



Quito, D. M., 15 de octubre de 2014

**DICTAMEN N.º 004-14-DCP-CC**

**CASO N.º 0001-12-CP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

La presente acción fue presentada ante la Corte Constitucional, para el período de transición, por el secretario general del Consejo Nacional Electoral, abogado Christian Proaño Jurado, mediante oficio N.º 0001147, el 11 de mayo de 2012, quien por disposición del Pleno del Consejo Nacional Electoral, solicitó que este Organismo emita dictamen de constitucionalidad de la pregunta: “¿Está usted de acuerdo que se realicen actividades mineras en los páramos y fuentes de agua del Sistema Hidrológico Kimsakocha (Quimsacocha) SI... NO...?”, formulada por los señores Rigoberto Sánchez Fajardo, María Dorila Fajardo Chimbo, Jacinto de Jesús Quezada Delgado, Jaime Enrique Patiño Quezada, Vicente Panjon, Segundo Santiago Lema Cames, Néstor Leónidas Urgiles Ochoa, en calidad de integrantes de la Unión de Sistemas Comunitarios de Agua, del cantón Girón, de la provincia del Azuay, filial de la “FOA-ECUARUNARI-CONAIE”.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 16 de mayo de 2012, certificó de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional que en referencia a la acción N.º 0001-12-CP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante providencia del 07 de junio de 2012 a las 09h00, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, integrada por los jueces constitucionales Edgar Zárate Zárate, Hernando Morales Vinueza y Ruth Seni Pinoargote, resolvió admitir a trámite la acción.

De conformidad con lo establecido en los artículos 25 y 27 del Régimen de Transición de la Constitución de la República, el 6 de noviembre de 2012, fueron posesionados los jueces de la Primera Corte Constitucional ante la Asamblea Nacional.

El 17 de diciembre de 2012, a través del memorando N.º 020-CCE-SG-SUS-2012, el secretario general de la Corte Constitucional, Jaime Pozo Chamorro, remitió el caso N.º 0001-12-CP, al juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán, de conformidad con el sorteo realizado por el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria del 11 de diciembre de 2012.

Mediante providencia del 27 de febrero de 2013, el juez sustanciador Alfredo Ruiz Guzmán, avocó conocimiento de la presente acción y dispuso que se notifique con el contenido de la providencia en referencia.

### **Antecedentes de hecho**

Con oficio s/n del 28 de marzo de 2012, los señores Rigoberto Sánchez Fajardo, María Dorila Fajardo Chimbo, Jacinto de Jesús Quezada Delgado, Jaime Enrique Patiño Quezada, Vicente Panjon, Segundo Santiago Lema Cames, Néstor Leónidas Urgiles Ochoa, en calidad de integrantes de la Unión de Sistemas Comunitarios de Agua, del cantón Girón, de la provincia del Azuay, filial de la "FOA-ECUARUNARI-CONAIE", solicitaron al Consejo Nacional Electoral, Delegación Provincial del Azuay, la entrega del formato de formulario para la recolección de firmas de respaldo con el objeto de que se convoque a consulta popular para que los ciudadanos del cantón Girón, se pronuncien sobre la siguiente pregunta: "¿Está usted de acuerdo que se realicen actividades mineras en los páramos y fuentes de agua del Sistema Hidrológico Kimsakocha (Quimsacocha) SI... NO...?".

Mediante resolución del Pleno del Consejo Nacional Electoral N.º PLE-CNE-6-30-4-2012 del 30 de abril de 2012, se dispuso al secretario general de dicho Organismo solicite a la Corte Constitucional que emita dictamen de constitucionalidad sobre la consulta propuesta.

El secretario general del Consejo Nacional Electoral, abogado Christian Proaño Jurado, en virtud de la resolución mencionada anteriormente, a través del oficio N.º 0001147 del 11 de mayo de 2012, hizo conocer al presidente de la Corte Constitucional sobre la solicitud del dictamen previo de constitucionalidad sobre la consulta objeto de análisis.

### **Petición concreta**

El secretario general del Consejo Nacional Electoral por disposición del Pleno de dicho Organismo, solicita que la Corte Constitucional "...emita dictamen previo sobre la constitucionalidad de la pregunta ¿Está usted de acuerdo que se realicen

actividades mineras en los páramos y fuentes de agua del Sistema Hidrológico Kimsakocha (Quimsacocha) SI... NO...?”.

### **Contestaciones a la demanda**

**A fs. 37 y 38 del proceso constitucional comparece el arquitecto Fernando Cordero Cueva en su calidad de presidente de la Asamblea Nacional, quien en contestación a la demanda sobre lo principal sostiene:**

«He sido notificado con el auto de 18 de julio de 2012, las 10h00, por la que me comunica que, mediante auto de 07 de junio de 2012 las 09h00, la Sala de Admisión avocó conocimiento y admitió a trámite la causa No. 001-12-CP. Convocatoria a consulta popular; por la cual, el Abogado Christian Proaño Jurado, Secretario General del Consejo Nacional Electoral solicitó, por disposición del Pleno del Consejo Nacional Electoral a la Corte Constitucional, emita dictamen previo de constitucionalidad respecto a la realización de la Consulta Popular en el Cantón Girón, Provincia del Azuay, planteado con la pregunta **“¿Está usted de acuerdo que se realicen actividades mineras en los páramos y fuentes de agua del Sistema Hidrológico Kimsacocha (Quimsacocha)? SI... NO...”**», además cita los artículos 104 y 438 numeral 2 de la Constitución, señalando que la Corte Constitucional es competente para emitir el dictamen correspondiente. Finalmente, señala para futuras notificaciones a la casilla constitucional N.º 15 correspondiente a la Asamblea Nacional.

**A fs. 49 interviene el abogado Marcos Arteaga Valenzuela en su calidad de director nacional de patrocinio, delegado del procurador general del Estado, quien manifiesta:**

“(…) de acuerdo con los artículos 2 y 6 de la Ley Orgánica institucional; y, 17 y 18 de su Reglamento Orgánico Funcional; dentro de la Solicitud de Dictamen Constitucional No. 0001-12-CP, planteada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral; ante usted, respetuosamente comparezco y manifiesto: Notificaciones que me correspondan las recibiré en el casillero 18 de la Corte Constitucional”.

**A fs. 61, 62, 63, 64, 65 comparece el doctor Alexis Mera Giler en su calidad de secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República, quien en contestación a la demanda sobre lo principal, sostiene:**

“(…) el señor Presidente de la República, con fecha 18 de julio de 2012, a las 15h02, fue notificado con el auto de admisión del 18 de julio de 2012 y el oficio No. 0001147 de 11 de mayo de 2012, enviado por el abogado Christian Proaño Jurado, Secretario General del Consejo Nacional Electoral”. Cita el artículo 1

C.R.E: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia” y el 424 de la Constitución de la República en el que se establece la supremacía constitucional sobre cualquier otra norma del ordenamiento jurídico, adicionalmente hace referencia al tercer inciso del artículo 1 del mismo cuerpo legal.

Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible.

En concordancia con dicha disposición, el artículo 313 de la misma norma constitucional dispone que:

**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.**

Por lo tanto, el Estado tiene el derecho exclusivo de administrar, regular y controlar la extracción de minerales dentro de su territorio, ya que de acuerdo al artículo 408 de la Constitución de la República, ésta actividad es lícita y permitida.

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 solo podrán ser explotados en estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos en la Constitución.**

**El Estado garantizará que los mecanismos de producción, consumo y uso de los recursos naturales y la energía preserven y recuperen los ciclos naturales y permitan condiciones de vida con dignidad.**

Sostiene que es así como es factible constitucionalmente, respetando los principios ambientales y de desarrollo sustentable, explotar y comercializar dichos recursos naturales no renovables, además que señala el artículo 83 numeral 7:

Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la Ley:

7. Promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular conforme al buen vivir.





Finalmente señala casillero constitucional N.º 001 del Palacio de Justicia de Quito.

**A fs. 71 interviene el señor Jorge Duque Illescas y la doctora Mariela Arciniegas Castro en calidad de alcalde del cantón Girón y procuradora síndica municipal respectivamente, en representación del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Girón, quienes manifiestan:**

“Nos damos por legalmente notificados, finalmente las notificaciones que nos correspondan, las recibiremos en la casilla judicial No. 1081 en la ciudad de Quito”.

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

### **Competencia**

La Corte Constitucional es competente para emitir dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de las convocatorias a consultas populares de carácter nacional o a nivel de los gobiernos autónomos descentralizados, de conformidad con lo que establece el artículo 438 numeral 2 de la Constitución de la República. De la misma forma, según dispone el último inciso del artículo 104 de la Carta Magna, todas las consultas populares solicitadas por la presidenta o presidente de la República, por la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o por la iniciativa popular, requieren dictamen previo de la Corte Constitucional.

En concordancia, el artículo 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 74 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional ratifican la competencia de la Corte Constitucional para la realización del control automático de constitucionalidad de las convocatorias a consulta popular.

### **Análisis de la convocatoria a consulta popular**

La consulta popular prevista en la Constitución ecuatoriana se constituye en uno de los mecanismos fundamentales a través del cual se permite el ejercicio efectivo de la democracia y la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones de orden público. Así pues, el segundo inciso del artículo primero de la Constitución de la República, dispone: “La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través (...) de las formas de participación directa previstas en la Constitución”, confiriendo a la

población la facultad constitucional para participar y decidir en los temas políticos de interés común y de trascendencia nacional.

En este aspecto, el artículo 95 de la Constitución de la República establece que la participación de las ciudadanas y ciudadanos en todos los asuntos de interés público es un derecho, el cual puede ser ejercido no solamente a través de la democracia representativa, sino también mediante la democracia directa o comunitaria. De esta forma, se permite a la ciudadanía que tanto individual como colectivamente, participe de manera protagónica en la toma de medidas, planificación y gestión de los asuntos públicos.

En concordancia con lo señalado anteriormente, el artículo 104 de la Constitución de la República prevé la posibilidad de que una consulta popular sea convocada por el Consejo Nacional Electoral a pedido del presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o en virtud de la iniciativa ciudadana. Por ello, la consulta popular se convierte en una herramienta válida para que los ciudadanos ejerzan eficazmente la democracia directa en el país.

El citado artículo en el párrafo anterior, en relación a la posibilidad que se promueva una consulta popular por pedido ciudadano, establece como principio de legitimidad democrática, que solo un determinado porcentaje de personas pueda solicitar dicha convocatoria. De este modo, según el artículo 104 de la Constitución, el ejercicio de este derecho únicamente será posible:

- 1) Si la consulta popular pretendida es de connotación nacional, la solicitud deberá contar con el respaldo de un número no inferior al 5% de las personas inscritas en el registro electoral nacional.
- 2) Si la consulta popular pretendida tiene el carácter local, la solicitud deberá contar con el respaldo de un número no inferior al 10% de personas inscritas en el registro electoral correspondiente.

**Análisis del cumplimiento de los requisitos previstos en la Constitución y en la regla interpretativa emitida por la Corte Constitucional, dentro del dictamen N.º 001-13-DCP-CC, aplicable a las consultas populares**

A la Corte Constitucional le corresponde analizar si en el caso N.º 0001-12-CP se cumplió o no el procedimiento constitucional para la convocatoria a consulta popular por parte de la iniciativa ciudadana. En este sentido, el caso sometido a conocimiento de este Organismo constituye un pedido de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de una convocatoria a consulta popular de



iniciativa ciudadana acerca de una pregunta formulada por siete ciudadanos que dicen ser integrantes de la Unión de Sistemas Comunitarios de Agua del cantón Girón, provincia del Azuay, filial de la “FOA-ECUARUNARI-CONAIE”.

En virtud de lo anteriormente mencionado, es imprescindible destacar lo dispuesto en el cuarto inciso del artículo 104 de la Constitución de la República, el cual, de manera textual, expresa:

**La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto.** Cuando la consulta sea de carácter nacional, el petitorio contará con el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de personas inscritas en el registro electoral; **cuando sea de carácter local el respaldo será de un número no inferior al diez por ciento del correspondiente registro electoral.** (Énfasis fuera del texto).

Es decir, conforme a la norma constitucional antes transcrita, la petición de convocatoria a consulta popular de carácter local solicitada al Consejo Nacional Electoral, debe contar con el respaldo de un número no inferior al 10% de las personas inscritas en el registro electoral respectivo, respaldo que justamente es la base del requisito de la consulta popular de “iniciativa ciudadana”.

En este contexto, hay que mencionar que la Corte Constitucional, en su dictamen N.º 001-13-DCP-CC<sup>1</sup>, en virtud de sus atribuciones previstas en el artículo 436 numerales 1 y 6 de la Constitución de la República, estableció la siguiente regla jurisprudencial de aplicación obligatoria con efecto *erga omnes*:

Para la emisión del dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de las convocatorias a consulta popular provenientes de la iniciativa ciudadana, **el Consejo Nacional Electoral deberá remitir a la Corte Constitucional, junto con la petición de consulta, el informe favorable del cumplimiento de la legitimación democrática,** en observancia a lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 104 de la Constitución. (Énfasis fuera del texto).

En la especie, de la verificación de los requerimientos de control previo y vinculante de constitucionalidad presentado ante este Organismo por parte del presidente del Consejo Nacional Electoral, no se observa que se haya incorporado la justificación del respaldo de al menos el 10% de las personas inscritas en el registro electoral que sustente la consulta popular de iniciativa ciudadana.

En efecto, para que la Corte Constitucional pueda emitir su dictamen de control constitucional, como es el caso de la consulta popular de iniciativa ciudadana, inevitablemente, debe contar con la verificación por parte del Consejo Nacional

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen N.º 001-13-DCP-CC, emitido dentro del caso N.º 0002-10-CP y publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial N.º 93 del 2 de octubre de 2013.

Electoral del cumplimiento del respaldo ciudadano, ya sea del 5 % o del 10 %, según sea el caso, para acreditar la legitimación democrática. Luego de efectivada dicha verificación, el Consejo Nacional Electoral debe remitir a la Corte Constitucional, junto con la petición de consulta, el informe favorable del cumplimiento del respaldo de las personas inscritas en los correspondientes padrones electorales en los porcentajes antes descritos.

Por lo que, únicamente con el cumplimiento de los presupuestos anteriores, la Corte Constitucional está facultada para emitir su pronunciamiento acerca de la constitucionalidad de la convocatoria a consulta a plantearse a nivel nacional o local, según corresponda. En este mismo sentido, ya se ha pronunciado previamente la Corte Constitucional, al sostener que: "(...) le está vedado a la Corte realizar control de constitucionalidad de la pregunta previo a la recolección de firmas, pues de así proceder, se estaría impidiendo que la Corte Constitucional examine integralmente la constitucionalidad de lo que puede ser objeto de la consulta, incluida la legitimidad democrática de los accionantes de la iniciativa ciudadana"<sup>2</sup>.

Por todo lo expuesto, en el presente caso, al constatarse la falta de cumplimiento del requisito previsto en el cuarto inciso del artículo 104 de la Constitución, en concordancia con la regla jurisprudencial emitida dentro del dictamen N.º 001-13-DCP-CC, esto es, que el Consejo Nacional Electoral remita a la Corte Constitucional, junto con la petición de consulta, el informe favorable del cumplimiento de la legitimación democrática, este Organismo está imposibilitado de pronunciarse acerca de la constitucionalidad de la pregunta presentada por los peticionarios, hasta que se subsane la omisión señalada.

### III. DECISIÓN

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

#### DICTAMEN

1. No emitir dictamen de constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular en el caso N.º 0001-12-CP, hasta que se cumpla la verificación del requisito de legitimidad democrática, determinado en el cuarto inciso del artículo 104 de la Constitución de la República, en concordancia con la

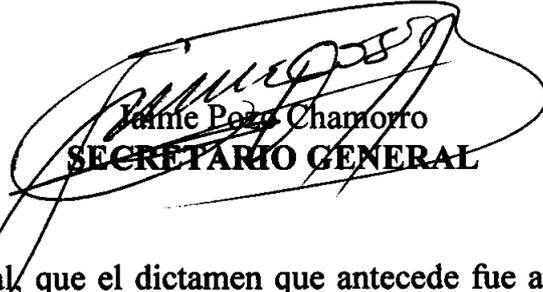
<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen N.º 001-13-DCP-CC, emitido dentro del caso N.º 0002-10-CP y publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial N.º 93 del 2 de octubre de 2013.

regla jurisprudencial emitida por la Corte Constitucional en el dictamen N.º 001-13-DCP-CC, dentro del caso N.º 0002-10-CP.

2. Disponer al Consejo Nacional Electoral la verificación del cumplimiento del requisito de legitimidad democrática establecido en el cuarto inciso del artículo 104 de la Constitución, antes de solicitar dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular formulada por los integrantes de la Unión de Sistemas Comunitarios de Agua, del cantón Girón, de la provincia del Azuay, filial de la “FOA-ECUARUNARI-CONAIE”.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

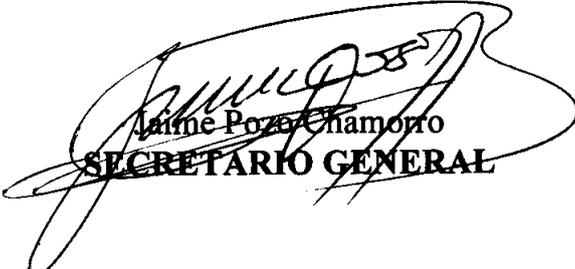


Patricio Pazmiño Freire  
**PRESIDENTE**



Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

**Razón:** Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces María del Carmen Maldonado Sánchez, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 15 de octubre del 2014. Lo certifico.



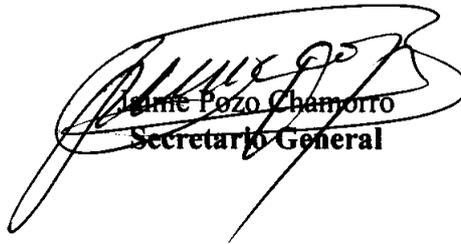
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

**CASO Nro. 0001-12-CP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el dictamen que antecede fue suscrito por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día martes 018 de noviembre del dos mil catorce.- Lo certifico.

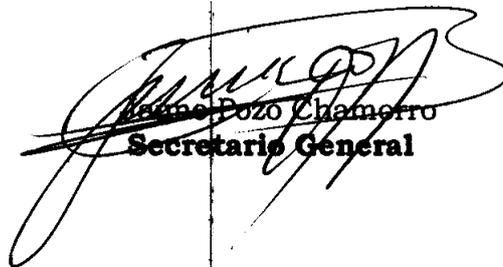
  
Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General

JPCH/LFJ



**CASO Nro. 0001-12-CP**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los diecinueve y veintiún días del mes de noviembre de dos mil catorce, se notificó con copia certificada del dictamen 004-14-DCP-CC de 15 de octubre de 2014, a los señores: Christian Proaño Jurado, secretario general del Consejo Nacional Electoral en la casilla constitucional 039; José Vasconez Álvarez, procurador judicial del Consejo Nacional Electoral en la casilla constitucional 039; Presidenta de la Asamblea Nacional en la casilla constitucional 015; Presidencia de la República en la casilla constitucional 001; procurador general del Estado en la casilla constitucional 018; Alcalde y Procurador Síndico del GAD Municipal del Cantón Girón en la casilla judicial 1081; Rigoberto Sánchez Fajardo, procurador común de la Unión de Sistemas Comunitarios de Agua del cantón Girón, provincia del Azuay en la casilla judicial 471 de la Corte Provincial de Justicia del Azuay y en el correo electrónico [cperezg9@hotmail.com](mailto:cperezg9@hotmail.com); y, Presidente del Consejo Nacional Electoral, mediante oficio 5630-CC-SG-2014; conforme consta de los documentos adjuntos.- Lo certifico.-

  
Jaime Dozo Chamorro  
Secretario General

JPCH/mmm