas en el ejercicio del derecho a la participación mediante democracia directa y para promover derechos, la Corte debe abordar la consulta desde la aproximación más favorable a los derechos, conforme lo establece la propia Constitución.³

8. El 29 de marzo de 2021, un grupo de ciudadanos, habitantes del Distrito Metropolitano de Quito, propusieron ante la Corte un pedido de dictamen para consultar sobre la posibilidad de realizar minería en los territorios del Subsistema metropolitano de áreas naturales protegidas y la Mancomunidad del Chocó Andino (parroquias de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto).

9. Los considerandos y los textos de la pregunta están encaminados a la protección y a la promoción, entre otros, de los derechos de la naturaleza.

10. Si en el constitucionalismo occidental el siglo XIX fue el del reconocimiento de los derechos de libertad, el siglo XX de los derechos sociales, el siglo XXI tiene que ser de los derechos de la naturaleza.

11. Estamos viviendo la crisis ambiental más dramática que está atravesando la Tierra por causas provocadas por la especie humana: el antropoceno. Por primera vez, durante una vida humana, nuestra especie es testigo de la extinción masiva de especies. Cuestiones como el calentamiento global, la desertificación, las inundaciones, el deshielo de los polos y de nuestros nevados, la contaminación, son un efecto de la organización económica de nuestra sociedad basada en nuestra forma de producir energía, de vivir en ciudades, de consumir alimentos industrializados. Lo peor de todo es que el planeta será inhabitable no solo para las millones de especies que se están extinguiendo sino para el mismo *homo sapiens*.

12. La consulta popular propuesta, desde nuestra perspectiva y por lo dicho, se encuadra en el tipo de democracia directa, y la Corte debió haber interpretado las normas jurídicas aplicables a la consulta desde la perspectiva más favorable a la participación.

ii) La indivisibilidad del territorio

13. La decisión de mayoría se basa en dos razones para negar la propuesta presentada. La primera razón, respecto al examen formal de los considerandos, afirma que las preguntas no cumplen los requisitos formales ya que, a juicio de la mayoría, sí se refieren a una cuestión, pero a ámbitos geográficos distintos:

Debido a que los territorios del Sistema y de la Mancomunidad se solapan solo parcialmente, hay zonas del primero que no corresponden al segundo y viceversa, por lo que si bien es cierto que en las preguntas se plantea, respectivamente, una sola cuestión en cuanto al tipo de actividad a prohibirse, no lo es así respecto del ámbito geográfico, pues cada pregunta involucra dos

³ Constitución, artículo 11 (5).

*zonas distintas, lo que lesionaría la libertad del elector porque se le privaría de la opción de pronunciarse, por ejemplo, a favor de establecer la prohibición de actividades mineras en el ámbito geográfico del Subsistema, pero no en los territorios de la Mancomunidad no incluidos en el Subsistema. **Entre el uno y el otro espacio, además, no se aprecia que haya interrelación e interdependencia, es decir, no se ve la necesidad de que el elector se pronuncie sobre ambos espacios dentro de una misma pregunta; de hecho, los proponentes no aportan razones para establecer tal interrelación o interdependencia.***⁴. (resaltado añadido)

14. La división de un territorio es una mera convención humana. Las líneas de un mapa, las fronteras, los linderos solo existen en la imaginación humana. Son representaciones transitorias y dinámicas que crean realidades, sin duda. El territorio del Ecuador o la propiedad individual o colectiva existen, generan conflictos y también se pueden exigir derechos sobre esos espacios.

15. Sin embargo, desde que el Ecuador reconoció los derechos de la naturaleza o también conocidos como Pacha Mama en la Constitución,⁵ la perspectiva humana no debe ser la única para resolver los conflictos en nuestro entorno. La naturaleza, los seres y especies que la habitan, no conocen de la división territorial humana.

16. La iniciativa de consulta tiene una mirada ecológica que, para efectos del caso, supera una simple división parroquial. Lo que tiene en común todo el territorio implicado en la iniciativa es que es un hábitat, un ecosistema, en el que existe una diversidad inmensa de vida, tanto animal como vegetal. Ese único territorio tiene, lastimosamente para efectos de la consulta y del voto de mayoría, dos divisiones territoriales: el Subsistema metropolitano de áreas naturales protegidas y la Mancomunidad del Chocó Andino (ambos dentro del Distrito Metropolitano de Quito). Los consultantes, desde nuestro criterio, sí aportan razones para referirse a estos dos territorios: ambos se encuentran dentro de la reserva de biósfera del Chocó Andino.

