

Quito, D.M., 21 de noviembre de 2024

CASO 13-20-IA

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

SENTENCIA 13-20-IA/24

Resumen: La Corte Constitucional analiza la acción de inconstitucionalidad presentada en contra de la resolución del Consejo Nacional Electoral PLE-CNE-2-30-1-2019, publicada el 15 de febrero de 2019, en el suplemento 429 del Registro Oficial. La Corte encuentra que dicha resolución, en la que se convocó a la ciudadanía del cantón Girón a una consulta popular, no transgredió lo dispuesto en el artículo 104 de la Constitución pues se emitió como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 105 de la LOGJCC.

1. Antecedentes procesales

1.1. Antecedentes de la consulta popular en el cantón Girón

1.1.1. Causa 0001-12-CP

1. El 11 de mayo de 2012, mediante oficio 0001-147, Christian Proaño Jurado, en su calidad de secretario general del Consejo Nacional Electoral (“CNE”), remitió a la Corte Constitucional para el período de transición la resolución PLE-CNE-6-30-4-2012, aprobada el 30 de abril de 2012 por el Pleno del CNE, que en su artículo 1 dispuso que se:

solicite a la Corte Constitucional que emita dictamen previo sobre la constitucionalidad de la pregunta "¿Está usted de acuerdo que se realicen actividades mineras en los páramos y fuentes de agua del Sistema Hidrológico Kimsakocha (Quimsacocha)? SI... (sic) NO..."

2. A través de auto expedido el 7 de junio de 2012, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional para el periodo de transición admitió a trámite el caso.¹ La causa fue signada con el número 0001-12-CP.

¹ El 5 de julio de 2012, se designó a Roberto Bhrunis Lamarie como juez ponente, quien, mediante providencia dictada el 18 de julio de 2012, avocó conocimiento de la causa. El 11 de diciembre de 2012 se llevó a cabo un nuevo sorteo en el Pleno de la Corte Constitucional, una vez que concluyeron sus funciones los integrantes de la Corte Constitucional para el período de transición, en dicho sorteo, le correspondió la sustanciación de esta causa al ex juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán, que avocó conocimiento de la misma el 27 de febrero de 2013.

3. El 15 de octubre de 2014, mediante dictamen 0004-14-DCP-CC la Corte Constitucional resolvió:

1. No emitir dictamen de constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular en el caso No. 0001-12-CP, hasta que se cumpla la verificación del requisito de legitimidad democrática, determinado en el cuarto inciso del artículo 104 de la Constitución de la República, en concordancia con la regla jurisprudencial emitida por la Corte Constitucional en el dictamen No. 001-13-DCP-CC, dentro del caso No. 0002-10-CP. 2. Disponer al Consejo Nacional electoral la verificación del cumplimiento del requisito de legitimidad democrática establecido en el cuarto inciso del artículo 104 de la Constitución, antes de solicitar dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular formulada [...]

4. El 28 de agosto de 2015, el CNE remitió a la Corte Constitucional la resolución PLE-CNE-1-27-8-2015, expedida por el Pleno de dicho organismo.² El artículo 2 de dicha resolución estableció:

[d]isponer al señor Secretario General remita copia certificada del expediente a la Corte Constitucional, dando a conocer que los representantes de la Unión de Sistemas Comunitarios de Agua del cantón Girón, de la provincia del Azuay. Filial de la FOA-ECUARUNARI-CONAIE, han dado cumplimiento con el requisito de legitimidad democrática, al haber alcanzado al menos el 10% de firmas del registro electoral del cantón Girón, de la provincia del Azuay que respaldan la Consulta Popular.... "

5. El 12 de octubre de 2016, el Pleno de la Corte Constitucional dispuso que la documentación remitida por el secretario general del CNE sea incorporada al expediente de la causa a fin de que continúe la sustanciación del caso.

1.1.2. Causa 0008-15-CP

6. El 11 de septiembre de 2015, el secretario general del CNE remitió a la Corte Constitucional la resolución PLE-CNE-2-10-9-2015 de 11 de septiembre de 2015 adoptada por el Pleno de ese Organismo.³ En el artículo 2 de dicho instrumento, se determinó:

[d]isponer al señor Secretario General remita copia certificada del expediente a la Corte Constitucional, dando a conocer que los representantes del Colectivo "Unido por el Desarrollo de los cantones Girón y San Fernando", han dado cumplimiento con el requisito de legitimidad democrática, al haber alcanzado al menos el 10% de firmas del registro electoral de los cantones Girón y San Fernando, de la provincia del Azuay, que respaldan la Consulta Popular con la pregunta: Está usted de acuerdo que la zona de influencia del proyecto minero Loma Larga (Kimsakocha) se beneficie del 60% de las regalías que genere la explotación minera responsable? "

² La resolución fue remitida mediante oficio 01291 de 27 de agosto de 2015.

³ La resolución fue remitida mediante oficio 01316 de 10 de septiembre de 2015.

7. El 17 de mayo de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite el caso 0008-15-CP y dispuso su acumulación al caso 0001-12-CP por tener identidad de objeto y acción.
8. El 14 de junio de 2018, el entonces juez sustanciador avocó conocimiento del caso 0008-15-CP. El 25 de julio de 2018, mediante memorando 148-18/CC-ARG-FMVH, se remitieron los casos acumulados a la Secretaría General de la Corte Constitucional, a fin de que sean conocidos por el Pleno del Organismo.

1.2. Desarrollo de la Consulta Popular

9. El 30 de enero de 2019, mediante resolución PLE-CNE-2-30-1-2019, publicada el 15 de febrero de 2019 en el primer suplemento 429 del Registro Oficial, el Consejo Nacional Electoral convocó a elecciones “de manera obligatoria, a todas las ciudadanas y ciudadanos ecuatorianos residentes en el cantón Girón de la provincia del Azuay con derecho a ejercer el voto; al proceso electoral de Consulta Popular sobre actividades mineras en el sector Kinsakocha (Quimsacocha) del cantón Girón de la provincia de Azuay”.⁴
10. El 18 de marzo de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional, mediante auto, resolvió archivar los casos acumulados 0001-12-CP y 0008-15-CP “al haberse materializado el dictamen favorable de conformidad con el artículo 105 de la [LOGJCC]”.⁵ La Corte Constitucional consideró que no era posible pronunciarse sobre la constitucionalidad de la pregunta a realizar a la ciudadanía del cantón Girón pues el término para hacerlo había vencido. Por lo tanto, consideró que “la convocatoria a consulta popular contó con un dictamen favorable de constitucionalidad, como consecuencia del decurso del término legal correspondiente y la omisión de la entonces Corte Constitucional” Frente a esta decisión, integrantes del colectivo “Unidos por el Desarrollo de los cantones Girón y San Fernando” interpusieron un recurso de aclaración.
11. El 24 de marzo de 2019, se desarrolló la consulta popular en la que se consultó a la ciudadanía del cantón Girón lo siguiente:

⁴ El CNE, en los considerandos de dicha resolución, mencionó que, mediante resolución PLE-CNE-1-2019-11-2018-T de 18 de noviembre de 2018, el Pleno de dicho organismo resolvió reconocer que el colectivo proponente de la consulta analizada en la causa 0001-12-CP “cuenta con la legitimación democrática necesaria para impulsar un proceso de consulta popular; y que además se ha producido un dictamen previo, tácito con consecuencias afirmativas por parte de la Corte Constitucional, con todo lo cual; el pleno del [CNE], convocará oportunamente, a elecciones a fin que la ciudadanía se pronuncie”.

⁵ CCE, auto emitido en las causas 0001-12-CP y 0008-15-CP, 18 de marzo de 2019, párrs. 23-25.

¿Está usted de acuerdo que se realicen actividades mineras en los páramos y fuentes de agua del Sistema Hidrológico Kimsakocha (Quimsacocha)?
SI (sic) () NO ()

12. Como resultado de dichas elecciones, el “No” ganó con un 86,96% de los votos.
13. El 26 de marzo de 2019, la Corte Constitucional negó el pedido de aclaración de la decisión de 18 de marzo de 2019.

1.2.1 Antecedentes del proceso ante la Corte Constitucional

14. El 18 de agosto de 2020, la compañía DPMECUADOR S.A. (ex INV MINERALES ECUADOR S.A. INVMINEC) (“**accionante**”) presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra de la Resolución PLE-CNE-2-30-1-2019 de 30 de enero de 2019 emitida por el Consejo Nacional Electoral (“**CNE**”).
15. El 29 de junio de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional⁶ admitió la causa a trámite. Además, solicitó al CNE y a la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) que intervengan para defender o impugnar la constitucionalidad de la disposición demandada.
16. El 27 de julio de 2021, la PGE presentó el escrito requerido. Por otra parte, el 28 de julio de 2021, el CNE respondió lo solicitado por esta Corte.
17. El 28 de agosto de 2021, la Compañía Minera Ruta de Cobre S.A. presentó un *amicus curiae*.
18. El 17 de febrero de 2022, por sorteo se asignó la sustanciación de la causa a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes, quien avocó conocimiento del caso el 9 de febrero de 2024.
19. El 14 de junio de 2024, se desarrolló una audiencia pública a la que compareció el accionante, el CNE, los terceros interesados y varios *amici curiae*.⁷

⁶ La Sala de admisión estuvo conformada por las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez y el ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.

⁷ A la audiencia compareció Emilio Suárez Salazar, en representación de la compañía DPM ECUADOR S.A. (ex INV MINERALES ECUADOR S.A.); Betty Consuelo Báez Villagómez, en representación del Consejo Nacional Electoral. Como terceros interesados intervinieron Carla Guerra Barreiro, en representación de la Presidencia de la República, Rafaella Uzcátegui Pacheco, en representación de la Procuraduría General del Estado; Yaku Pérez Guartambel, en representación de la Federación de Organizaciones Indígenas y Campesinas del Azuay FOA; y, de Segundo Santiago Lema Camas, procurador común de: Etelvina Mogrovejo Calle; Jhonny Tapia Mogrovejo; José Bolívar Quezada Patiño; Lauro Arariwa Sigcha Vele, defensores del agua del pueblo de Girón. Además, comparecieron varias personas en calidad de *amici curiae*.

2. Disposición cuya inconstitucionalidad se demanda

20. En la demanda se impugna la resolución PLE-CNE-2-30-1-2019 en la que se convocó a los habitantes del cantón Girón a una consulta popular que tuvo lugar el 24 de marzo de 2019, respecto de la realización de actividades mineras en el sector “Quimsacocha”.

3. Competencia

21. De acuerdo con lo establecido en el artículo 436 numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 75 y 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, este Pleno es competente para conocer y resolver sobre las acciones de control abstracto de constitucionalidad sobre actos administrativos con efectos generales.

4. Cuestión previa

22. El artículo, 436 de la CRE, referente al control abstracto de constitucionalidad, establece que:

La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones [...] [2] conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, **contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado** [...] [4] Conocer y resolver, a petición de parte, la inconstitucionalidad contra **los actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública** [...]

23. Al respecto, el artículo 74 de la LOGJCC prescribe que el control abstracto de constitucionalidad “tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico”. Asimismo, prescribe la letra d) del artículo 75 de la LOGJCC, que la Corte Constitucional, será competente para ejercer el control abstracto de “actos normativos y administrativos con carácter general”.
24. Conforme lo establecido en el artículo 98 del Código Orgánico Administrativo (“COA”), un acto administrativo es: “[l]a declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo” (énfasis añadido). En contraste, el artículo 128 del COA prescribe que

un acto normativo de carácter administrativo es “toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de una competencia administrativa que produce efectos jurídicos generales, que no se agota con su cumplimiento y de forma directa” (énfasis añadido).

25. Ahora bien, la Corte ya ha establecido que:

[P]ara que un acto administrativo en sentido estricto sea analizado por esta Corte en el marco de una acción de inconstitucionalidad, debe verificarse que este contenga: (a) una declaración unilateral de voluntad efectuada en ejercicio de la función administrativa; (b) que produzca efectos jurídicos generales; y, (c) que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Contrario sensu, es posible que un acto continúe manteniendo los requisitos (a) y (b), y que a su vez carezca del requisito (c) al no agotarse con su solo cumplimiento, pues “el acto tiene la capacidad de integrarse en el ordenamiento jurídico y permanecer en el mismo de forma objetiva y positivizada”.⁸

26. Por lo tanto, el análisis de constitucionalidad por esta Corte procede cuando el acto impugnado cumple con los requisitos (a) y (b) mencionados supra; mas no es imprescindible que se cumpla con el requisito (c). Si no se verifican los dos primeros requisitos, el acto sería contrario a la naturaleza de la acción de inconstitucionalidad, y por ello, su análisis sería improcedente, mientras que, “de no contener el último requisito, únicamente se diferenciaría formalmente si esta Magistratura debe reconducir el análisis del control abstracto hacia una acción de inconstitucionalidad de actos normativos (‘IN’), o, si por el contrario, debe continuar su análisis mediante una IA”.⁹

27. En esa línea, esta Corte ha establecido que:

Lo anterior surge de la piedra angular del derecho público: el principio de reserva de ley. La competencia expresamente otorgada a esta Corte es la de analizar la constitucionalidad contra actos administrativos o normativos “de carácter general [requisito (b)] emitidos por órganos y autoridades del Estado [requisito (a)]”. En otras palabras, esta Corte no es competente, por ejemplo, para analizar la constitucionalidad abstracta de un acto emitido por una persona jurídica privada [carecería del requisito (a)], o la de un acto emitido por una entidad pública, pero que está dirigida hacia personas determinadas, por lo que no irradia efectos generales [carecería del requisito (b)]. La carencia del requisito (c), por otro lado, no deriva en la incompetencia de esta Corte, pues “[p]ara ejercer el control abstracto de constitucionalidad, la Corte Constitucional será competente para [...] resolver las acciones de inconstitucionalidad en contra de [...] actos normativos [que carecen del requisito (c)] y administrativos con carácter general [que contienen el requisito (c)]”. Por ende, le corresponde a esta Magistratura analizar los actos impugnados

⁸ CCE, sentencia 4-18-IA/23, 6 de diciembre de 2023, párr. 57.

⁹ CCE, sentencia 4-18-IA/23, 6 de diciembre de 2023, párr. 57; sentencia 1-18-IA/23, 6 de septiembre de 2023, párr. 58; sentencia 4-21-IA/24, 4 de abril de 2024, párr. 17.

con independencia de si estos son administrativos o normativos, puesto que ambos son susceptibles a ser analizados mediante esta acción.¹⁰

28. Sobre los efectos generales señalados en el párrafo 25 *supra*, esta Corte ha señalado que “la activación de este mecanismo de control debe observar, en primer lugar, que el acto impugnado se encuentre dirigido en forma abstracta e indirecta hacia los administrados o hacia la propia administración”.¹¹

29. Por otra parte, sobre el alcance de sus efectos, la Corte ha determinado que

el acto administrativo de efectos generales debe propender a que su vigencia genere efectos directos e inmediatos, de modo que su aplicación no se encuentre condicionada a la existencia de otro acto ulterior para que pueda producir los efectos jurídicos deseados. Lo dicho será necesario a fin de comprender su verdadera esencia y poder diferenciarlo del acto de simple administración, toda vez que estos últimos tienen la particularidad de ser actos mediatos, consultivos o preparatorios para la formación de la voluntad administrativa y que dada su naturaleza no son propiamente impugnables.¹²

30. En el presente caso se impugna la resolución PLE-CNE-2-30-1-2019 en la que se **convoca:**

[d]e manera obligatoria, a todas las ciudadanas y ciudadanos ecuatorianos residentes en el cantón Girón de la provincia de Azuay con derecho a ejercer el voto; al proceso electoral de Consulta Popular sobre actividades mineras en el sector Kinsakocha (Quimsacocha) del cantón Girón de la provincia de Azuay.¹³

31. En esa medida, le corresponde a la Corte verificar si es que la resolución objeto de la acción tiene la capacidad de producir efectos generales. Para el efecto se plantea el siguiente problema jurídico:

¿La resolución PLE-CNE-2-30-1-2019, es objeto de acción pública de inconstitucionalidad de acto administrativo con efectos generales?

32. En la sentencia 5-13-IA/21, esta Corte señaló que un acto administrativo produce efectos generales cuando se encuentra revestido de un nivel de abstracción que provoca que su aplicación se efectúe de forma impersonal e indeterminada.¹⁴ En esa medida, el

¹⁰ CCE, sentencia 4-18-IA/23, 6 de diciembre de 2023, párr. 59; sentencia 4-21-IA/24, 4 de abril de 2024, párr. 18.

¹¹ CCE, sentencia 17-20-IA/23, 20 de diciembre de 2023, párr. 17; sentencia 4-13-IA/20, 2 de diciembre de 2020, párr. 31; sentencia 4-14-IA/21, 13 de enero de 2021, párr. 20.

¹² CCE, sentencia 5-13-IA/21, 30 de junio de 2021, párr. 25 y 28.

¹³ Resolución PLE-CNE-2-30-1-2019, punto 1 de la convocatoria.

¹⁴ CCE, sentencia 17-20-IA/23, 20 de diciembre de 2023, párr. 19; sentencia 5-13-IA/21, 30 de junio de 2021, párr. 25.

acto debe estar dirigido a todo aquel cuya conducta se subsuma al presupuesto de hecho al que se constriñe el acto administrativo.¹⁵

33. Al respecto, la Corte ha indicado que:

un acto administrativo no produce efectos generales cuando: (i) en el mismo texto del acto se encuentra identificado el destinatario de sus efectos, o (ii) no esté revestido de abstracción, esto es, que no contiene ninguna regla que establezca un efecto para cualquier persona que su conducta se subsuma a un supuesto de hecho.¹⁶

34. En el caso *sub judice*, se observa que el acto impugnado no cumple con el requisito (a) expuesto en el párrafo 25 *supra*, puesto a que consiste en una declaración unilateral de voluntad efectuada por el CNE, pero no en el ejercicio de su facultad administrativa, sino como parte del proceso electoral. En relación al requisito (b), esta Corte observa que el acto administrativo no produce efectos generales pues se encuentra dirigido de forma directa a un grupo determinable de personas. Es decir, a los habitantes del cantón Girón, que se encuentran registrados en el padrón electoral.

35. Por lo tanto, esta Corte observa que el acto impugnado no es objeto de este tipo de acciones. En esa medida, no corresponde continuar con el análisis de la presente causa.

5. Decisión

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

- 1. Rechazar** la demanda de inconstitucionalidad **13-20-IA**.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ CCE, sentencia 17-20-IA/23, 20 de diciembre de 2023, párr. 21.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 21 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 13-20-IA/24

VOTO SALVADO

Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet

De conformidad con el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente salvo mi voto respecto de la sentencia 13-20-IA. A diferencia del criterio de mayoría, considero que la Resolución PLE-CNE-2-30-1-2019 (“**Resolución**”) sí es un acto administrativo con efectos generales. Adicionalmente, respetuosamente considero que la Corte se debió pronunciar respecto de la existencia del dictamen ficto y la falta de control sobre las preguntas de consulta popular.

Sobre la naturaleza de los actos administrativos con efectos generales

1. El objeto de la IA son los actos administrativos con efectos generales. Ahora bien, esta figura no es propia del derecho administrativo, pues no se encuentra reconocida en el COA, sino únicamente en la LOGJCC (pero sin definirla de ninguna forma). Ante la ausencia de una definición legal, dilucidaré la naturaleza del acto administrativo con efectos generales a través de sus figuras similares: el acto administrativo con efectos individuales o plurindividuales, y el acto normativo.
2. El acto administrativo con efectos individuales o plurindividuales es una declaración unilateral de voluntad que produce efectos jurídicos (i) individuales, (ii) directos, y (iii) se agota con su cumplimiento.¹ En materia constitucional, este tipo de actos son impugnables a través de una acción de protección (AP).
3. El acto normativo es su contrario exacto: una declaración unilateral de la administración que produce efectos jurídicos (i) generales, (ii) indirectos, y (iii) no se agota con su cumplimiento.² En materia constitucional, este tipo de actos son impugnables a través de una acción pública de inconstitucionalidad (IN).
4. En definitiva, la diferencia entre un acto administrativo con efectos individuales y un acto normativo son tres:

¹ COA, artículo 98.

² COA, artículo 128.

- (i) Individualización del sujeto: el primero produce efectos individuales, es decir, sobre un sujeto concreto. Mientras que el segundo produce efectos generales, es decir, no identifica a un destinatario en particular.³
 - (ii) Inmediatez de los efectos: el primero produce efectos directos, es decir, altera una situación jurídica concreta de un destinatario concreto. Por otro lado, el segundo no afecta una situación jurídica concreta, sino que se aplica a todo aquel que subsuma su conducta a ciertos presupuestos (abstracción).⁴
 - (iii) Agotamiento: el primero se agota con su cumplimiento, es decir, deja de existir una vez que se cumple. Mientras que el segundo no se agota con su cumplimiento, mantiene su existencia y se integra al ordenamiento jurídico.
5. Los actos administrativos con efectos generales son una suerte de híbrido, pues comparte ciertas características de las dos figuras señaladas previamente. Son una declaración que produce efectos generales (i) e indirectos (ii) (al igual que los actos normativos), pero sí se agotan con su cumplimiento (iii) (igual que los actos administrativos con efectos individuales).
6. Ahora bien, la distinción entre los efectos plurindividuales con los efectos generales puede ser difusa. Por ello, previo a explicar la diferencia entre ambos, es pertinente vislumbrar la diferencia entre efectos individuales y plurindividuales.
7. La diferencia es sutil. La sentencia 4-14-IA/21 es una herramienta adecuada para entender esta diferencia, pues distinguió entre efectos individuales y plurindividuales de los actos objeto de dicha acción.

7.1. Sobre los actos con efectos individuales, la sentencia estableció:

resulta posible observar que el acto administrativo en referencia: identificó destinatarios plenamente singularizados –la comuna Casas Viejas y su liquidador [...]. Por lo expuesto se desprende que el acuerdo en mención corresponde a un acto administrativo de efectos individuales.

7.2. Sobre los actos con efectos plurindividuales, la sentencia estableció:

se verifica esta identificación singularizada de los sujetos sobre los cuales actúan los efectos jurídicos, identificándose como destinatarios del acuerdo, de manera individual, a: las personas recalificadas como comuneros (art.1), las personas determinadas en el informe presentado por la comisión DINAC-

³ CCE, sentencia 260-13-EP/20, 1 de julio de 2020, párr. 43.

⁴ CCE, sentencia 9-21-IA, 22 de noviembre de 2023, párr. 36.

IERAC (art. 2), los nuevos poseionarios (art. 3), el Municipio de Guayaquil (art. 4), el Colegio de Ingenieros Agrónomos del Guayas (art. 5), el liquidador (art. 8, 17 y 18), los poseionarios que no deseen adquirir parcelas (art. 9), el Director Zonal Agropecuario 3 (art. 11), y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (art. 16). En efecto, si bien hay una pluralidad de destinatarios, se confirma que dicha pluralidad se encuentra plenamente identificada de forma individual, confirmándose en el Acuerdo Ministerial No. 543 un acto administrativo de naturaleza plurindividual.

8. En definitiva -a mi criterio- los efectos individuales se producen cuando el acto identifica de manera individualizada a su destinatario. Por otro lado, a mi juicio, los efectos plurindividuales se producen cuando el acto (i) identifica documentos que, a su vez, sí identifican a los destinatarios, por ejemplo, “las personas determinadas en el informe presentado por la comisión DINAC-IERAC”, o (ii) establece criterios concretos para identificar a los destinatarios, por ejemplo “las nuevas posesiones adquiridas con posterioridad al informe de la comisión MAG-IERAC”.
9. Por el contrario, los efectos generales se producen cuando la aplicación del acto se efectúa de forma impersonal e indeterminada. Un ejemplo de un acto administrativo que produce efectos generales es aquel discutido en la sentencia 7-11-IA/19, que fue un acto que convocó a un concurso de méritos y oposición para el cargo de juez.⁵ En dicho acto, no existió un sujeto identificado. Tampoco existió un sujeto identificable, pues, si bien la convocatoria contenía un requisito (ser abogado), ello no implica que sea posible identificar la identidad de los futuros abogados concursantes. Si un acto contiene un requisito, este puede ser visto como uno de los presupuestos para que opere la abstracción (párrafo 4 (ii) *supra*), pero no como un criterio para la identificación.
10. En definitiva, estimo que la diferencia entre los efectos plurindividuales y generales radica en que, en los primeros, el acto administrativo identifica criterios puntuales u otros documentos que sí identifiquen a los sujetos destinatarios; mientras que, en los segundos, no existe ningún tipo de identificación, sin perjuicio de que puedan existir requisitos/presupuestos para que opere la abstracción.

Sobre la naturaleza jurídica de la Resolución

11. La Resolución convocó a elecciones a los ciudadanos residentes en el cantón Girón a una consulta popular. Al respecto, el voto de mayoría consideró que la Resolución no

⁵ CCE, sentencia 4-13-IA/20, 2 de diciembre de 2020, párr. 34: “Un ejemplo de actos administrativos con efectos generales, tal como verificó esta Corte Constitucional en la sentencia 7-11-IA/19, constituyen las convocatorias a concursos públicos de méritos y oposición por parte de entidades del sector público”.

produce efectos generales, por cuanto “se encuentra dirigido de forma directa a un grupo determinable de personas”, estos son, los habitantes del cantón Girón.

12. El criterio del voto de mayoría se basó en los dos elementos descritos en el párrafo 4 supra. Esto son (i) que no produce efectos generales, y (ii) que no produce efectos indirectos. A mi criterio, ambas conclusiones son erróneas.
13. *Primero*, la Resolución sí produce efectos generales. De la revisión íntegra de esta, no se desprende ningún destinatario en concreto. En ninguno de sus once artículos consta ningún nombre de una persona natural o jurídica. Tampoco existe una referencia a un documento que contenga un listado de personas en concreto, ni tampoco un criterio para individualizar a los destinatarios. Por el contrario, está redactado en términos generales a todos los habitantes del cantón Girón.
14. Al respecto, la sentencia de mayoría sostiene que esto último es una forma de identificar a los destinatarios (los habitantes del cantón Girón). Sin embargo, si bien en la Resolución se hace referencia a un determinado grupo de personas, aquello no deviene en que esta deje de tener efectos generales. Si bien la Resolución contiene un requisito (ser habitante del cantón Girón), éste está dirigido de forma general a todos los habitantes de un determinado sector geográfico. Sostener que aquello no constituye efectos generales conllevaría concluir, por ejemplo, que siempre que en un acto no se haga referencia a la totalidad de los ciudadanos ecuatorianos, el acto no surtiría efectos generales.
15. Así, aplicar el criterio del voto de mayoría involucraría que incluso una convocatoria a consulta popular a nivel nacional no produzca efectos generales, al estar dirigida únicamente a las personas mayores a 18 años. Tampoco sería correcto, por ejemplo, sostener que la norma que prohíbe el consumo de alcohol a menores de edad no produce efectos generales, por cuanto “identifica” a todas las personas menores. En definitiva, a mi criterio, los ejemplos anteriores (habitar en determinado lugar o ser mayor de edad) son únicamente presupuestos para la abstracción, pero no implica que el acto deje de ser general.
16. En la sentencia 7-11-IA/19, el acto impugnado tampoco estaba dirigido a toda la población ecuatoriana en estricto sentido, pues consiste en una convocatoria a un concurso a los abogados del Ecuador. Siguiendo mi lógica, la Corte consideró que dicho acto sí produjo efectos generales.
17. *Segundo*, la Resolución no produce efectos directos. La Resolución de ninguna forma crea, modifica o extingue derechos de un sujeto particular. Asimismo, la Resolución no alteró la situación jurídica de los habitantes del cantón Girón.

18. Por estas dos razones, considero que la Resolución sí es un acto administrativo con efectos generales, y por lo mismo, debió ser analizada al ser objeto de IA.

Sobre la falta de control de la consulta popular

19. En el caso de la sentencia 19-19-IN/24, la mayoría del pleno desestimó una acción de inconstitucionalidad planteada en contra de la figura del dictamen ficto. En mi calidad de juez, salvé mi voto, por cuanto considero que el dictamen ficto es contrario al principio de supremacía constitucional y el principio de no restricción y regresión de derechos.

20. Al igual que en el caso del párrafo *supra*, considero que la Corte está obligada a realizar un control sobre la pregunta relativa a la actividad minera en Quimsacocha. Caso contrario, la Corte permitiría que se eleven a consulta popular preguntas que podrían ser contrarias al objeto de la consulta popular.

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 13-20-IA, fue presentado en Secretaría General el 04 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 16:12; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL