

CAUSA NO. 1-21-CP

**DENTRO DEL PROCESO DE DICTAMEN PREVIO Y VINCULANTE DE
CONSTITUCIONALIDAD DE CONVOCATORIA A CONSULTA POPULAR
PRESENTADA POR INICIATIVA CIUDADANA**

AMICUS CURIAE DE LA COMPAÑÍA FQM-EXPLORATION (ECUADOR) S. A.

Patrocinado por:



Xavier Andrade Cadena
Estefanía Fierro Valle
Rafael Paredes Corral

Contenido

1. INTRODUCCIÓN	3
2. ANTECEDENTES	5
3. LEGITIMACIÓN DE FQM	6
4. LA CONSULTA DEBE SER INADMITIDA POR RAZONES FORMALES	6
4.1. LA PETICIÓN DEBE SER RECHAZADA PORQUE EQUIVOCA LA VÍA PARA REFORMAR LA CONSTITUCIÓN	6
4.1.1. <i>La Petición debe ser inadmitida porque no puede realizarse mediante una consulta popular una profunda reforma a la Constitución</i>	<i>6</i>
4.2. LA CONSULTA NO CUMPLE LOS REQUISITOS FORMALES PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA Y, POR LO TANTO, DEBE SER RECHAZADA.....	12
4.2.1. <i>Los considerandos de la Petición no cumplen con los requisitos del artículo 104 de la LOGJCC</i>	<i>12</i>
4.2.2. <i>Las Preguntas tampoco cumplen los requisitos del artículo 105 de la LOGJCC.....</i>	<i>16</i>
5. LA CONSULTA DEBE SER INADMITIDA POR RAZONES MATERIALES	17
5.1. SI LA CORTE CONSTITUCIONAL ENTRARE A ANALIZAR EL FONDO DE LA PETICIÓN, DEBERÁ INADMITIRLA POR VIOLENTAR ABIERTAMENTE LA CONSTITUCIÓN Y TRANSGREDIR PRINCIPIOS ELEMENTALES DE LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO	17
5.1.1. <i>La Constitución determina en qué zonas se pueden realizar actividades mineras. Esta definición no puede ser modificada sino a través de una reforma a la Constitución</i>	<i>17</i>
5.1.2. <i>La Petición trata sobre asuntos de interés nacional que no pueden ser consultados a nivel local</i>	<i>18</i>
5.2. LA PETICIÓN VIOLENTA DERECHOS CONSTITUCIONALES	19
5.2.1. <i>La Petición violenta el derecho fundamental a la seguridad jurídica.....</i>	<i>19</i>
5.2.2. <i>La Petición violenta derechos adquiridos de los concesionarios mineros</i>	<i>21</i>
5.2.3. <i>La Petición violenta el derecho a la propiedad y propicia su confiscación</i>	<i>22</i>
5.2.4. <i>La Petición sometería indirectamente a consulta popular el cometimiento de un ilícito.</i>	<i>23</i>
5.2.5. <i>La Petición violenta el derecho al trabajo</i>	<i>24</i>
5.2.6. <i>La minería es importante para la economía del país</i>	<i>24</i>
5.3. EN EL EVENTO NO CONSENTIDO DE QUE LA CORTE CONSTITUCIONAL TUVIERE QUE PONDERAR DERECHOS EN COLISIÓN, DEBE HACERLO A FAVOR DE LOS DERECHOS DE LA MAYORÍA DE LOS ECUATORIANOS Y LA SEGURIDAD JURÍDICA .	25
5.4. LA CONSULTA NO ES NECESARIA PORQUE EL ESTADO CUENTA CON MECANISMOS PARA EVITAR, REGULAR Y CONTROLAR LOS RIESGOS RELACIONADOS A POSIBLES IMPACTOS AMBIENTALES.....	28
6. PETICIÓN	31
7. RESERVA DE DERECHOS ANTE EVENTUALES AUDIENCIAS.....	31
8. AUTORIZACIÓN Y NOTIFICACIONES	31

SEÑORES JUECES DE LA H. CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Causa No. 1-21-CP

Juez constitucional sustanciador: Dr. Alí Vicente Lozada Prado

Xavier Andrade Cadena, portador de la cédula de identidad No. 1001392552, en calidad de gerente general de la empresa AVPARTNER SERVICIOS CÍA. LTDA, que a su vez es gerente general y representante legal de la compañía **FQM-EXPLORATION (ECUADOR) S. A.** (en adelante “**FQM**”), dentro de la petición de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de convocatoria a consulta popular presentada el 29 de marzo de 2021 (en adelante la “**Petición**”) por quince ciudadanas y ciudadanos del Distrito Metropolitano de Quito (en adelante los “**Peticionarios**”)¹, en el proceso signado con el número 1-21-CP, ante usted respetuosamente comparezco, al amparo de lo previsto en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante la “**LOGJCC**”), y presento el siguiente escrito de *amicus curiae*:

1. INTRODUCCIÓN

1. La Corte Constitucional no puede dar paso a la Petición por razones procesales, materiales y deontológicas, por al menos diez razones:
2. En *primer lugar*, siguiendo la línea consistente de la Corte Constitucional, un grupo de personas no pueden pretender reformar la Constitución, vía consulta popular, evadiendo los mecanismos destinados al efecto. La Petición implica una reforma constitucional profunda de varias normas, conceptos y del diseño mismo del Estado. Hemos de recalcar que la propia Constitución delimita las zonas donde se pueden realizar actividades mineras. Si se desea excluir alguna de ellas, se debe reformar la Constitución como se hiciera en el referéndum del año 2018 por el cual se prohibieron las actividades mineras en centros poblados.
3. En *segundo lugar*, la Petición resta premeditadamente sobre supuestos que no tienen sustento técnico y que buscan influir en el electorado. Se refiere insistentemente en los animales y plantas endémicos y no endémicos y la potencial afectación a las actividades agrícolas de las zonas, buscando inducir al elector a pensar que la minería metálica afectaría a toda esta biodiversidad, lo cual no tiene sustento técnico.
4. En *tercer lugar*, la Petición no cumple los requisitos formales de los artículos 104 y 105 de la LOGJCC. Los considerandos son inductivos y parcializados. En especial, un elector promedio no podrá tener una visión contrastada en base a los antecedentes y las Preguntas pues solamente verán la perspectiva de los Peticionarios.

¹ Los Peticionarios son los señores Paredes Richar Mario, Armijos Armijos Oscar Patricio, Santos Quezada Rosario Graciela, Arsiniegas Fuertes Oswaldo Milton, Cortes Duran Eddyn Javier, Lliguisupa Verdugo Juan De Jesus, Duran Hernandez Willan Enrique, Ynti Felipe Arcos Torres, Guamani Pallo Luis Alfredo, Jimenez Vera Gregory Gabriel, Troya Rodriguez Diana Carolina, Reyes Ortiz William Mauricio, Tenorio Barragan Yuly Isamar, Arcos Torres Daniela Agustina, Solano Ugalde Alejandro.

5. En *cuarto lugar*, la demarcación realizada por los Peticionarios es arbitraria y funcional a la Petición. Los espacios que se mencionan en la Petición son espacios donde se permite la minería y cualquier prohibición deberá ser determinada privativamente por el Ministerio de Ambiente y Agua, que es la única autoridad que puede determinar con base en la ley área protegida o una zona intangible.
6. En *quinto lugar*, la Corte Constitucional debe desechar la Petición incluso si considera que puede ser gestionada vía consulta popular, ya que se refiere a asuntos de interés nacional que atañen al bien común y son trascendentales para la viabilidad económica y política del país. Las preguntas no solo tienen una connotación geográfica, sino económica. Es importante estar conscientes que dar paso a la Petición generará una profunda desconfianza hacia el país, algo que hemos vivido en el pasado y cuyos efectos seguimos pagando. No existe país que tenga futuro sin seguridad jurídica.
7. En *sexto lugar*, la Petición rehúye al verdadero debate económico: si el Ecuador no puede gestionar sus recursos naturales, ¿de dónde se pagarán las cuentas ordinarias del Estado y la deuda externa? Los recursos naturales han sido la principal fuente de riqueza del Ecuador. ¿Estamos listos para dejarlos de explotar?
8. En *séptimo lugar*, de dar paso a la Petición, el Estado deberá replantear sus deberes primordiales contenidos en el artículo 3 de la Constitución, entre los que se encuentran la planificación nacional, la erradicación de la pobreza, la promoción del desarrollo sustentable y la “*redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir*”. Si al Estado se le despoja de sus herramientas de gestión, ¿cómo podría cumplir estos deberes?
9. En *octavo lugar*, la extracción de recursos naturales es un asunto complejo, altamente técnico, de interés nacional, que no puede resumirse en falsos dilemas binarios (ej. oro o biodiversidad, minería o agua). La realidad demuestra que el electorado en este tipo de consultas, si no ha sido suficiente e imparcialmente informado, consigna su voto por consideraciones como la popularidad de un político o grupo y sus ofertas, lo cual llama a actuar con prudencia.
10. En *noveno lugar*, la Petición vulnera derechos elementales de un Estado de derechos y justicia, como la seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el derecho a no sufrir ninguna forma de confiscación, entre otros. Evidentemente, no se puede consultar al electorado sobre la consumación de un hecho ilícito. Un rompimiento de las reglas llevaría a una determinación de la responsabilidad internacional del Estado por la afectación a inversionistas extranjeros. ¿Quién se hará cargo de estas consecuencias? Esta pregunta no consta lamentablemente en la Petición.
11. Finalmente, en *décimo lugar*, es indispensable guardar un debido equilibrio entre los principios de participación ciudadana, la estabilidad social y la gobernabilidad. Como advertía Rousseau, si el mandatario quiere gobernar y el pueblo soberano se niega a respetar el orden constituido y también desea gobernar, “*el desorden sucede al orden, y no obrando la fuerza y la voluntad de acuerdo, el Estado disuelto cae en el despotismo o en la anarquía*” (el Contrato Social, III, i, 31).

2. ANTECEDENTES

12. El 8 29 de marzo de 2021 los Peticionarios presentaron la Petición con las siguientes preguntas (en adelante las “**Preguntas**”):

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 Áreas 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 Áreas 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 Áreas 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 ()”

3. LEGITIMACIÓN DE FQM

13. El interés en la causa No. 1-21-CP radica en que FQM es una empresa minera constituida legalmente bajo las leyes del Ecuador que ha realizado ingentes inversiones en proyectos mineros en Ecuador, habiendo confiado en el Estado de Derecho que rige en el país, el cual permite inequívocamente que inversionistas extranjeros participen en actividades mineras en Ecuador, de conformidad con la Constitución de la República (en adelante la “**Constitución**”) y demás normativa aplicable.
14. Como se analizará en el presente *amicus curiae*, se encuentran en riesgo varios derechos fundamentales de FQM, entre otros, los de propiedad, seguridad jurídica y libertad de desarrollar actividades económicas.
15. Considerando las implicaciones de la Petición para la industria minera y para las inversiones realizadas por mi representada, el legítimo interés de FQM al presentar este *amicus curiae* se encuentra debida y suficientemente acreditado.

4. LA CONSULTA DEBE SER INADMITIDA POR RAZONES FORMALES

16. En esta sección se demostrará que la Petición debe ser rechazada porque equivoca la vía para reformar la Constitución [**sección 4.1**] y la Petición no cumple los requisitos formales previstos en la legislación ecuatoriana [**sección 4.2**].

4.1. La Petición debe ser rechazada porque equivoca la vía para reformar la Constitución

4.1.1. La Petición debe ser inadmitida porque no puede realizarse mediante una consulta popular una profunda reforma a la Constitución

17. La Petición debe ser inadmitida ya que implica una reforma constitucional. Para demostrar esta afirmación, en esta sección se explicará por qué la consulta popular no es la vía adecuada para realizar una reforma constitucional [**sección 4.1.1.1**] y se demostrará que el texto de la Petición oculta una modificación indiscutible del texto constitucional [**sección 4.1.1.2**].

4.1.1.1. *La Consulta Popular no es la vía constitucional idónea para realizar modificaciones al texto constitucional*

18. Como su autoridad bien conoce y lo ha reconocido ampliamente, a través de una consulta popular solicitada en aplicación del artículo 104 de la Constitución no es posible que se consulte a los electores sobre temas que conlleven una reforma al texto constitucional. Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido:

“En tal sentido se observa que, la modificación del texto constitucional solo puede realizarse por medio de los mecanismos regulados en los artículos 441, 442 y 444 de la Constitución. La consulta popular planteada por el solicitante, regulada por el artículo 104 de la Constitución, no es uno de los mecanismos previstos para la reforma constitucional. A través del procedimiento de

consulta popular ordinaria no es posible efectuar cambio constitucional alguno (énfasis añadido)”².

19. En el mismo sentido, en otro dictamen la Corte Constitucional ha establecido:

*“La propuesta de consulta popular y los mecanismos de reforma constitucional no pueden considerarse equiparables. De hecho, ante un pedido de modificación constitucional, la actuación de la Corte Constitucional se efectúa de manera distinta en tres momentos concretos: (1) la determinación de la vía para proceder a la modificación constitucional; (2) el control constitucional de la convocatoria a referéndum popular para que se apruebe la modificación constitucional; y, (3) el control de la constitucionalidad de la modificación constitucional ya aprobada. Mientras que, ante una propuesta de convocatoria consulta popular, la Corte Constitucional no requiere realizar una determinación de la vía sino que procede de manera automática a emitir un dictamen previo y vinculante respecto del contenido de la convocatoria a consulta popular (énfasis añadido)”*³.

20. Por el contrario, si se busca realizar una reforma constitucional, la Constitución prevé los mecanismos adecuados para tal efecto. La Corte Constitucional ha sido clara en determinar que utilizar la consulta popular en lugar de las figuras constitucionales previstas para reformar la Constitución se configuraría un fraude a la Constitución⁴.

21. La Corte ha señalado que una reforma a la Constitución puede realizarse únicamente mediante tres mecanismos: (i) una enmienda; (ii) una reforma parcial y (iii) una asamblea constituyente⁵. La Corte Constitucional ha establecido también que la reforma

² Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 3-19-CP/19 de 01 de agosto de 2019, Caso No. 3-19-CP.

³ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 4-19-CP/19 de 01 de agosto de 2019, Caso No. 4-19-CP.

Véase también el Dictamen No. 6-19-CP/19 de 1 de agosto de 2019, Caso No. 6-19-CP:

“[...] acudir al mecanismo de la consulta popular, en reemplazo de las figuras constitucionales idóneas -enmienda, reforma o cambio-, constituiría un fraude a la propia Constitución. En este punto, cabe advertir que si bien los mecanismos de modificación constitucional pueden incluir la realización de un referéndum aprobatorio, aquello no significa que sean figuras equiparables a la consulta popular prevista en el artículo 104 de la Constitución de la Republica”.

Véase también el Dictamen No. 3-19-CP/19 de 1 de agosto de 2019, Caso No. 3-19-CP y Dictamen 9/19-CP/19 de. 17 de septiembre de 2019, Caso No.9-19-CP.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 6-19-CP/19 de 01 de agosto de 2019, Caso No. 6-19-CP:

“[...] acudir al mecanismo de la consulta popular, en reemplazo de las figuras constitucionales idóneas -enmienda, reforma o cambio-, constituiría un fraude a la propia Constitución. En este punto, cabe advertir que si bien los mecanismos de modificación constitucional pueden incluir la realización de un referéndum aprobatorio, aquello no significa que sean figuras equiparables a la consulta popular prevista en el artículo 104 de la Constitución de la Republica”.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 001-18-DRC-CC de 20 de junio de 2018, publicado en el Registro Oficial Edición Constitucional 61 de 11 de septiembre de 2018.

constitucional, que procede mediante referéndum, tiene limitaciones y mecanismos específicos encaminados a resguardar la supremacía y rigidez de la Constitución⁶.

“De conformidad con lo prescrito en los artículos 441 y siguientes del texto constitucional, en concordancia con lo previsto en los artículos 99 y siguientes de la LOGJCC, los únicos mecanismos previstos para la reforma de la Constitución son: (1) la enmienda constitucional; (2) la reforma parcial de la Constitución, y (3) la asamblea constituyente. Cada uno de estos tres mecanismos cuenta con límites y procedimientos específicos”⁷.

22. Como se explicará en la siguiente sección, las Preguntas planteadas por los Peticionarios encubren una reforma constitucional. Por esta razón, para que el análisis de constitucionalidad sea procedente, los Peticionarios debían haber seguido el procedimiento establecido en el artículo 442 de la Constitución y de los artículos 99 y 100 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante la “**LGJCC**”); es decir, los Peticionarios debían optar por la vía adecuada para reformar la Constitución.

4.1.1.2. La Petición implica profundas reformas de la Constitución

23. Los Peticionarios requieren que la Corte Constitucional emita un dictamen previo y vinculante sobre la constitucionalidad de cuatro preguntas para la prohibición de la explotación de minería metálica artesanal⁸, pequeña⁹, mediana¹⁰ y gran escala¹¹ 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 Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto, que forman parte de la Mancomunidad del Chocó Andino (en adelante la “**Zona de Prohibición**”).
24. Dicha consulta planteada por los Peticionarios tiene por objeto modificar aspectos importantes de la Constitución, entre ellos: (i) la competencia exclusiva del Estado central sobre los recursos minerales; (ii) la competencia del Estado para administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos; (iii) la participación del Estado en los beneficios del aprovechamiento de la explotación de los recursos naturales no renovables; y (iv) la prohibición de realizar minería metálica en cualquiera de sus fases en la Zona de Prohibición.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 7-19-CP/19 de 01 de agosto de 2019, Caso No. 7-19-CP:

“La consulta popular puede referirse a un asunto no normativo (plebiscito) o normativo (referéndum). Sin embargo, la reforma constitucional en general, y la que procede mediante referéndum en particular, tiene limitaciones y mecanismos constitucionales y legales específicos, a efectos de garantizar la supremacía y rigidez de la Constitución”.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 7-19-CP/19 de 01 de agosto de 2019, Caso No. 7-19-CP.

⁸ Pregunta 1.

⁹ Pregunta 2.

¹⁰ Pregunta 3.

¹¹ Pregunta 4.

25. De forma ejemplificativa, a continuación, se realiza un resumen no taxativo de todas las normas constitucionales que se verían modificadas por la pregunta planteada en la Petición:

CONSTITUCIÓN	REFORMA
<p>Art. 66.- [...]</p> <p>29. Los derechos de libertad también incluyen:</p> <p>[...]</p> <p>d) Que ninguna persona pueda ser obligada a hacer algo prohibido o a dejar de hacer algo no prohibido por la ley.</p>	<p>La consulta planteada reformaría el derecho a ejercer actividades económicas y cualquier otro tipo de actividad que no esté prohibida por la ley.</p> <p>Es necesario considerar que la minería es una actividad que está permitida expresamente por la Constitución y la ley. Si se acepta la consulta se atentaría contra este derecho consagrado en la Constitución.</p>
<p>Artículo 3.- Son deberes primordiales del Estado:</p> <p>[...]</p> <p>5. Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir.</p> <p>6. Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización.</p> <p>[...]</p>	<p>Mediante la Petición se permitiría a los habitantes y a las organizaciones sociales decidir sobre: (i) la explotación o no de los recursos naturales; y (ii) la existencia de títulos de concesiones mineras legal y legítimamente otorgadas (que no solo se limitan a los minerales, sino que podrían hacerse extensibles a los hidrocarburos), afectando a todos los ecuatorianos.</p> <p>Asimismo, afectaría el deber del Estado de propender al desarrollo equitativo, erradicar la pobreza y redistribuir los recursos. Si la respuesta popular fuera positiva, esta norma debería ser, al menos, replanteada, sino limitada, si el Estado no cuenta con los recursos económicos para hacerlo.</p>
<p>Art. 261.- El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:</p> <p>[...]</p> <p>11. Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales.</p>	<p>La consulta popular planteada privaría al Estado central de su competencia exclusiva sobre la gestión, administración y regulación de los recursos minerales. Por lo cual, es evidente que mediante la consulta se reformaría este artículo de la Constitución.</p> <p>En el caso de que se acepte la consulta popular sería necesaria una reforma de este artículo en el sentido en que se elimine esta competencia exclusiva del Estado central.</p>

<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>Mediante la Petición se sustraería al Estado el derecho de gestionar, administrar y controlar los sectores estratégicos, a pesar de su importancia económica.</p> <p>De igual manera, la aceptación de la Petición requeriría de una modificación a este artículo de la Constitución, según el cual la decisión y control de los sectores estratégicos debe ser una facultad privativa del Estado, lo cual significa una reforma constitucional.</p> <p>Si se impide la realización de actividades mineras en concesiones, previamente otorgadas de manera legal y legítima en el cantón Quito, provincia de Pichincha, el Estado vería limitada su competencia sobre los sectores estratégicos.</p>
<p>Art. 317.- Los recursos naturales no renovables pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado. En su gestión, el Estado priorizará la responsabilidad intergeneracional, la conservación de la naturaleza, el cobro de regalías u otras contribuciones no tributarias y de participaciones empresariales; y minimizará los impactos negativos de carácter ambiental, cultural, social y económico.</p>	<p>La Petición alteraría la posibilidad de que el Estado gestione la explotación de los recursos naturales no renovables y que se beneficie del cobro de regalías y de otras contribuciones priorizando la conservación de la naturaleza; afectando la planificación nacional, el desarrollo sustentable y la distribución equitativa de la riqueza.</p> <p>La aceptación de la consulta involucra una reforma a este artículo de la Constitución para impedir que el Estado gestione los recursos naturales no renovables y obtenga los réditos de esta actividad para emplearlos en beneficio de todos los ciudadanos.</p>
<p>Art. 323.- Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa</p>	<p>Una respuesta positiva a las Preguntas implicaría la cancelación de concesiones mineras en la Zona de Prohibición, lo que significaría la confiscación de los derechos de los concesionarios mineros, sin justificación alguna y violando el derecho de</p>

<p>valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley. Se prohíbe toda forma de confiscación.</p>	<p>los concesionarios al pago de una indemnización de acuerdo con la ley.</p>
<p>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.</p> <p>Se prohíbe todo tipo de minería metálica en cualquiera de sus fases en áreas protegidas, centros urbanos y zonas intangibles.</p>	<p>La Constitución de forma expresa prohíbe la minería metálica en ecosistemas vulnerables, tales como áreas protegidas, zonas declaradas intangibles y centros urbanos.</p> <p>La consulta popular pretende añadir a este listado una serie de áreas que no se encuentran dentro de estas categorías, lo que implica indiscutiblemente una reforma a la Constitución.</p>
<p>Art. 408.- 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, sustancias 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.</p> <p>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.</p> <p>El Estado garantizará que los</p>	<p>A través de la consulta popular se busca impedir la explotación de los recursos naturales no renovables. Sin embargo, dicha explotación está permitida por la Constitución siempre y cuando se realice en estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos en la Constitución.</p>

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.	
--	--

26. La minería es una actividad permitida y regulada por la Constitución, de competencia exclusiva del Estado, que, al ser un sector estratégico, le otorga el derecho a beneficiarse de los réditos obtenidos de la explotación. Cualquier pregunta que limite este ejercicio, como las Preguntas objeto de la Petición, buscan desconocer estas disposiciones de la Constitución y reformarla. Por lo tanto, la vía para realizar esta modificación es una reforma parcial de la Constitución y no una consulta popular.
27. Por lo expuesto, esta Corte debe inadmitir el control de constitucionalidad previo solicitado debido a que una consulta popular no es la vía para solicitar reformas constitucionales.

4.2. La Consulta no cumple los requisitos formales previstos en la legislación ecuatoriana y, por lo tanto, debe ser rechazada

28. En el supuesto no consentido de que esta Corte Constitucional considere que la Petición puede ser tramitada de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 104 de la Constitución, en esta sección se demostrará que incumple los límites formales que la LOGJCC ha establecido cuidadosamente para evitar, entre otros, que las preguntas consultadas induzcan a error al mandante, limitando su derecho de participación de manera libre e informada.
29. La Petición no cumple con los requisitos del artículo 104 de la Constitución. Tanto los considerandos [Sección 4.2.1.] cuanto las Preguntas [Sección 4.2.2] violan normas constitucionales, como se pasa a demostrar.

4.2.1. Los considerandos de la Petición no cumplen con los requisitos del artículo 104 de la LOGJCC

30. El artículo 104 de la LOGJCC¹² establece los requisitos que deben cumplir los considerandos que introducen y brindan contexto a las preguntas en las consultas populares.

¹² Artículo 104, LOGJCC:

“Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta. - Para controlar la constitucionalidad de los considerandos introductorios, la Corte Constitucional verificará el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- 1. No inducción de las respuestas en la electora o elector;*
- 2. Concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo. Esta concordancia comprende la relación entre las finalidades que se señalan en el considerando que introduce la pregunta y el texto sometido a consideración del pueblo;*
- 3. Empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector;*
- 4. Relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando que introduce la*

En palabras de la Corte Constitucional, los considerandos tienen “una función informativa dirigida hacia el lector”¹³. Por ello, su texto debe ser neutro, sin rasgos emotivos o información no relacionada. Los requisitos de esta norma no se han cumplido en los considerandos de la Petición (en adelante los “**Considerandos**”).

a. *Los Considerandos son inductivos, falsos e incumplen lo previsto en el inciso 1 del artículo 104 de la LOGJCC*

31. De una simple lectura de los Considerandos se desprende que buscan producir en la ciudadanía un rechazo a las actividades mineras metálicas con información indiscutiblemente inductiva y falsa.
32. En *primer lugar*, si bien a primera vista los Considerandos que contienen información, como por ejemplo los Considerandos 26, 29, 30, 41, 47, 49, 56 y 60, podrían ser considerados como descriptivos, estos tienen un solo objetivo: inducir a los electores a una respuesta afirmativa, dos hechos sustentan esta afirmación.
33. Primero, el uso de información referente a la biodiversidad existente en el sector, así como la cantidad de animales y plantas endémicos y no endémicos¹⁴, está concebida para inducir al elector a pensar que la minería metálica afectaría a toda esta biodiversidad. Sin embargo, no se presenta información técnica que evidencia si efectivamente la minería metálica podría o no afectar a la biodiversidad.
34. Segundo, se incluye información sobre las actividades agrícolas realizadas en las zonas¹⁵ con lenguaje que podría llevar al elector a la conclusión que las actividades mineras pondrían en riesgo a dicha actividad. Sin embargo, los Peticionarios omiten explicar técnicamente por qué las actividades agrícolas se verían afectadas. De la misma manera, no se advierte de los problemas medio ambientales propios de la actividad agrícola como la deforestación, la contaminación de fuentes de agua, etc.
35. En *segundo lugar*, se trata de confundir al elector mencionando que la Zona de Prohibición es considerada como un área protegida¹⁶. Sin embargo, esta afirmación es **falsa**, como se explicará en la sección 5.1.1., la Zona de Prohibición no es considerada como un área protegida. Únicamente el Ministerio del Ambiente es la autoridad competente para realizar la declaración de este tipo de zonas, no el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Esta información falsa podría llevar al elector a aprobar las Preguntas bajo la premisa que se está prohibiendo la minería metálica en un área protegida, cuando estos espacios no están

pregunta, de modo que, una vez aprobada la disposición jurídica, la finalidad perseguida se obtenga con una alta probabilidad; y,

5. No se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado”.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 6-19-CP/19 de 01 de agosto de 2019, Caso No. 6-19-CP, párr. 14.

¹⁴ Véase por ejemplo los Considerandos 16, 23, 46, 47, 51, 62 entre otros.

¹⁵ Véase por ejemplo los Considerandos 31 y 48.

¹⁶ Véase los Considerandos 34, 38, 39, 40, 41, 42, 45, entre otros.

categorizados como tal. Basta que se intente persuadir al electorado con información falsa para que la Petición, por elementales razones, sea rechazada.

36. En *tercer lugar*, ninguno de los Considerandos informa a la ciudadanía que el propio texto constitucional consagra normas destinadas a precautelar, prevenir proteger, vigilar, e incluso sancionar y reparar los impactos y daños ambientales que puedan producirse por actividades humanas, no solo por actividades mineras.
37. La Corte Constitucional ya ha establecido en peticiones de consultas populares relacionadas a la minería metálica que la omisión de las normas que brindan un “*panorama más o menos completo*” induce al elector a una respuesta afirmativa en contra de las actividades mineras metálicas¹⁷. Las omisiones en los Considerandos de la Petición no son inocentes; al contrario, demuestran que fueron redactadas para inducir respuestas afirmativas. Por estas razones, los Considerandos incumplen lo previsto en el inciso primero del artículo 104 de la LOGJCC.
 - b. *Los Considerandos no cumplen con el segundo inciso del artículo 104 de la LOGJCC ya que no guardan concordancia con el texto de las Preguntas*
38. Los Considerandos no guardan relación con el texto de la Petición, siendo este requisito indispensable para que el elector pueda contextualizar el petitorio, ya que, de un lado, enuncian los derechos de los ciudadanos a ser consultados¹⁸, el interés nacional y los derechos colectivos; y, de otro lado, se dirigen únicamente a los habitantes del Distrito Metropolitano de Quito. En este sentido, los Considerandos no cumplen con el parámetro contenido en el inciso segundo del artículo 104 de la LOGJCC.
39. La Petición busca preguntar únicamente a los ciudadanos Distrito Metropolitano de Quito sobre el futuro de la actividad minera metálica, desconociendo el derecho del resto de ecuatorianos a pronunciarse sobre estos asuntos. La Corte Constitucional ya ha adelantado que las actividades mineras metálicas son “*de alta complejidad y de interés nacional tanto económico, político, social, ambiental y jurídico*”¹⁹ y, por lo tanto, no puede permitir que se realice una consulta popular de interés nacional seccionalmente.
 - c. *Los Considerandos no contienen información que permita a la ciudadanía entender los efectos de aprobar o rechazar las Preguntas*

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Voto concurrente dictamen No. 9-19-CP/19 de 17 de septiembre de 2019, Caso No. 9-19-CP, párr.38:

“las disposiciones constitucionales que se ha seleccionado como considerandos introductorios inducen al elector a aceptar la prohibición de actividades de minería metálica, evadiendo expresamente otras normas que pueden brindar un panorama más o menos completo y que regulan la actividad minera en el Ecuador, entre ellas, las relativas a los minerales como recursos naturales, a la explotación de recursos naturales como un sector estratégico del Estado o a la regulación de actividades de minería metálica”

¹⁸ Considerando 78.

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 2-19-CP/19 de 01 de agosto de 2019, Caso No. 2-19-CP, párr. 16. Énfasis añadido.

40. Como bien conoce esta Corte Constitucional, para que los electores puedan adoptar una decisión informada, los Considerandos deberán enunciar un detalle de las consecuencias que podría acarrear la aprobación o no de las Preguntas:

“La garantía de libertad del elector implica la doble exigencia de claridad y lealtad en la redacción del texto sometido a consideración del pueblo. La claridad implica que los considerandos no deben inducir al error, no deben sugerir una respuesta, y deben mencionar las consecuencias de la aprobación o rechazo de la propuesta”²⁰

41. En el presente caso, los Peticionarios han obviado mencionar cuáles serían las consecuencias que podrían resultar de la aprobación de las Preguntas, consecuencias que no solo afectarían a los ciudadanos del Distrito Metropolitano de Quito, sino de todo el país.
42. Solo de manera ejemplificativa, los Peticionarios han obviado mencionar cuáles podrían ser las consecuencias jurídicas y económicas que podrían ocasionarse por dejar sin efecto a compromisos previamente adquiridos con inversionistas y concesionarios mineros. El Ecuador ya ha experimentado multimillonarias demandas y compensaciones por la toma de decisiones sin considerar el derecho de los ciudadanos a la seguridad jurídica. Los ciudadanos tienen el derecho de estar informados de estas consecuencias antes de votar de forma ciega por las Preguntas.
43. Es decir, los Considerandos claramente violan con el requisito de lealtad de brindar información sobre las posibles consecuencias sociales y económicas que la aprobación de las Preguntas podría acarrear. Esta violación conduce a que las Preguntas no cumplan con los requisitos formales, razón por lo que esta Corte Constitucional debe declararlos inconstitucionales, como ya ha sido establecido por esta Corte en fallos anteriores²¹.

d. Una gran parte de los Considerandos son una transcripción de disposiciones constitucionales y legales.

44. La Corte Constitucional ha determinado que la paráfrasis o reproducción de artículos de la Constitución no es suficiente para que los Considerandos cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 104 de la LOGJCC, ya que *“no provee al elector con información específica que permita contextualizar la problemática que aborda la pregunta”²²*, ni permite que el elector tenga información suficiente sobre el asunto que le va a ser consultado:

“Esta Corte advierte que esta reproducción textual de normas de la Constitución como frases previas o introductorias a la pregunta

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 9-19-CP/19 de 17 de septiembre de 2019, Caso No. 9-19-CP, párr. 49.

²¹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 9-19-CP/19 de 17 de septiembre de 2019, Caso No. 9-19-CP y Dictamen 01-20-CP/19 de 21 de febrero de 2020, Caso No. 01-20-CP.

²² Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 9-19-CP/19 de 17 de septiembre de 2019, Caso No. 9-19-CP, párr.52.

planteada no comporta sencillez ni pueden resultar necesariamente comprensibles para el electorado pues no provee al elector de información específica y completa que permita identificar el asunto público sobre el que se le consulta”²³.

45. Pese a esto, al menos 39 considerandos de los 85 que contiene esta sección, es decir el 46%, son una paráfrasis de artículos de la Constitución y otras normas legales. Por lo tanto, los Considerandos no cumplen con su objetivo, proveer al lector con información que les permita contextualizar las preguntas. Al contrario, el exceso de transcripciones de normas constitucionales y legales torna a esta sección difícil de comprender para un lector promedio sin formación jurídica. Por todo lo expuesto, los Considerandos no cumplen con los requisitos del artículo 104.

4.2.2. Las Preguntas tampoco cumplen los requisitos del artículo 105 de la LOGJCC

46. El artículo 105 de la LOGJCC establece los requisitos que deben cumplir todas las preguntas que sean objeto de una consulta popular. En el presente caso, los requisitos de los numerales 1 y 3 no se verifican, como se pasa a explicar.
47. En *primer lugar*, el numeral 1 de la LOGJCC establece que las preguntas deben referirse a una sola cuestión. Sin embargo, las Preguntas se refieren a múltiples cuestiones encubiertas en una sola pregunta lo que afecta a su lealtad y claridad.
48. Por un lado, las cuatro Preguntas buscan generar la prohibición de minería metálica, pero no se menciona con claridad si esta prohibición alcanzará a todas las fases mineras o únicamente a la fase de explotación.
49. Por otro lado, en las cuatro Preguntas se no se delimita adecuadamente la Zona de Prohibición, al contrario, se pregunta sobre una prohibición en diferentes parroquias como son Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Guallea y Pacto. Asimismo, se menciona al Área de Importancia Ecológica, Cultural y de Desarrollo Sostenible y a la Mancomunidad del Chocó Andino. Es decir, existen al menos 8 áreas en las cuáles se busca ejecutar la prohibición.
50. En *segundo lugar*, las Preguntas no especifican los efectos de la prohibición, no se determina si la prohibición será aplicable únicamente a nuevas concesiones o las concesiones ya existentes. Tampoco el texto de las Preguntas permite al elector comprender los efectos prácticos de las Preguntas, especialmente las posibles consecuencias retroactivas para aquellas concesiones previamente otorgadas legítimamente en términos de seguridad jurídica, pudiendo implicar una confiscación de propiedad privada²⁴.
51. Como se ha demostrado, tanto los Considerandos como las Preguntas violan los artículos 104 y 105 de la LOGJCC, razón por la cual la Petición debe ser rechazada.

²³ Corte Constitucional del Ecuador, Voto concurrente dictamen No. 9-19-CP/19 de 17 de septiembre de 2019, Caso No. 9-19-CP, párr.37.

²⁴ Corte Constitucional, Dictamen No. 9-19-CP/19 de 17 de septiembre de 2019, caso No. 9-19-CP.

5. LA CONSULTA DEBE SER INADMITIDA POR RAZONES MATERIALES

52. En esta sección se demostrará que la Petición violenta abiertamente la Constitución y transgrede principios elementales de la organización del Estado [sección 5.1] y viola derechos constitucionales [sección 5.2]. Asimismo, se establecerá que si la Corte Constitucional tuviere que ponderar derechos en colisión, debe hacerlo a favor de los derechos de la mayoría de los ecuatorianos y la seguridad jurídica [sección 5.3]. La consulta pretendida no es necesaria porque el Estado cuenta con mecanismos generales para evitar impactos ambientales **¡Error! Marcador no definido.**[sección 5.4]. Finalmente, el hecho de que la Consulta se refiera solo a la minería metálica devela la debilidad e inconsistencia de la preocupación ambiental de la Petición [sección 5.5].

5.1. Si la Corte Constitucional entrare a analizar el fondo de la Petición, deberá inadmitirla por violentar abiertamente la Constitución y transgredir principios elementales de la organización del Estado

5.1.1. La Constitución determina en qué zonas se pueden realizar actividades mineras. Esta definición no puede ser modificada sino a través de una reforma a la Constitución

53. De acuerdo con la legislación ecuatoriana, se pueden desarrollar actividades de minería metálica una vez que se cumpla con las estrictas obligaciones contenidas en la ley de la materia, excluyendo únicamente los siguientes tres espacios: (i) áreas protegidas; (ii) centros urbanos; y (iii) zonas intangibles²⁵.

54. Cabe mencionar que las áreas protegidas se encuentran claramente identificadas y categorizadas dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SNAP²⁶. El Subsistema Metropolitano de Áreas Naturales Protegidas del Distrito Metropolitano de Quito, así como las Áreas 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, no se encuentran identificadas en el SNAP, por lo que estas no son áreas protegidas que, consecuentemente, se encuentran fuera de las zonas donde se pueden realizar actividades mineras metálicas²⁷.

55. La facultad para la declaración de áreas protegidas la ostenta privativamente al Ministerio de Ambiente y Agua, no del Distrito Metropolitano de Quito o de otros gobiernos seccionales o asociaciones públicas o privadas, como la Mancomunidad del Chocó Andino, pues estos carecen de competencia para realizar dicha demarcación.

²⁵ Artículo 407, Constitución de la República.

²⁶ No se debe confundir los términos “área protegida”, “bosque protector” y “zona o área de protección hídrica”. Los “bosques protectores” y las “zonas o áreas de protección hídrica” no son parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SNAP. Únicamente el Ministerio del Ambiente puede establecer y delimitar las áreas protegidas en el territorio ecuatoriano, sin que ninguna otra autoridad pueda hacerlo sin incurrir en una grave violación al principio de legalidad y de seguridad jurídica.

²⁷ Mediante Acuerdo Ministerial N° 062, del 26 de junio de 2019, el Ministerio del Ambiente incorporó al Sistema Nacional de Áreas Protegidas a área protegida privada Bellavista, ubicada en el noroccidente de Pichincha. En este espacio, al ser un área protegida, están prohibidas las actividades mineras.

56. En todo caso, la Petición busca que, a través de una consulta popular, se pueda otorgar a la Zona de Prohibición la misma protección que un área protegida, lo cual implica una reforma a la Constitución. La consulta popular prevista en el artículo 104 de la Constitución no puede emplearse para consultar a los electores sobre temas que impliquen reformas al texto constitucional, ya que para modificar la Constitución deben seguirse los procedimientos establecidos en la misma Constitución y la ley.
57. En el referéndum realizado el 4 de febrero del 2018 se aprobó la prohibición de realizar minería metálica en cualquier de sus fases en centros urbanos, reformándose, en consecuencia, los artículos 407 de la Constitución de la República y 54 del Código Orgánico del Ambiente. De esta manera, actualmente, se encuentra prohibida la minería metálica en cualquier de sus fases en áreas protegidas, centros urbanos y zonas intangibles.
58. Los Peticionarios debieron seguir el procedimiento establecido en el artículo 442 de la Constitución y en los artículos 99 y 100 de LOGJCC, en vista de que las Preguntas encubren un intento de reformar la Constitución.

5.1.2. La Petición trata sobre asuntos de interés nacional que no pueden ser consultados a nivel local

59. Los recursos naturales y los recursos minerales son de competencia exclusiva e intransferible del Estado central²⁸, quien se ha reservado constitucionalmente el derecho a administrar, regular, controlar y gestionar los recursos naturales no renovables²⁹, siendo estos patrimonio inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado.
60. Por consiguiente, cualquier decisión con respecto a los recursos minerales debe ser tomada por el gobierno central. Caso contrario, de intentar realizarse consultas populares locales, sea en parroquias, cantones o provincias, respecto de los recursos minerales³⁰: (i) se atentaría contra la competencia exclusiva del Estado; (ii) implicaría una reforma constitucional escondida; y (iii) se excluiría de la participación democrática al resto de la ciudadanía, vulnerando su derecho constitucional a ser consultado³¹.
61. Por ello, como ha resuelto ya la Corte Constitucional, las consultas populares locales solo pueden realizarse respecto de asuntos atinentes a la jurisdicción territorial en la cual se realiza⁶:

“En tal sentido, la legitimidad democrática que ostentan los dignatarios integrantes de los gobiernos autónomos descentralizados para convocar a la ciudadanía a procesos de consulta popular en sus respectivas jurisdicciones,

²⁸ Artículos, 261 (7) y (11), Constitución de la República.

²⁹ Artículo 313, Constitución de la República.

³⁰ La única excepción constitucional a la administración, regulación, control y gestión de los recursos minerales por parte del gobierno central es la prevista en el artículo 264(12) de la Constitución, que faculta a los gobiernos locales a regular la explotación de minerales áridos y pétreos (i.e. minerales no metálicos). Esta excepción no es aplicable a la minería metálica.

³¹ Artículo 61(4), Constitución de la República.

se traduce en el límite razonable que únicamente podrían convocarse a dichas consultas en el marco de aquellas competencias constitucionales (Arts. 263 al 269 de la Constitución), legales (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización) y administrativas que jurídicamente les han sido asignadas, debiendo por tanto quedar excluidas convocatorias a consultas populares tendientes a exceder o sobrepasar los límites de aquellas atribuciones y competencias que el ordenamiento jurídico ha asignado a los gobiernos autónomos descentralizados. Entonces, tenemos que, constitucionalmente, la legitimidad en la convocatoria a consulta popular se encuentra condicionada a consultar aspectos vinculados única y exclusivamente al régimen de competencias de cada nivel de gobierno y bajo control de la Corte Constitucional (énfasis añadido)”⁷.

62. En similar sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional colombiana, indicando la falta de capacidad de entidades locales para consultar al pueblo sobre asuntos que rebasen la esfera de sus competencias:

“Nuevamente, en la Sentencia C-150 de 2015, que también realizó el control previo de la Ley Estatutaria de mecanismos de participación ciudadana, 1757 de 2015, la Corte Constitucional dedicó un capítulo para referirse a lo que llamó “Restricciones competenciales del pueblo en consulta popular”. Allí afirmó que la ‘consulta popular, cuya realización se autoriza en los artículos 104 y 105 de la Constitución, no puede referirse a materias que no se encuentren comprendidas por las competencias del respectivo nivel territorial. En esa medida, no será posible que mediante una consulta popular municipal se pregunte a los ciudadanos asuntos de carácter departamental. Igualmente no podrá una consulta popular promovida por el presidente de la República solicitar del pueblo un pronunciamiento sobre un asunto exclusivamente territorial (énfasis añadido)”⁸.

63. Por otro lado, plantear una consulta popular trascendiendo los límites territoriales de competencia conllevaría a una imposibilidad jurídica de ejecución, pues cualquiera que fuere la decisión que tome el pueblo de la jurisdicción consultada, respecto a un tema de competencia del Estado, carecerá de eficacia jurídica.
64. El gobierno central mantiene un derecho privativo de otorgamiento, regulación y control sobre las concesiones mineras metálicas al ser este un recurso que beneficia a toda la nación. Es inconcebible que se intente, mediante una consulta popular antijurídica, reformar la Constitución sin la participación del resto de ecuatorianos, evitando los medios previstos para este efecto.

5.2. La Petición violenta derechos constitucionales

5.2.1. La Petición violenta el derecho fundamental a la seguridad jurídica

65. La pretendida consulta popular no solamente implicaría la desnaturalización de esta herramienta democrática, sino que también tendría como consecuencia la vulneración del derecho a la seguridad jurídica de los titulares de los derechos mineros en Distrito Metropolitano de Quito.
66. La Constitución reconoce el derecho a la seguridad jurídica y señala que este derecho “*se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”³². Por su parte, la Corte Constitucional ha sostenido en reiteradas ocasiones que la seguridad jurídica es uno de los pilares principales de la confianza acerca de los derechos consagrados en la Constitución:

*“El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador determina el derecho a la seguridad jurídica, que se fundamenta en el respeto a la Constitución, por lo que las normas que formen parte del ordenamiento jurídico deben encontrarse determinadas previamente, además deben ser claras y públicas; solo así se tendrá certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan la confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional. En esta línea de pensamiento, mediante un ejercicio de interpretación integral del texto constitucional, se determina que el derecho a la seguridad jurídica es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos; en virtud de aquello, los actos emanados por dichas autoridades públicas deben observar las normas que componen el ordenamiento jurídico vigente, debiendo además sujetarse a las atribuciones que le compete a cada órgano”*³³.

67. La seguridad jurídica cumple un rol crucial en todo ordenamiento jurídico, pues es una “*garantía que el Estado reconoce a la persona para que su integridad, sus derechos y sus bienes no sean violentados*”, por lo que “*es indispensable que las decisiones de los actores políticos dentro de un verdadero Estado constitucional de derechos y justicia se tomen según el sentido lógico de la norma y no según la lógica de la discrecionalidad*”³⁴.

³² Artículo 82, de la Constitución de la República:

“El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

³³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 001-15-SEP-CC, Causa No. 1475-11-EP-

³⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 002-09-SAN-CC, Causa No. 0005-08-AN.

Véase también Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 004-15-SEP-CC, Causa No. 1608-13-EP:

“La seguridad jurídica es un derecho constitucional que garantiza el respeto a la Constitución de la República, destacando la supremacía constitucional que rige el Estado constitucional de derechos y justicia social a su vez, tutela que las autoridades competentes apliquen normas jurídicas, previas, claras y públicas. De esta forma, a través de este derecho se genera certeza jurídica en tanto las personas conocen con anticipación las consecuencias jurídicas que el ordenamiento jurídico ha establecido para cada hecho concreto”.

68. De acuerdo con la Corte Constitucional, la seguridad jurídica comprende “*la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos establecidos previamente*”³⁵.
69. La intención velada de la Petición es limitar la potestad exclusiva del Estado sobre los recursos naturales, lo cual violenta la seguridad jurídica y la certeza de los inversionistas en la minería metálica. La Corte Constitucional ha determinado que, sobre la base de este derecho, las situaciones deben resolverse de acuerdo con las normas existentes en el ordenamiento jurídico; es decir, sobre la base de normas y reglas previamente establecidas:
- “la seguridad jurídica constituye un derecho que se sustenta en la certidumbre que tienen las personas de que los diferentes aspectos y situaciones de la convivencia social sean resueltos de acuerdo con las normas existentes en el sistema jurídico, además que las actuaciones de las autoridades, funcionarios públicos o personas particulares se enmarquen en las disposiciones constitucionales y legales, caso contrario, las mismas carecerían de validez”*³⁶.
70. En la práctica, la seguridad jurídica implica que los titulares de concesiones mineras metálicas legal y legítimamente otorgadas no puedan ser despojados de la previsibilidad de la normativa existente. La Corte Constitucional, en la decisión respecto de una solicitud del señor Prefecto Yaku Pérez, reconoció la importancia de la seguridad jurídica para la industria minera y la visión integral e integrada del desarrollo³⁷. Los inversionistas mineros han confiado en el país y han obtenido concesiones mineras bajo reglas y condiciones previamente determinadas. Por lo tanto, estas no pueden ser modificadas sin que se sigan los procedimientos regulares establecidos en la Constitución y la ley.

5.2.2. La Petición violenta derechos adquiridos de los concesionarios mineros

71. Las Preguntas objeto de la Petición no establecen un periodo temporal claro sobre la aplicabilidad de la prohibición que buscan imponer. Al no existir una delimitación temporal clara, es evidente que la consulta afectaría a las concesiones mineras metálicas que se encuentran actualmente vigentes en el cantón Quito, afectando los derechos adquiridos de los concesionarios mineros que han obtenido dichas concesiones mineras en cumplimiento de los parámetros y requisitos establecidos en la Constitución y la ley.

³⁵ Sentencia No. 067-13-SEP-CC en la Causa No. 2172-11-EP de la Corte Constitucional Ecuatoriana.

³⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 052-16-SEP-CC, Causa No. 0359-12-EP.

³⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 9-19-CP/19 de 17 de septiembre de 2019, Caso No. 9-19-CP:

“27. En consecuencia, la seguridad jurídica que las actividades económicas en general-y por tanto también la actividad minera- requieren, no puede ser entendida como contraria o excluyente de la participación y objetivos ambientales establecidos en la propia Constitución, ley suprema y fuente material y formal de todo el ordenamiento jurídico infra constitucional. Por el contrario, la seguridad jurídica tiene su fundamento principal en la Constitución y su visión integrada e integral del desarrollo

72. La jurisprudencia ecuatoriana, respecto de los derechos adquiridos, ha establecido lo siguiente:

“II) ¿Pero cuándo, en qué momento se puede considerar un derecho como ‘adquirido’? Según Gabba (citado por el Dr. Juan Carlos Smith en el Tomo XXIV, pág. 1001 de la Enciclopedia Jurídica OMEBA), ‘derecho adquirido es el que entra a formar parte del patrimonio de una persona como consecuencia de un acto idóneo susceptible de producir efectos jurídicos según la ley vigente al tiempo de su realización’”³⁸.

73. Es claro que los derechos mineros y emanados de las concesiones otorgadas de acuerdo con la ley son parte del patrimonio de los concesionarios mineros y que, consecuentemente, han generado efectos jurídicos y derechos para sus titulares. Por lo tanto, permitir la realización de la consulta que pretenden los Peticionarios afectaría el patrimonio de los concesionarios mineros, pues la prohibición de la minería metálica en la Zona de Prohibición implicaría la confiscación indirecta de las concesiones mineras legítimamente otorgadas, ocasionando ingentes daños y perjuicios a los concesionarios mineros titulares de dichas concesiones, por el cometimiento de un ilícito, como se explicará en la sección 5.2.3.
74. La Corte Constitucional no debe permitir que un mecanismo de participación ciudadana sea empleado con el fin de vulnerar la seguridad jurídica, afectar derechos adquiridos de los concesionarios mineros y facilitar el cometimiento de un ilícito.

5.2.3. La Petición violenta el derecho a la propiedad y propicia su confiscación

75. La minería metálica a gran escala es una actividad expresamente permitida a nivel constitucional. La Constitución y la normativa permiten inequívocamente la realización de actividades mineras metálicas a gran escala. Si una consulta popular local logra prohibirlas, los títulos legal y legítimamente otorgados los espacios de la Zona de Prohibición, tendrían que revocarse, lo que atentaría contra el artículo 66, numeral 6, de la Constitución que garantiza a las personas el derecho a la propiedad en todas sus formas.
76. Despojar a los titulares de las concesiones mineras legítimamente otorgadas, por la prohibición de realizar estas actividades en la Zona de Prohibición, atentaría contra el derecho de propiedad y equivaldría a una forma de confiscación, expresamente prohibida por el artículo 323 de la Constitución³⁹.
77. El artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que *“ninguna persona puede ser privada de sus bienes”* y en palabras de la Corte

³⁸ Resolución No. 320-2003, Tercera Sala, Registro Oficial 12 de 6 de mayo de 2005.

³⁹ Artículo 323, Constitución de la República:

“Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley. Se prohíbe toda forma de confiscación”.

Interamericana de Derechos Humanos, el derecho a la propiedad *“abarca, entre otros, el uso y goce de los bienes, definidos como cosas materiales apropiables, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona. Dicho concepto comprende todos los muebles e inmuebles, los elementos corporales e incorporeales y cualquier otro objeto inmaterial susceptible de valor”*⁴⁰.

78. Según la Corte Constitucional, la limitación de los derechos de propiedad mediante la expropiación debe realizarse *“garantizando que el proceso se realice ‘previa justa valoración, indemnización y pago’”, y “restringiéndose toda forma de confiscación”*⁴¹. Al incumplirse estos requisitos se incurriría en la confiscación, entendida como *“una de las acciones más graves que el Estado, a través de sus organismos y dependencias, puede incurrir y que lesionan gravemente el derecho a la propiedad privada y la seguridad jurídica”*⁴².
79. En el presente caso, las Preguntas pretenden confiscar los derechos de los concesionarios mineros metálicos, haciendo un uso ilegítimo de mecanismos constitucionales, pues en ningún momento se refieren a sus consecuencias jurídicas y económicas para todos los ecuatorianos.
80. Sobre la base de los argumentos expuestos, si la Pregunta es declarada constitucional y pasa a una consulta popular, se violarían los derechos de propiedad de los titulares mineros mediante medidas confiscatorias e ilegales.

5.2.4. La Petición sometería indirectamente a consulta popular el cometimiento de un ilícito

81. Las Preguntas no pueden ser puestas en conocimiento de la población del Distrito Metropolitano de Quito, a través de una consulta popular, ya que se refiere a un hecho ilícito, cuyo cometimiento originaría un daño indemnizable⁴³.
82. Como se explicó en las secciones precedentes, la prohibición de la minería metálica a gran escala requeriría, necesariamente, que las concesiones mineras legítimamente otorgadas sean revocadas, dejadas sin efecto o suspendidas. Consecuentemente, las Preguntas tienen connotaciones de confiscación, acto que se encuentra expresamente prohibido por el artículo 323 de la Constitución y, por lo tanto, constituiría un hecho ilícito, específicamente un delito civil. Las Preguntas pretenden someter a consulta de la población del Distrito Metropolitano de Quito el cometimiento de un ilícito, lo que según el artículo 8 del Código Civil ecuatoriano se encuentra prohibido, pues a *“nadie puede impedirse la acción que no esté prohibida por la ley”*. Atentaría contra la Constitución y la legislación ecuatoriana

⁴⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Mémoli c. Argentina*, sentencia de 22 de agosto de 2013, párr. 170.

⁴¹ Sentencia de la Corte Constitucional No. 146-14-SEP-CC de 1 de octubre de 2014.

⁴² Sentencia de la Corte Constitucional No. 008-16-SEP-CC.

⁴³ Artículo 2214, Código Civil: *“El que ha cometido un delito o cuasidelito que ha inferido daño a otro, está obligado a la indemnización; sin perjuicio de la pena que le impongan las leyes por el delito o cuasidelito”*.

permitir el sometimiento a consulta popular de un acto que contraviene la Constitución y que, además, sería “nulo” o “de ningún valor”⁴⁴.

83. ¿Permitiría la Corte Constitucional que se consulte sobre la consumación de un acto ilícito?

5.2.5. La Petición violenta el derecho al trabajo

84. La prohibición de la minería metálica y la prohibición de que las concesiones legal y legítimamente otorgadas en el cantón Quito puedan realizar sus actividades, o en cualquier otro lugar del Ecuador, vulneraría el derecho al trabajo de las personas que realizan actividades en las concesiones mineras y afectaría económicamente a toda la comunidad, sobre la base de derechos que fueron adquiridos de acuerdo con la Constitución.

85. El artículo 33 de la Constitución establece que el trabajo es un derecho y deber social de vital importancia para el desarrollo personal y de la economía⁴⁵. De igual manera, el artículo 325 de la Constitución prescribe:

“El Estado garantizará el derecho al trabajo. Se reconocen todas las modalidades de trabajo, en relación de dependencia o autónomas, con inclusión de labores de autosustento y cuidado humano; y como actores sociales productivos, a todas las trabajadoras y trabajadores”.

86. La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el derecho al trabajo, aduciendo que “*es de suma importancia por cuanto garantiza el derecho de toda persona a trabajar bajo condiciones adecuadas sobre las sólidas bases de la igualdad de condiciones, mediante las cuales se permita el desarrollo de una vida digna*”⁴⁶.

87. La prohibición de la realización de actividades mineras metálicas en el cantón Quito vulneraría el derecho de los trabajadores que prestan servicios en las concesiones mineras, quienes perderían sus empleos y se verían obligados a buscar otras fuentes de ingreso para su sustento.

5.2.6. La minería es importante para la economía del país

88. Si el Ecuador no puede gestionar sus recursos naturales, ¿de dónde se pagarán las cuentas ordinarias del Estado y la deuda externa? Los recursos naturales han sido la principal fuente de riqueza del Ecuador. ¿Estamos realmente listos para dejar de explotarlos?

⁴⁴ Artículo 9, Código Civil: “*Los actos que prohíbe la ley son nulos y de ningún valor...*”.

⁴⁵ Artículo 33, Constitución de la República:

“El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado”.

⁴⁶ Corte Constitucional del Ecuador, *Conceptos desarrollados en la jurisprudencia de la primera Corte Constitucional del Ecuador*, Secretaría Técnica Jurisdiccional, 2016, pág. 57.

89. En *primer lugar*, la explotación de minas y canteras es el rubro más importante y representativo de la inversión extranjera directa en Ecuador, como se puede observar en la balanza de pagos para la inversión extranjera directa⁴⁷:

9. 1 INVERSIÓN DIRECTA POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA				
Miles de dólares				
Rama de actividad económica / período	Años			
	2016 I/	2017 I/	2018 I/	2019 I/
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	41.939,6	124.531,9	59.364,8	99.664,1
Comercio	123.034,9	100.579,5	199.965,3	78.311,7
Construcción	30.464,8	59.133,0	88.986,3	69.456,6
Electricidad, gas y agua	1.194,8	2.129,4	6.573,4	6.705,7
Explotación de minas y canteras	<u>465.827,5</u>	68.490,4	<u>773.507,7</u>	<u>421.310,3</u>
Industria manufacturera	37.991,6	143.902,1	104.819,6	106.776,0
Servicios comunales, sociales y personales	(1.968,5)	(3.890,7)	(1.526,6)	(6.758,3)
Servicios prestados a las empresas	17.141,5	82.555,6	167.175,7	92.180,8
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	38.984,6	47.114,3	56.831,0	98.506,4
TOTAL	754.610,9	624.545,4	1.455.697,1	966.153,3

90. En *segundo lugar*, la deuda externa de Ecuador se encuentra en niveles alarmantes⁴⁸. De hecho, el informe de deuda externa de la Contraloría General del Estado estableció que la deuda externa asciende a US\$ 65 700 millones, por lo que supera el límite de endeudamiento permitido⁴⁹.

91. ¿De dónde obtendrá Ecuador los ingresos para hacer frente a las obligaciones de pago de la deuda externa? Permitir la realización de una consulta popular dirigida a reformar la Constitución para establecer la prohibición de la realización de ciertas actividades mineras, necesariamente abre la puerta a que este tipo de consultas se realicen también respecto de la actividad petrolera lo que, incuestionablemente, despojaría al Ecuador de su principal ingreso.

92. De hecho, de dar paso a la Petición, el Estado deberá replantear sus deberes primordiales contenidos en el artículo 3 de la Constitución, entre los que se encuentran la planificación nacional, la erradicación de la pobreza, la promoción del desarrollo sustentable y la “*redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir*”. Si al Estado se le despoja de sus herramientas de gestión, ¿cómo podría cumplir estos deberes?

5.3. En el evento no consentido de que la Corte Constitucional tuviere que ponderar derechos en colisión, debe hacerlo a favor de los derechos de la mayoría de los ecuatorianos y la seguridad jurídica

⁴⁷ Balanza de pagos de Ecuador para la inversión extranjera directa por ramo. Disponible en: <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorExterno/BalanzaPagos/boletin71/indice.htm>.

⁴⁸ Movimiento de la deuda externa por instrumento y sector institucional deudor de la balanza de pagos de Ecuador. Disponible en: <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorExterno/BalanzaPagos/boletin71/indice.htm>.

⁴⁹ Véase el boletín de prensa de la Contraloría General del Estado disponible en: <https://www.contraloria.gob.ec/CentralMedios/PrensaDia/17867>.

93. Como se ha explicado, la Petición busca que una minoría (consultantes del Distrito Metropolitano de Quito) decida sobre los derechos de la mayoría de los ecuatorianos. En el evento no consentido de que la Corte Constitucional la admita a trámite y entre a conocer sobre el fondo de las Preguntas, deberá aplicar los métodos de interpretación constitucional, ponderar los derechos potencialmente en colisión y favorecer los derechos de la mayoría de los ecuatorianos y la seguridad jurídica⁵⁰.
94. Existen, al menos, cuatro razones para esto: (i) la estructura axiológica de la Constitución favorece la democracia directa, representativa y comunitaria; (ii) las normas constitucionales deben interpretarse para la vigencia plena de los derechos constitucionales y el respeto a la voluntad del constituyente; (iii) la aplicación del método de ponderación de los derechos en colisión favorece a los derechos de la mayoría; y (iv) todos los ecuatorianos son iguales ante la ley.
95. En *primer lugar*, según el artículo 95 de la Constitución, todos los ecuatorianos y extranjeros⁵¹ en goce de sus derechos políticos⁵² tienen derecho a participar en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, a través de mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria⁵³.
96. Respecto a la exploración y explotación de recursos mineros, ese derecho fue ejercido en las votaciones del referéndum constitucional de 28 de septiembre de 2008, en el que la mayoría votó a favor de la adopción de la Constitución del 2008. En un Estado

⁵⁰ Artículo 82, Constitución de la República:

“El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

⁵¹ Artículo 9, Constitución de la República: *“Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución.”*

⁵² Artículo 62, Constitución de la República:

“Las personas en goce de derechos políticos tienen derecho al voto universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente, de conformidad con las siguientes disposiciones:

1. El voto será obligatorio para las personas mayores de dieciocho años. Ejercerán su derecho al voto las personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada.

2. El voto será facultativo para las personas entre dieciséis y dieciocho años de edad, las mayores de sesenta y cinco años, las ecuatorianas y ecuatorianos que habitan en el exterior, los integrantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, y las personas con discapacidad”.

⁵³ Artículo 95, Constitución de la República:

“Artículo 95.- Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria”.

constitucional de derechos y justicia, el juez constitucional debe actuar como garante de la democracia y de los contenidos axiológicos previstos en la Constitución⁵⁴.

97. En *segundo lugar*, las normas constitucionales deben interpretarse de la manera más favorable para la vigencia de los derechos constitucionales y el respeto a la voluntad del constituyente⁵⁵:

*“Las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad. En caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional”*⁵⁶.

98. Respecto de la exploración y explotación de los recursos nacionales mineros, la voluntad del constituyente fue aprobar un nuevo marco regulatorio con la Constitución de 2008, la Ley de Minería de 2009 y el referéndum del año 2018.

99. En *tercer lugar*, la correcta aplicación de los métodos de interpretación constitucional lleva indefectiblemente a la conclusión de que la voluntad del constituyente, ratificada por la decisión de la mayoría, debe prevalecer por encima de la voluntad de la minoría. Existen tres razones para esto:

100. Primero, los principios constitucionales determinan las reglas de interpretación cuando existen colisiones entre derechos de igual jerarquía. De existir colisiones, se deberá determinar el principio prioritario⁵⁷ por medio de técnicas de interpretación como la ponderación o la proporcionalidad.

101. Segundo, el principio de ponderación es una técnica de interpretación constitucional que facilita la valoración de los derechos en colisión. A través de este principio se determina qué derecho debe prevalecer en un caso concreto⁵⁸: En este sentido, el numeral 3 del

⁵⁴ Corte Constitucional Ecuador. Gaceta Constitucional No. 001. Sentencias de jurisprudencia vinculante. Publicada en el Segundo Suplemento, Registro Oficial No. 351, miércoles, 29 de diciembre de 2010. Párrafo 20. Disponible en http://www.corteconstitucional.gov.ec/images/stories/pdfs/gaceta_001.pdf

⁵⁵ Artículo 427, Constitución de la República:

“Las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad. En caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional”.

⁵⁶ Artículo 427, Constitución de la República.

⁵⁷ Robert Alexy. “Sobre la estructura de los principios jurídicos”. Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios. Bogotá: Universidad del Externado de Colombia, 2003, p. 100.

⁵⁸ Riccardo Guastitni. Teoría e ideología de la interpretación constitucional. Madrid: Editorial Trota, 2008, p.88:

“La ponderación consiste en establecer entre los dos principios en conflicto una jerarquía axiológica móvil. Una jerarquía axiológica móvil es una relación de valor creada (no por el derecho mismo, como la jerarquía de las fuentes), sino por el juez constitucional, mediante un juicio de valor comparativo, o sea, un enunciado que tiene la forma lógica: ‘El principio P1 tiene más valor que el principio P2’. Instituir una jerarquía axiológica se traduce en

artículo 3 de la LOGJCC define a la ponderación como un método de interpretación constitucional mediante el cual se establece una relación de preferencia entre los principios, condicionada a las circunstancias del caso concreto. De manera que “*cuanto mayor sea el grado de la no satisfacción o de afectación de un principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro*”.

102. En este caso, la medida en que no se satisfagan los derechos consultivos de la minoría de ciudadanos del Distrito Metropolitano de Quito se encuentra plenamente justificada por la satisfacción de los derechos de la mayoría de los ecuatorianos; derechos que fueron decididos a través de mecanismos democráticos y que son coherentes con la voluntad de la Asamblea Constituyente.
103. En *cuarto lugar*, la Constitución establece que todas las personas son iguales⁵⁹, gozarán de los mismos derechos y que el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución⁶⁰. Por lo tanto, sería contrario a las disposiciones constitucionales favorecer los derechos de una minoría, ejercida por fuera del marco legal, en detrimento de la mayoría.
104. Por todo lo expuesto, es claro que la Corte Constitucional deberá favorecer los derechos de la mayoría, en caso de entrar a conocer sobre la constitucionalidad de las Preguntas para la consulta popular.

5.4. La Consulta no es necesaria porque el Estado cuenta con mecanismos para evitar, regular y controlar los riesgos relacionados a posibles impactos ambientales

105. Los Peticionarios inducen al elector a pensar que la minería metálica afectaría a la biodiversidad existente en el sector, utilizando información sobre la cantidad de animales y plantas endémicos y no endémicos. Sin embargo, no se presenta información técnica que evidencie si efectivamente la minería metálica podría o no afectar a la biodiversidad. De esta manera, la Petición ofrece una visión parcializada en la cual la minería metálica se presenta como generadora de daños al medio ambiente y ha planteado una falsa dicotomía entre minerales y la biodiversidad. La Constitución y la legislación establecen que la minería es una actividad lícita que puede realizarse bajo parámetros claros y en cumplimiento de estricta normativa ambiental. La minería es una industria altamente regulada precisamente para prevenir potenciales daños y prever su reparación integral, en cualquier zona en donde se realicen actividades mineras, como se pasa a explicar:
106. Existen al menos cuatro mecanismos para evitar y controlar las posibles contingencias ambientales de la minería: (i) la Constitución y la legislación establecen los espacios donde

otorgarle a uno de los dos principios en conflicto un peso, una importancia ético-política, mayor respecto del otro. En consecuencia, el principio que tiene más valor prevalece sobre el otro: se aplica mientras el otro se deja de lado”.

⁵⁹ Artículo 66(4), Constitución de la República:

“Artículo 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:

4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.”

⁶⁰ Artículo 11(2), (3), (9), Constitución de la República.

se puede realizar minería metálica en el territorio nacional; (ii) existen fases mineras y, para cambiar entre ellas, deben obtenerse autorizaciones de las autoridades competentes; (iii) existen requisitos para iniciar actividades mineras en cada fase; y, particularmente, (iv) la responsabilidad por daños ambientales es objetiva⁶¹.

107. En *primer lugar*, de acuerdo con la legislación ecuatoriana, se pueden desarrollar actividades de minería metálica una vez que se cumpla con las estrictas obligaciones contenidas en la ley de la materia, excluyendo únicamente los siguientes tres espacios: (i) áreas protegidas; (ii) centros urbanos; y (iii) zonas intangibles⁶².
108. En *segundo lugar*, una concesión minera se divide en dos grandes etapas que son la de exploración y la de explotación. A su vez, la etapa de exploración tiene tres periodos: exploración inicial, exploración avanzada y evaluación económica del yacimiento. Es necesaria una autorización del ministerio sectorial para cambiar del periodo de exploración inicial al periodo de exploración avanzada y para iniciar la etapa de explotación y la consecuente suscripción de un Contrato de Explotación Minera. En cada una de estas fases se debe cumplir un estricto plan de manejo ambiental.
109. En *tercer lugar*, para ejecutar actividades mineras, el titular minero requiere contar con tres actos previos destinados a precautelar el adecuado manejo ambiental: (i) el permiso ambiental debidamente otorgado por el Ministerio de Ambiente y Agua, (ii) un pronunciamiento administrativo de no afectación a cuerpos de agua (además de un permiso de uso de agua, de ser el caso); y (iii) la declaración juramentada de no afectar infraestructura pública, playas y fondos marinos y vestigios arqueológicos o de patrimonio natural o cultural⁶³. Estos requisitos están concebidos para proteger el medioambiente.
110. Cuando un titular minero obtiene el permiso ambiental debe rendir una garantía de fiel cumplimiento del plan de manejo ambiental por el 100% del monto establecido. Esta garantía deberá renovarse periódicamente y tendrá vigencia de hasta un año posterior al cierre de operaciones. Con esta garantía se asegura que, de existir un daño ambiental, este pueda ser reparado íntegramente.
111. Adicionalmente, el titular minero está sujeto a al menos *tres* medios de control y verificación del cumplimiento de sus obligaciones ambientales:
112. Primero, de manera posterior a la emisión de la licencia ambiental, el titular minero está obligado a cumplir con auditorías y controles periódicos supervisados por el Ministerio del Ambiente y Agua. El concesionario minero debe presentar información de sus actividades,

⁶¹ Artículo 396, Constitución de la República:

“[...]”

La responsabilidad por daños ambientales es objetiva. Todo daño al ambiente, además de las sanciones correspondientes, implicará también la obligación de restaurar integralmente los ecosistemas e indemnizar a las personas y comunidades afectadas”.

⁶² Artículo 407, Constitución de la República.

⁶³ Artículo 26, Ley de Minería.

evidenciando el cumplimiento de los programas aprobados en el plan de manejo ambiental y de la normativa ambiental aplicable.

113. Segundo, como parte de las labores de autoevaluación, el concesionario minero se encuentra obligado a realizar el monitoreo ambiental interno de los planes y medidas establecidos en el plan de manejo ambiental. A través de informes de monitoreo y seguimiento ambiental, se determina el cumplimiento de los niveles permisibles de emisiones a la atmósfera, descargas sólidas y líquidas, rehabilitación y remediación, de ser el caso. Los resultados son revisados celosamente por el Ministerio del Ambiente y Agua.
114. Tercero, además de los controles documentales y periódicos detallados anteriormente, el Ministerio del Ambiente y Agua tiene la facultad de realizar inspecciones al proyecto minero sin previo aviso, con la finalidad de verificar el cumplimiento de la normativa ambiental, el plan de manejo ambiental y las condiciones del permiso ambiental. Un plan emergente o plan de acción puede ser implementado si existen incumplimientos y, de ser necesario, la autoridad ambiental podrá revocar el permiso ambiental.
115. La Corte Constitucional en transición en resoluciones ante dos solicitudes de inconstitucionalidad a la Ley de Minería reconoció que la estructura de control a los titulares de derechos mineros, señalando que *“propenden a evitar una vulneración a los derechos de la naturaleza y la generación de daños ambientales”* y que las disposiciones normativas *“contemplan estudios de impacto ambiental, tratamiento de aguas, revegetación y reforestación, conservación de flora y fauna, manejo de desechos, protección del ecosistema, entre otros”*⁶⁴.
116. Igualmente, esta Corte Constitucional en su dictamen número 9-19-CP/19 de 17 de septiembre de 2019, resaltó la importancia de las obligaciones ambientales al realizar actividades extractivas:

*“Los artículos 261 numeral 11, 313, 317. El artículo 313 dispone que estas actividades [mineras] se hagan en términos de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia. El artículo 317 dispone que en su gestión el Estado debe priorizar la responsabilidad intergeneracional y la conservación de la naturaleza, minimizando los impactos de carácter ambiental, cultural, social y económico”*⁶⁵.
117. En *cuarto lugar*, la responsabilidad por obligaciones ambientales es objetiva. La responsabilidad por un daño ambiental, potencial o real, recae sobre el gestor de la actividad, independientemente de si existe dolo, culpa o negligencia en la generación del daño.

⁶⁴ Corte Constitucional del Ecuador para el periodo de transición, sentencia No. 001-10-SIN-CC, Causa No. 0008-09-IN y 0011-09-IN.

⁶⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 9-19-CP/19 de 17 de septiembre de 2019, Caso No. 9-19-CP. Pie de nota número 9. El resaltado es nuestro.

118. Asimismo, bajo este régimen de responsabilidad, la carga de la prueba se invierte, debiendo el gestor de la actividad demostrar que no existe daño ambiental o que, existiendo un daño, este es el resultado de caso fortuito o fuerza mayor o causado por un tercero.
119. Como se puede apreciar, existen medios y mecanismos suficientes para prevenir afectaciones al medio ambiente. El régimen aplicable es de responsabilidad objetiva y la Constitución y la ley permiten las actividades mineras bajo estrictos estándares de control preventivos y de responsabilidad.

6. PETICIÓN

120. En consideración al estado de la causa y al amparo de lo previsto por el artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicitamos respetuosamente a ustedes, señores Jueces Constitucionales, que se sirvan considerar los argumentos expuestos por FQM en este *amicus curiae*, cuya intervención se encuentra debidamente legitimada.

7. RESERVA DE DERECHOS ANTE EVENTUALES AUDIENCIAS

121. En el evento de que la Corte Constitucional, de oficio o a petición de parte, realice una audiencia pública, mi representada se reserva el derecho a participar en ella de conformidad con el artículo 76 (numeral 7, literales c y h) de la Constitución.

8. AUTORIZACIÓN Y NOTIFICACIONES

122. Autorizo a los abogados Carolina Arroyo Aguirre, Estefanía Fierro Valle, Gabriela Rivadeneira Chacón, Rafael Paredes Corral, Santiago Andrade Cadena, y Xavier Andrade Cadena, para que, en mi nombre y representación, presenten escritos, de forma individual o conjunta, así como para que acudan a audiencias y diligencias dentro del presente procedimiento.
123. Las notificaciones que me correspondan recibiré en el casillero judicial No. 534, así como en los correos electrónicos: xandrade@avl.com.ec, rparedes@avl.com.ec y eferro@avl.com.ec.

Suscribo en la calidad anunciada,

Dr. Xavier Andrade Cadena
Matrícula 6780 C. A. P.