17. Cuando la sentencia afirma que “[e]ntre el uno y el otro espacio, además, no se aprecia que haya interrelación e interdependencia”, se reitera una mirada antropocéntrica inadecuada para apreciar la naturaleza. La interrelación e interdependencia, que entre paréntesis son dos características implicadas en la noción de *sumak kawsay* o buen vivir,⁶ son elementos propios de la existencia, mantenimiento y regeneración de la naturaleza.⁷ La naturaleza, sin interrelación e interdependencia, no podría tener ciclos vitales o procesos evolutivos.

18. La sentencia, con el voto de mayoría, considera que esta división imaginaria humana hace que la consulta tenga zonas geográficas distintas en una sola pregunta y que se afecta la libertad del elector. Quienes consultan, con una sensibilidad diversa a la

⁴ Corte Constitucional, Dictamen 1-21-CP/21, párrafo 37.

⁵ Constitución, Preámbulo y artículo 71.

⁶ Constitución, artículo 275.

⁷ Constitución, artículo 71.

de un profesional del derecho, tienen claro que se trata de un solo ecosistema. Con gran seguridad los electores también lo entenderían así.

19. Aún en el supuesto de que la pregunta plantearé dos cuestiones diversas porque son zonas geográficas distintas y que una persona considere que no debe haber actividad extractiva en la Mancomunidad pero sí en el Subsistema metropolitano, su voto simplemente sería negativo por no estar de acuerdo, en parte o en el todo, con la pregunta. No era, pues, razón suficiente para negarla.

20. La sentencia concede que una de las interpretaciones posibles sobre las preguntas podría ser en el sentido desarrollado en este voto razonado. Sin embargo, cuando afirma que podrían haber otras interpretaciones, como la que acaba haciendo la decisión, concluye que *“debido a que las preguntas tienen varias interpretaciones posibles lesionan claramente el derecho a la libertad del elector.”*⁸

21. La Constitución, en materia de derechos, claramente establece que los jueces y juezas *“deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia.”*⁹ Esto quiere decir que la Corte debió, en lugar de rechazar la consulta por la forma, aplicar la interpretación que más favorezca a la participación y a los derechos de la naturaleza.

22. El efecto del estándar aplicado por la Corte es que complejiza la consulta. Las preguntas, por Subsistema metropolitano y por Mancomunidad, tendrán que dividirse. Ahora tendríamos el doble de preguntas que, además, multiplicará el costo de una consulta popular.

23. En consecuencia, consideramos que el estándar aplicado por la Corte es inadecuado, no existen preguntas compuestas en la iniciativa de consulta y que no existe vulneración alguna a la libertad del elector.

iii) La incongruencia democrática

24. La segunda razón para negar la consulta se desarrolla en el examen material de las preguntas. Se afirma que algunos considerandos de la iniciativa son *incongruentes* entre los electores a ser consultados y el nivel de gobierno al que pertenecen las autoridades vinculadas por la consulta popular:

*...aunque el cuerpo electoral de la consulta que se propone está conformado exclusivamente por los habitantes del Distrito Metropolitano de Quito, los referidos considerandos establecen ciertos efectos jurídicamente vinculantes para determinadas autoridades del nivel de gobierno nacional.*¹⁰

⁸ Corte Constitucional, Dictamen 1-21-CP/21, párrafo 39.

⁹ Constitución, artículo 11 (5).

¹⁰ Corte Constitucional, Dictamen 1-21-CP/21, párrafo 45.

25. La congruencia, según el Dictamen, consiste en que debe haber correspondencia entre el cuerpo electoral consultado y el nivel de gobierno vinculado.¹¹ No estamos de acuerdo con este criterio porque establece requisitos que no están en la Constitución, va en contra de la descentralización, que es además un mandato constitucional y deber estatal¹², favorece la visión estatal centralista por sobre la consideración de los derechos, y en la práctica haría imposible cualquier consulta local.

26. “La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto”, establece con absoluta claridad la Constitución.¹³

27. Si la consulta popular encaminada a la democracia directa es un derecho,¹⁴ la Constitución establece que “no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley.”¹⁵ Jurisprudencialmente se ha establecido un requisito inexistente en la Constitución y la ley.

28. La norma que reconoce la posibilidad para solicitar la consulta popular sobre cualquier asunto ha resultado incómoda para un régimen con tendencia autoritaria y centralista. En el año 2015, una de las reformas a la Constitución aprobadas (que luego fueron anuladas), además de la reelección indefinida, tuvo que ver con la consulta popular. Se añadió, al artículo 104, “que sean de competencia del correspondiente nivel de gobierno” y se suprimió “sobre cualquier asunto.”¹⁶

29. Lastimosamente el criterio de “congruencia”, que esperamos sea superado, logró jurisprudencialmente lo que no se pudo mediante “enmienda”.

30. Si se lleva al extremo el argumento de “congruencia”, haría inviable cualquier consulta local. Las autoridades nacionales, como los ministerios o ciertas agencias de control, ejercen competencias constitucionales y legales en todo territorio nacional. Si el tema de la consulta es sobre cualquier asunto local, por las competencias exclusivas o concurrentes nacionales, debería consultarse a toda la población ecuatoriana. Este criterio dificulta las consultas locales y los análisis de constitucionalidad.

31. Por otro lado, una consulta de carácter local puede ser un mecanismo de sus habitantes para presionar a las autoridades centrales.

32. En la Corte existen debates no acabados sobre los efectos de la consulta y en la sentencia se habla, dentro del tercer problema jurídico, del control de los efectos de una consulta. Si bien existen efectos jurídicos y políticos, cuando la Constitución permite la consulta sobre “cualquier asunto”, también determina que “[e]l pronunciamiento

¹¹ Corte Constitucional, Dictamen 1-21-CP/21, párrafo 47.

¹² Constitución, artículo 3 (6).

¹³ Constitución, artículo 104, inciso 4.

¹⁴ Constitución, artículo 95.

¹⁵ Constitución, artículo 11 (3).

¹⁶ Asamblea Nacional, “Enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador”, Registro Oficial N. 653, 21 de diciembre de 2015, artículo 1.

*popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento.*¹⁷ Los efectos concretos de cada consulta posiblemente deben ser resueltos después de un debate y en espacios deliberativos.

33. La Constitución establece que el Estado “*se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.*”¹⁸ Esta frase se omite en el fallo de mayoría (párrafo 48.1). En la sentencia, por la congruencia democrática, se atenta contra este principio. Los grandes favorecidos son el gobierno central y las actividades que promueven, se afecta la descentralización y se limita la posibilidad del autogobierno en lo local.

34. La Corte, tanto en derechos como en la descentralización, tiene el mandato constitucional de desarrollar progresivamente su regulación.¹⁹ Esta vez la Corte lo hizo de forma regresiva y con ello menoscaba el ejercicio de los derechos.

35. Por tanto, no compartimos el criterio de “congruencia” para rechazar, en el análisis material, la iniciativa ciudadana a consulta popular.

36. El Dictamen afirma que “*no afecta la posibilidad que tienen los peticionarios de subsanar, en futuras solicitudes, los defectos detectados en este dictamen.*”²⁰

37. Los proponentes, las personas, los colectivos, los habitantes de las zonas aludidas, que están luchando por todos los medios posibles por proteger los derechos de la naturaleza, tienen derecho a presentar una vez más el pedido de consulta y también pueden, con renovados y profundos argumentos que con frecuencia son más coherentes y pertinentes que los argumentos jurídicos, desafiar los criterios establecidos por la Corte.

38. Los precedentes, como toda norma jurídica, no están escritos en piedra y pueden cambiar.

39. La naturaleza, la biodiversidad, los seres no humanos que no tienen voz propia ante los tribunales y el Estado, que habitan en el Subsistema y la Mancomunidad, requieren de esas personas defensoras de la naturaleza para sobrevivir.

Ramiro Avila Santamaría
JUEZ CONSTITUCIONAL

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

¹⁷ Constitución, artículo 106, último inciso.

¹⁸ Constitución, artículo 1.

¹⁹ Constitución, artículos 11 (8) y 239.

²⁰ Corte Constitucional, Dictamen 1-21-CP/21, párrafo 53.

Razón. - Siento por tal que el voto salvado de los Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría y Enrique Herrería Bonnet, en la causa 1-21-CP, fue presentado en Secretaría General el 24 de junio de 2021, mediante correo electrónico a las 06:39; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen. - Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL