

Quito, D.M., 17 de septiembre de 2019

CASO No. 10-19-CP

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

Dictamen

**Tema:** El presente dictamen analiza la constitucionalidad de la consulta popular que contiene una pregunta única, presentada por Elías Baldor Bermeo Cabrera, en calidad de Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Camilo Ponce Enríquez, provincia del Azuay, con el objeto de ratificar el desarrollo de la actividad minera metálica en la jurisdicción del cantón referido.

I Antecedentes

1. El 05 de agosto de 2019, ingresó a la Corte Constitucional un petitorio de dictamen previo de constitucionalidad de consulta popular suscrito por Elías Baldor Bermeo Cabrera, en calidad de Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Camilo Ponce Enríquez (en adelante **GAD Municipal**), provincia del Azuay.
2. En virtud del sorteo efectuado en sesión ordinaria del Pleno del Organismo el 15 de agosto de 2019, correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
3. La jueza constitucional, mediante providencia de 26 de agosto de 2019, avocó conocimiento de la causa N°. 0010-19-CP y otorgó el término de tres días para presentar la certificación del acta de Sesión del Concejo del GAD Municipal con la constancia de la votación efectuada, respecto de la convocatoria a consulta popular, de conformidad con lo previsto en el artículo 438 numeral 2 de la Constitución de la República y artículos 194 numeral 3 y 195 inciso primero de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante **LOGJCC**), dando inicio así al control previo de constitucionalidad previsto en la referida Ley Orgánica.
4. Con fecha 02 de septiembre de 2019, se presentaron ante la Corte Constitucional los siguientes *amici curiae*: José Bustamante Sáenz, en calidad de representante legal de Exploraciones Mineras Ecuador EMSAEC S.A; Santiago Andrade Cadena, en representación de FMQ-EXPLORATION, y en un segundo escrito representando a Compañía Minera Ruta de Cobra S.A y AVPARTNER SERVICIOS CÍA. LTDA; René Silvio Ayala Lomas, en

**Dictamen No. 10-19-CP/19**  
**Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo**

calidad de Presidente de la Asociación de Ingenieros de Minas del Ecuador; Ronald Francis Hochstein, en calidad de Presidente Ejecutivo de Aurelian Ecuador S.A; Freddy Enrique Salazar, como representante legal de EXPLORUMIÑAHUI S.A.; César Zumárraga, como Procurador Judicial de ECUASOLIDUS S.A.

5. Marco Proaño Durán, en calidad de Director Nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado, allegó escrito a la Corte Constitucional el 02 de septiembre de 2019.
6. Con fecha 03 de septiembre de 2019, se efectuaron las siguientes presentaciones de *amici curiae* Andrew Taunton, en calidad de representante legal de las compañías EXPLORACIONES NOVOMINING S.A, VALLERICO RESOURCES VRR S.A, CRUZ DEL SOL CSSA S.A, GREEN ROCK RESOURCES S.A y CARNEGIE RIDGE RESOURCES S.A; Yvan Crepeau, en calidad de Presidente Ejecutivo de Cornerstone Ecuador S.A; Fernando Alexander Basantes Freire, representando a Newcrest Ecuador S.A; Javier Ortuzar Lathrop, en calidad de Gerente General de ANGLO-AMERICAN ECUADOR S.A Marcelo Rivadeneira Piedra, representante legal de CONDORMINING CORPORATION S.A y CORPORACIÓN FJTX EXPLORATION S.A y Elena del Rocío Pinos Mora, Directora de Patrocinio Legal del Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables del Ecuador.
7. El 05 de septiembre de 2019, las siguientes personas presentaron alegatos: Memin Alex Galarraga Hunter, en calidad de representante legal de Petroamazonas EP y Jorge Enrique Barreno Cascante, en calidad de representante legal de INVMINEC.
8. Con fecha 10 de septiembre de 2019, Fernanda Aguilar Valentín, Secretaria General del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Camilo Ponce Enríquez, remite a la Corte Constitucional copia certificada del Acta de la cuarta sesión extraordinaria del I. Concejo Cantonal de Camilo Ponce Enríquez, celebrada el día miércoles 24 de julio del 2019.

## II Legitimación activa

9. En el caso de los gobiernos autónomos descentralizados, el artículo 104 de la Constitución de la República establece que la convocatoria a consulta popular podrá ser solicitada por decisión de las tres cuartas partes de sus integrantes, a través de su máxima autoridad.
10. En el escrito de solicitud el señor Elías Baldor Bermeo Cabrera, en la calidad invocada en el párrafo 1 *supra*, manifiesta que el Concejo Municipal del cantón Camilo Ponce Enríquez, por unanimidad, "*en sesión extraordinaria llevada a efecto el 24 de julio de 2019, a las 15H00, resolvió solicitar al Consejo Nacional Electoral la convocatoria a (...) consulta popular*". Sin embargo, no se adjuntó la certificación del acta de Sesión del Concejo del GAD Municipal que permita a esta Corte verificar la votación efectuada.

11. Con fecha 10 de septiembre de 2019, la abogada Fernanda Aguilar Valentín, Secretaria General del GAD Municipal, remitió a esta Corte la referida certificación con la que justifica la decisión por unanimidad de los integrantes del Concejo del GAD Municipal para solicitar la convocatoria a consulta popular.

### **III Competencia**

12. El artículo 104 de la Constitución de la República en su inciso final, dispone que se requerirá dictamen de constitucionalidad de las preguntas propuestas en las consultas populares. En concordancia con aquello, el artículo 438 del texto constitucional establece como una competencia de la Corte Constitucional la emisión de un dictamen previo y vinculante respecto de las convocatorias a consultas populares, misma que es reiterada en el artículo 75 numeral 2 literal b) de la LOGJCC.
13. La LOGJCC, en su artículo 127, dispone que el control automático de constitucionalidad sobre las convocatorias a consulta popular, se ejercerá en los mismos términos y condiciones que el control previsto en la Sección Tercera del capítulo IV del Título III. Dentro de aquel apartado consta el artículo 105 que prevé el control constitucional del cuestionario a referendo de enmiendas y reformas constitucionales, especificando que *“si la Corte Constitucional no resolviera sobre la convocatoria, los considerandos y el cuestionario del referendo dentro del término de veinte días siguientes a haber iniciado el respectivo control previo, se entenderá que ha emitido dictamen favorable”*.
14. En tal virtud, la Corte Constitucional cumple con emitir su dictamen previo y vinculante dentro de la presente causa N°. 0010-19-CP, conforme al término previsto en el inciso final del artículo 105 de la LOGJCC.

### **IV Contenido del petitorio de la consulta popular**

15. A continuación, se transcribe la única pregunta contenida en la propuesta de consulta popular presentada por señor Elías Baldor Bermeo Cabrera, en calidad de Alcalde del GAD Municipal de Camilo Ponce Enríquez:

¿ESTÁ USTED DE ACUERDO QUE EN LA JURISDICCIÓN DEL CANTÓN CAMILO PONCE ENRÍQUEZ SE DESARROLLE LA ACTIVIDAD MINERA METÁLICA EN TODAS SUS FASES LEGALMENTE OTORGADAS POR LOS ORGANISMOS COMPETENTES, RESPETANDO EL MEDIO AMBIENTE Y LOS RECURSOS HÍDRICOS CONFORME A LA CONSTITUCION (sic) DE LA REPUBLICA (sic), LAS LEYES Y MAS NORMATIVAS CONEXAS? (Énfasis del texto original).



### **V Control constitucional de la solicitud de convocatoria a consulta popular**

16. La Constitución de la República del Ecuador consagra, en sus artículos 61 y 95, tanto el derecho a participar en los asuntos de interés público como el derecho a ser consultados.<sup>1</sup> Estos derechos se encuentran sustentados en el derecho de participación, pueden ser ejercidos individual o colectivamente, y se materializan en un conjunto de acciones o conductas encaminadas a influir en el proceso político democrático. Para su efectivo ejercicio la Constitución de la República prevé los mecanismos de participación directa en los artículos 103, 104 y 105 referentes a la iniciativa popular normativa, la consulta popular y la revocatoria de mandato; lo cuales, generan espacios de acción ciudadana, cuyo propósito es la participación material de la sociedad, brindando a los ciudadanos la certidumbre de que no serán excluidos del debate.
17. Según ha establecido esta Corte en el dictamen de constitucionalidad No. 4-19-CP/19<sup>2</sup>, al exigir la Constitución un control constitucional de las preguntas deja claro que existen límites a lo que se puede consultar. Tales límites pueden estar contenidos en el propio texto constitucional o en otras fuentes normativas que se integran a la Constitución a través del bloque de constitucionalidad. Por lo que, corresponde a esta Corte efectuar un control, no solo formal de los requisitos previstos en la LOGJCC, sino también un control material frente a la Constitución que permita garantizar que no se incurra en violaciones o prohibiciones constitucionales.
18. Así, cuando la Corte efectúa el control constitucionalidad formal y material del petitorio, le corresponde verificar, al menos, los parámetros aplicables al caso, contenidos en sus numerales 1 y 3 del artículo 103 de la LOGJCC.
19. De acuerdo con el numeral 1 es menester verificar el cumplimiento de las reglas procesales para la realización de la convocatoria a consulta popular. Así, de conformidad con el artículo 104 de la Constitución, cuando se trate de GADs, la convocatoria a consulta popular podrá ser solicitada únicamente por decisión de las tres cuartas partes de sus integrantes, a través de su máxima autoridad, sobre asuntos de interés para su jurisdicción. Por esta razón, la Corte solicitó al GAD Municipal, el acta de la sesión del Concejo Municipal con la constancia de

---

<sup>1</sup> Constitución de la República del Ecuador, *Art. 61.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos:*

*2. Participar en los asuntos de interés público.*

*4. Ser consultados.*

*Art. 95.- "(...) 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".*

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen N° 4-19-CP/19 de 01 de agosto de 2019.

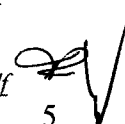
**Dictamen No. 10-19-CP/19**  
**Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo**

la votación efectuada. Recibida la misma con fecha 10 de septiembre de 2018, este Organismo ha constatado que el GAD Municipal cuenta con la legitimación necesaria, pues la propuesta de consulta popular contó con el voto favorable del 100% del Concejo Municipal.

20. Por otra parte, de conformidad con el numeral 3 del artículo 103 LOGJCC le corresponde a la Corte Constitucional efectuar un control constitucional que asegure “*la garantía plena de la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad*”. Esto quiere decir que los procesos de participación directa deben garantizar que el elector cuente con la posibilidad material de participar y manifestar su voluntad. De tal manera que no basta con la realización formal de procesos de consulta popular, sino que estos deben brindar plena libertad al elector para decidir.
21. En este sentido, el requisito de claridad hace referencia a la comprensibilidad de la consulta popular, debiendo estar presente en todo el proceso deliberativo -en la formulación de los considerandos, de las preguntas y de sus efectos- permitiendo con ello que el elector tenga plena libertad para decidir. Por su parte, la lealtad deriva de la responsabilidad del consultante frente al electorado, en tanto que la consulta popular debe permitir el ejercicio sustancial del derecho de participación, siendo esta transparente, neutra, viable, factible y dotada de contenido. De lo contrario, se convierte en una participación meramente formal que vacía de contenido al derecho de ser consultado y a participar en asuntos de interés público.
22. La consulta objeto de análisis, pregunta a la ciudadanía su acuerdo o no con la realización de minería metálica legal y responsable con el medio ambiente y los recursos hídricos en la circunscripción del GAD Municipal. No obstante, la pregunta está estructurada de tal manera que, independientemente de los resultados obtenidos, únicamente se ratificaría el *statu quo* municipal.<sup>3</sup> Es decir que, sea que gane el SÍ o el NO, no se generará ningún tipo de efecto práctico ni jurídico, pues la única forma en la que está permitido realizar actividades de minería en el territorio ecuatoriano es de manera legal y responsable, cumpliendo con lo previsto en la Constitución, las leyes y demás normativa pertinente. Por consiguiente, esta propuesta de consulta confunde al elector haciéndole creer que producirá efectos cuando no es factible que el consultante implemente sus resultados, pues al no ser competente para ello

---

<sup>3</sup> De acuerdo al informe de la ARCOM de Rendición de Cuentas del año 2015 se registraron 163 concesiones mineras, 273 permisos de minería artesanal, 48 libres aprovechamientos, siendo un total de 498 permisos de distinto nivel. Así mismo, el informe de rendición de cuentas de ARCOM del año 2018, con respecto a la Coordinación Regional con sede en Cuenca, se registraron 250 concesiones mineras, 174 permisos de minera artesanal, 59 libres aprovechamientos, 27 plantas de beneficio y 56 licencias de comercialización, siendo un total de 566 permisos de distinto nivel. Disponibles en: <http://www.controlminero.gob.ec/wp-content/uploads/2019/02/27-02-2019-Informe-RC-descriptivo-2018-1.pdf>  
<http://www.controlminero.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/03/Informe%20Rendici%C3%B3n%20de%20Cuentas%202015.pdf>



5

las medidas a adoptar son inconstitucionales.<sup>4</sup> En consecuencia, la convierte en un mecanismo ilusorio de participación ciudadana, ya que no ofrece a la ciudadanía la posibilidad material de elegir, ni tiene la potencialidad de generar efectos independientemente del resultado que se obtenga.

23. Si bien es cierto que la participación directa de la ciudadanía no siempre supone la toma automática de decisiones, si se la ejerce sin la potencialidad de generar efectos se produce falta de lealtad hacia el elector, más aún si la consulta proviene de las propias autoridades públicas que actúan en representación del pueblo.
24. En este caso además, como será analizado a continuación, el documento presentado por Elías Baldor Bermeo Cabrera, en calidad de Alcalde del GAD Municipal, no contiene ningún considerando que permita contextualizar la pregunta, delimitarla o conocer el objetivo buscado a través de la consulta popular. Consecuentemente, tampoco se cumple con la carga de claridad que requiere el proceso deliberativo, pues el elector no cuenta con información transparente y suficiente para expresar su voluntad.
25. De lo expuesto, la solicitud de consulta popular sometida a conocimiento de la Corte no cumple con las cargas de claridad y lealtad necesarias para garantizar la libertad del elector.

#### **VI Control formal de los considerandos y el cuestionario (Arts. 104-105 LOGJCC)**

26. De conformidad con el artículo 104 de la LOGJC,<sup>5</sup> durante el control formal de una consulta popular, corresponde a la Corte Constitucional verificar el cumplimiento de una serie de requisitos respecto de los considerandos introductorios a la consulta a ser planteada al electorado.

---

<sup>4</sup> De conformidad con el artículo 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

<sup>5</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Art. 104.- *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 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.*



**Dictamen No. 10-19-CP/19**  
**Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo**

27. Esto se debe a que los considerandos son los contenidos introductorios, conceptos de apoyo o razones que motivan una consulta y tienen como función principal brindar al elector un contexto y delimitación de las preguntas que serán sometidas a su consideración. Por consiguiente, toda consulta que pretenda realizarse a la ciudadanía debe estar acompañada inexorablemente por sus correspondientes considerandos introductorios.
28. Además, la exposición de considerandos no constituye un requisito puramente formal, sino que para garantizar la carga de claridad necesaria y para brindar libertad al elector debe, como mínimo, contener: Descripción objetiva de temas fácticos, espaciales, demográficos y técnicos relacionados al tema consultado; cifras oficiales y demás información que permita comprender la pregunta; el fin que persigue y la delimitación de los efectos de la consulta.
29. En este caso, como se mencionó anteriormente, la convocatoria presentada por el Alcalde del GAD Municipal, no contiene ningún considerando introductorio a la pregunta; por lo que esta Corte se ve impedida de realizar el control constitucional contenido en el artículo 104 de la LOGJCC, pues no está en posibilidad de verificar elementos cruciales para garantizar la libertad del elector y su derecho de participación, como por ejemplo, si existe concordancia entre las finalidades de la consulta y el texto sometido a consideración del pueblo; si hay una relación directa de causalidad entre el texto sometido a aprobación y la finalidad o propósito que se busca; o, la determinación de la factibilidad de ejecutar la decisión del elector a través del órgano competente.
30. En consecuencia, esta Corte encuentra que el solicitante no ha cumplido con su obligación de contextualizar y delimitar la pregunta a través de los considerandos introductorios.
31. Finalmente, de conformidad con el dictamen 2-19-CP/19, *“la inexistencia de considerandos es razón suficiente para dictaminar la inconstitucionalidad de la pregunta”*, de tal manera que en este caso resulta innecesario continuar con el análisis previsto en el artículo 105 de la LOGJCC respecto del cuestionario.<sup>6</sup>

---

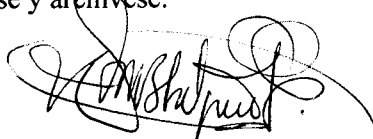
<sup>6</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Art.-105: Art. 105.- Control constitucional del cuestionario.- Para garantizar la libertad del elector o electora, la Corte Constitucional verificará que el cuestionario sometido a votación cumpla, entre otros, con los siguientes parámetros:

1. La formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos;
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. Si la Corte Constitucional no resuelve sobre la convocatoria, los considerandos y el cuestionario del referendo, dentro del término de veinte días siguientes a haber iniciado el respectivo control previo, se entenderá que ha emitido dictamen favorable. Esta omisión dará lugar a las sanciones administrativas que correspondan.

**VI Decisión**

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

1. Declarar que la propuesta de consulta popular presentada por Elías Baldor Cabrera, en calidad de Alcalde del GAD Municipal del Cantón Camilo Ponce Enríquez no cumple con los parámetros de control formal y material previstos en la Constitución y la LOGJCC.
2. Negar y archivar la solicitud de dictamen previo de constitucionalidad de la propuesta de consulta popular.
3. Notifíquese, publíquese y archívese.



Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal que el dictamen que antecede, fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos a favor de las Juezas y Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en sesión ordinaria del martes 17 de septiembre de 2019.- Lo certifico.



Dra. Elizabeth Ell Egas  
**SECRETARIA GENERAL (s)**





CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

**Caso Nro. 0010-19-CP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes diecisiete de septiembre de dos mil diecinueve, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Dra. Elizabeth Ell Egas  
**SECRETARIA GENERAL (S)**

**EEE/MED**