

Quito, 16 de junio de 2021

Doctor  
Alí Lozada Prado  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**  
**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**  
Ciudad. -

**Ref: Caso Número 1-21-CP**

Pedido de Consulta Popular minera - Distrito Metropolitano de Quito

Santiago José Yépez Dávila, de nacionalidad ecuatoriana, con cédula de ciudadanía número 1709401366, de profesión abogado, en mi calidad de Gerente General y representante legal de la compañía **GOLDMINDEX S. A.** con Registro Único de Contribuyente 1792059054001, como se desprende de la copia del nombramiento que adjunto, ante Usted comparecemos y presentamos el siguiente **AMICUS CURIAE**, en concordancia con la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, al tenor del texto a continuación:

#### **A. Antecedentes sobre GOLDMINDEX S. A.**

- i. GOLDMINDEX S. A. (en adelante referida como GOLDMINDEX o la Compañía) es una persona jurídica de derecho privado, constituida bajo las leyes de Ecuador, cuyo objeto social es el desarrollo de actividades en la industria minera.
- ii. GOLDMINDEX es titular de varias concesiones mineras, a lo largo del territorio ecuatoriano, legítimamente otorgadas por el Estado ecuatoriano, con la finalidad de realizar las actividades mineras autorizadas por el ordenamiento jurídico vigente en el Ecuador. Su principal proyecto minero es Fortuna.
- iii. La Compañía, al ser titular minero de varias concesiones, mantiene un alto nivel de interés en la presente causa porque considera que las concesiones mineras que han sido legalmente otorgadas deben contar con la debida protección legal de esta Corte.
- iv. GOLDMINDEX ha realizado durante varios años importantes inversiones de riesgo en las concesiones mineras, lo que ha generado empleo y el pago de impuestos al Estado ecuatoriano.

#### **B. Marco Constitucional Minero**

- v. La Constitución de la República del Ecuador (en adelante referida como “Constitución”) en su primer artículo señala que los recursos naturales no renovables son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Ecuador:

“Art. 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución. Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible.”

- vi. El artículo 261 de la Constitución dispone que el Estado central tiene competencia exclusiva sobre los recursos minerales:

“Art. 261.- El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:

1. La defensa nacional, protección interna y orden público.
2. Las relaciones internacionales.
3. El registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio.
4. La planificación nacional.
5. Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento.
6. Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda.
7. Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales.
8. El manejo de desastres naturales.
9. Las que le corresponda aplicar como resultado de tratados internacionales.
10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos.
11. Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales.
12. El control y administración de las empresas públicas nacionales.”

- vii. Por otro lado, el artículo 408 de la Constitución ordena que:

“[...] Son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos, substancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentren en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial y las zonas marítimas; así como la biodiversidad y su patrimonio genético y el espectro radioeléctrico. Estos bienes sólo

podrán ser explotados en estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos en la Constitución. El Estado participará en los beneficios del aprovechamiento de estos recursos, en un monto que no será inferior a los de la empresa que los explota. El Estado garantizará que los mecanismos de producción, consumo y uso de los recursos naturales y la energía preserven y recuperen los ciclos naturales y permitan condiciones de vida con dignidad.”

- viii. La Constitución también reconoce a la actividad minera como parte de los sectores estratégicos del Estado:

**“Art. 313.- El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos**, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia. **Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado**, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social. Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley.” (Énfasis añadido)

- ix. La Constitución, de forma muy clara y precisa, establece los lugares y las áreas en las que no se puede realizar ninguna actividad extractiva, entre las que se encuentran las actividades mineras:

**“Art. 407.- Se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles**, incluida la explotación forestal. 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.” (Énfasis añadido)

Del texto del artículo antes citado, claramente se desprende que, por el contrario, en caso de que el Estado central decida explotar dichos recursos naturales, debe existir la iniciativa de la Presidencia de la República y la declaratoria de la Asamblea Nacional, misma que puede convocar a una consulta popular para decidir sobre la explotación o no de los recursos. Esto ratifica nuestra posición respecto de que la decisión sobre la explotación de recursos naturales recae, exclusivamente, en el Estado central y, para los casos de áreas protegidas o zonas intangibles, la decisión puede ser tomada vía consulta popular general, toda vez que los recursos naturales (y los beneficios de su aprovechamiento) pertenecen a todos los ecuatorianos

y no solamente a los ciudadanos de una respectiva región, provincia o cantón.

- x. El artículo 57 de la norma ibidem reconoce y garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, entre otros, el derecho colectivo de “[...] **Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras...** 7. *La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; **participar en los beneficios que esos proyectos reporten** y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen [...]*” (Énfasis añadido)
  
- xi. Por otro lado, la Constitución, en su artículo 82, reconoce a la seguridad jurídica como un derecho constitucional, el cual se fundamenta en el respeto a la propia Carta Magna, la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes. Al existir concesiones mineras previamente otorgadas en legal y debida forma, a la fecha de la pretendida consulta popular, donde se busca prohibir actividades de explotación minera a pequeña, mediana y gran escala en determinadas áreas, se violaría el derecho constitucional a la seguridad jurídica de aquellos titulares mineros que obtuvieron concesiones mineras de conformidad con ordenamiento jurídico vigente; es decir, de manera legal, clara, pública y aplicada por las autoridades competentes que otorgaron dichas concesiones.
  
- xii. Como parte de los deberes generales del Estado, el artículo 277 de la Constitución dispone:

***“Impulsar el desarrollo de las actividades económicas mediante un orden jurídico e instituciones políticas que las promuevan, fomenten y defiendan mediante el cumplimiento de la Constitución y la ley.”*** (Énfasis añadido)
  
- xiii. Por otro lado, el artículo 284 de la Constitución, la política económica estatal persigue, entre otros, los siguientes objetivos:
  - 1. Asegurar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional.
  - 2. Incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional.
  - 3. Asegurar la soberanía alimentaria y energética.
  - 4. Impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales.

5. Mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo.

La Ley en materia electoral permite la realización de consultas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, pero las “mancomunidades” no son legalmente una distribución política territorial. Los proponentes de la consulta únicamente pertenecen a 4 parroquias afectadas en caso de darse consulta, pero sus resultados afectarían y tendrían impactos y efectos inclusive para otras parroquias.

En consecuencia, señor Juez, se debe mencionar que de la base legal citada en los párrafos anteriores, se identifica que todos estos derechos, también, se verían menoscabados y afectados en el caso de aceptarse la ejecución de una consulta popular minera cantonal, a la luz de la cual se decidiría sobre derechos constitucionales que le competen a todos los ciudadanos del país, y no solo a los residentes y empadronados en la ciudad de Quito.

### **C. Sobre la constitucionalidad de las preguntas objeto del proceso en mención**

- xiv. Los peticionarios de la consulta, por sus propios y personales derechos, solicitan a la Corte Constitucional que se pronuncie respecto de la constitucionalidad de las preguntas planteadas y que la transcribimos a continuación:

#### **PREGUNTA 1**

¿ESTÁ USTED DE ACUERDO CON QUE SE PROHIBA 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 PROHIBA 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, CALACALÍA, NANEGAL, NANEGALITO, GUALEA Y PACTO,

QUE CONFORMAN LA MANCOMUNIDAD DEL CHOCÓ ANDINO? SÍ ( ) NO ( )

### **PREGUNTA 3**

¿ESTÁ USTED DE ACUERDO CON QUE SE PROHIBA 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, CALACALÍA, NANEGAL, NANEGALITO, GUALEA Y PACTO, QUE CONFORMAN LA MANCOMUNIDAD DEL CHOCÓ ANDINO? SÍ ( ) NO ( )

### **PREGUNTA 4**

¿ESTÁ USTED DE ACUERDO CON QUE SE PROHIBA 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, CALACALÍA, NANEGAL, NANEGALITO, GUALEA Y PACTO, QUE CONFORMAN LA MANCOMUNIDAD DEL CHOCÓ ANDINO? SÍ ( ) NO ( )

- xv. Por disposición del artículo 75 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante LOGJCC), la Corte Constitucional tiene la competencia para el control de la constitucionalidad de las preguntas que tengan la intención de ser incorporadas a un proceso de consulta popular.
- xvi. Por otro lado, el artículo 104 de la LOGJCC, respecto del control de constitucionalidad, señala los requisitos que debe cumplir cualquier pregunta que va a ser sometida a aprobación vía consulta popular; siendo estos:

“Art. 104 1.- la formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos; [...]

[...] 2. La posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta. Se prohíbe la aprobación o rechazo en bloque;

3. La propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico; y,

4. La propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico.”

- xvii. Cabe mencionar que las preguntas planteadas para la consulta popular que se impulsa, **no cumplen los requisitos** de forma ni de fondo exigidos por la LOGJCC. Pues, respecto de los requisitos de forma, las preguntas no proyectan la posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente. En esta línea, los textos de las preguntas hacen referencia a la realización de actividades de explotación metálica en diferentes regímenes: artesanal, pequeña, mediana y gran escala en una delimitación de varios lugares que conforman una mancomunidad denominada Chocó Andino; sin embargo, las preguntas no son específicas a concesiones o proyectos mineros determinados; sino a la actividad minera en general, lo cual induciría, al ciudadanía, a confusión o a una respuesta premeditada por parte de los actores de la consulta popular.

Consecuentemente, la ambigüedad de las preguntas imposibilita que la Corte Constitucional ejerza un estricto control constitucional material en el que se determine si el pedido de consulta popular incurre en violaciones constitucionales; o, en su defecto, restringe derechos y garantías constitucionales de los concesionarios mineros existentes en la zonas materia de la pretendida consulta. Lo anterior, de conformidad por lo resuelto por la propia Corte Constitucional en el número 67 de la decisión contenida en el Dictamen No. 9-19-CP/19, de fecha 17 de septiembre de 2019.

- xviii. La solicitud de aprobación de consulta popular, en sus considerandos, no incluye la información relativa a los beneficios económicos que genera la actividad minera, y mucho menos a los beneficios económico y de desarrollo que la jurisdicción de la mancomunidad dejaría de recibir; y que, por Ley, deben ser compartidos y distribuidos entre el Estado y las comunidades cercanas a las concesiones mineras.

Es así que los considerandos se limitan a transcribir el marco constitucional y legal de la pretendida consulta, así como los supuestos impactos, pero guarda silencio respecto de los beneficios que dicha actividad reporta a la economía nacional y regional. Lo anterior viola el derecho de los ciudadanos consultados a estar debidamente informados para poder tomar una decisión con conocimiento de causa, tal como lo establece la Resolución de la Corte Constitucional contenida en los párrafos 44, 48, 49, 50, 51, 52, 53 y 54 del Dictamen No 9-19-CP/19.

También se debe indicar que en los considerandos se reconoce la existencia de concesiones mineras otorgadas por el Estado ecuatoriano, las que gozan de los derechos de legitimidad y seguridad jurídica que, en caso de determinarse una prohibición al ejercicio de la actividad minera con efecto retroactivo (como se persigue con la consulta popular, considerando 85), violaría varios principios constitucionales y legales como: seguridad jurídica e irretroactividad de las normas legales. De igual manera, se recuerdan los párrafos 61 y 63 del Dictamen No 9-19-CP/19 de la Corte Constitucional.

- xix. Las preguntas afectan los derechos constitucionales de terceros, entre otros, del Estado ecuatoriano, y de todos los ecuatorianos y de las compañías mineras que tienen concesiones legalmente otorgadas. Por lo tanto, es inconstitucional una pregunta que puede lesionar derechos legal y constitucionalmente adquiridos por parte de terceros. Estas preguntas, de ser aceptadas, se convertiría en un precedente muy negativo para cualquier otra actividad económica del país, ya que no solo puede ser aplicada para tratar de impedir la minería en el Ecuador, sino cualquier otro tipo de actividad productiva, con la consiguiente afectación a los terceros antes mencionados.
- xx. Por otro lado, en línea con lo que dispone el artículo 103 de la Constitución, en caso de que la población no está de acuerdo con la realización de ciertas actividades productivas, la vía para impedir tales actividades debe ser una reforma o derogatoria de normas constitucionales o legales, según corresponda. En el presente caso, la actividad minera es lícita y regulada tanto por la Constitución como por el resto del ordenamiento jurídico vigente, actividad que para su desarrollo no requiere de una consulta popular aprobatoria.
- xxi. En lo que respecta a las consultas para iniciar una enmienda constitucional, ya que afecta al derecho constitucional que tiene el Estado sobre los recursos naturales no renovables, el artículo 104 de la Constitución establece que el petitorio debe contar con el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de personas inscritas en el registro electoral. Para las últimas elecciones, el registro electoral se integró por algo más de 13 millones de personas, por lo que una enmienda constitucional requiere de algo más de 650,000 firmas de respaldo, mientras que en el caso que nos ocupa pretendes hacerlo solo con las firmas de un porcentaje del electorado del Distrito Metropolitano de Quito.
- xxii. Respecto al fondo, las preguntas son absolutamente improcedentes e inconstitucionales, por las siguientes razones:

**No caben consultas populares seccionales sobre temas de interés nacional**

- xxiii. Por mandato constitucional, los recursos minerales son parte del patrimonio inalienable, imprescriptible e inembargable del territorio ecuatoriano. Por lo tanto, los recursos naturales son recursos de propiedad exclusiva de todos los ecuatorianos. Por esta razón, el legislador dispuso que sea el Estado central quien tenga competencias exclusivas sobre sus recursos minerales y naturales y sobre la forma de ser explotados y beneficiados.
- xxiv. Los proponentes pretenden, mediante preguntas de carácter regional y dirigidas al Distrito Metropolitano de Quito, decidir y disponer sobre bienes de interés nacional, lo cual es inconstitucional e improcedente.

En consecuencia, la pretensión y ánimo de los proponentes es jurídicamente inaceptable. Pues, desconoce que no caben consultas populares locales sobre asuntos de interés nacional, como lo es la explotación de recursos naturales no renovables que son de propiedad de todos los ecuatorianos y de competencia exclusiva del Estado central, tal y como equivocadamente sostienen en el considerando 82.

### **La vigencia y aplicación de la Constitución no puede ser sometida a consulta popular**

- xxv. Es importante destacar que el ejercicio de la actividad minera está expresamente reconocida, garantizada, asegurada y limitada en la Constitución y en las leyes que regulan la materia. Por lo que, se debe indicar que por disposición expresa y clara del artículo 424 de la Constitución, es la propia Carta Magna la que prevalece sobre cualquier otra norma de jerarquía inferior del ordenamiento jurídico. Por ende, los derechos consagrados y reconocidos por la Constitución deben ser respetados y aplicados de manera directa.
- xxvi. Como se ha citado en líneas superiores, los artículos concordantes 1 y 408 de la Constitución reconocen que los recursos naturales no renovables son de propiedad del Estado central, el cual ostenta las facultades de administrarlos, regularlos, controlarlos y gestionarlos. Las preguntas planteadas para la consulta popular van encaminadas a tratar impedir o limitar la competencia exclusiva del Estado central.

### **Las preguntas violan derechos constitucionales de terceros**

- xxvii. Como ya ha sido mencionado en varios de los puntos citados en este documento, la pretendida consulta popular viola derechos constitucionales de terceros, tales como, pero si limitar, la libertad al trabajo, a la libertad económica y a la seguridad jurídica.

### **D. Petición**

- xxviii. Señor Juez constitucional, a la luz de lo dispuesto en el artículo 12 de la LOGJCC, por medio del presente *AMICUS CURIAE* solicitamos se considere nuestro análisis constitucional y jurídico, y **se declare la inconstitucional**, por la forma y por el fondo, de las preguntas planteadas en el requerimiento de consulta popular minera para la jurisdicción del Distrito Metropolitano de Quito.

### **E. Notificaciones**

- xxix. Notificaciones posteriores la recibire en el correo electrónico [santiago.yepeza@luckyminerals.com](mailto:santiago.yepeza@luckyminerals.com).

Firmo en la calidad en la que comparezco.

Santiago Yépez Dávila  
**Gerente General**  
**GOLDMINDEX S. A.**