

Análisis del dictamen favorable de constitucionalidad emitido por la Corte Constitucional a la propuesta de consulta popular del GAD de Cuenca sobre explotación minera

*Byron Villagómez Moncayo,
Rubén Calle Idrovo, Valeria Garrido Salas.*

1.- Introducción:

El 18 de septiembre de 2020, la Corte Constitucional del Ecuador (en adelante, la CCE o la Corte) emitió el Dictamen 6-20-CP/20, mediante el cual analizó la petición de consulta popular formulada por el Concejo Municipal de Cuenca acerca de la prohibición de actividad minera, a gran y mediana escala, en cinco zonas de recarga hídrica de dicho cantón¹. La Corte dio dictamen favorable a la consulta popular bajo ciertas condiciones, entre las que resaltan, la eliminación de diez considerandos declarados inconstitucionales², y la aclaración de que, en caso de un pronunciamiento afirmativo por parte del electorado, los efectos de la consulta aplicarían exclusivamente hacia el futuro, sin efecto retroactivo³.

Adicionalmente, la CCE afirmó que el incumplimiento de mandatos legales por parte de Autoridad Única del Agua, no podía constituir un limitante para los derechos de participación; por lo que, con el fin de garantizar claridad al elector, ordenó agregar como anexo a la consulta un mapa de coordenadas de las zonas involucradas, elaborado por la empresa municipal ETAPA EP, brindando una delimitación técnica referencial a la que se remite cada pregunta⁴.

Desde el 2019 la CCE ha emitido cuatro dictámenes de constitucionalidad sobre consultas populares en materia de minería en la provincia del Azuay⁵. Las tres primeras solicitudes presentadas ante

¹ Las cinco zonas de recarga hídrica aluden a los ríos: Tarquí, Yanuncay, Tomebamba, Machángara y Norcay.

² Los considerandos declarados inconstitucionales fueron: 7, 21, 25, 30, 43, 51, 55, 57, 62 y 67.

³ CCE. *Dictamen 6-20-CP/20*, 18 de septiembre 2020: párr. 18.

⁴ *Ibid.*, párr. 74-77.

⁵ Ver dictámenes de constitucionalidad de consulta popular: 9-19-CP/19, 1-20-CP/20, 5-20-CP/20 y 6-20-CP/20.

la Corte fueron negadas y archivadas; ninguna de estas fue aprobada con una votación unánime. No obstante, la cuarta solicitud, dictamen materia de análisis del presente artículo, es la primera con una respuesta favorable para proceder con la consulta popular sobre la prohibición de explotación minera. Así, se comprueba que el tema analizado por la Corte es complejo, de alta relevancia e interés público, pues inclusive la votación de esta última decisión fue dividida, con cinco votos a favor, un voto concurrente y dos votos salvados.

Este artículo analizará el Dictamen 6-20-CP/20, decisión que aprobó la solicitud de consulta popular para la prohibición de actividad minera en zonas de recarga hídrica en la provincia del Azuay. Para el efecto, se realizará una breve revisión conceptual sobre la democracia directa, los derechos de participación y la consulta popular; seguidamente, se presentará un resumen acerca de la regulación constitucional y legal sobre la consulta popular. A continuación, se analizará el control constitucional realizado por la CCE, tanto a los considerandos como a las preguntas propuestas; para finalizar con las conclusiones del análisis.

2.- Acotaciones conceptuales sobre la consulta popular:

La CRE determina en su Art. 61 que la ciudadanía goza de una serie de derechos de participación, entre los que se incluye el de ser consultada y participar en los asuntos de interés público⁶. Este derecho corresponde a aquellos que tradicionalmente han sido denominados como políticos, y reconocidos en los más relevantes instrumentos internacionales. En este sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), prescribe en su Art. 23 que la ciudadanía tiene, entre otros, el derecho a participar *“en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”*⁷. El Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) contiene una norma de igual tenor⁸.

La Corte IDH se ha referido a la participación política directa, esto es a través de consultas populares o plebiscitos, en reiterada jurisprudencia; específicamente ha sostenido que:

Los ciudadanos tienen el derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos directamente mediante referendos,

⁶ CRE. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008: Art. 61, núm. 2 y 5.

⁷ CADH. Registro Oficial No. 801, 6 de agosto de 1984: Art. 23.a).

⁸ PIDCP. Registro Oficial No. 101, 24 de enero de 1969: Art. 25.- *“Todos los ciudadanos gozarán... de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”*.

plebiscitos o consultas o bien, por medio de representantes libremente elegidos. El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos expresan libremente su voluntad y ejercen el derecho a la participación política. Este derecho implica que los ciudadanos pueden decidir directamente y elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán en la toma de decisiones de los asuntos públicos⁹.

El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas también se ha pronunciado respecto del derecho a participar en los asuntos públicos, expresando claramente lo siguiente:

Los ciudadanos también participan directamente en la dirección de los asuntos públicos cuando eligen o modifican la constitución o deciden cuestiones de interés público mediante referendos u otros procesos electorales... Los ciudadanos pueden participar directamente asistiendo a asambleas populares facultadas para adoptar decisiones sobre cuestiones locales o sobre los asuntos de una determinada comunidad por conducto de órganos creados para representar a grupos de ciudadanos en las consultas con los poderes públicos. En toda situación en que se haya establecido una modalidad de participación directa de los ciudadanos, no deberá hacerse ninguna distinción entre los ciudadanos en lo que se refiere a su participación por los motivos mencionados con el párrafo 1 del artículo 2¹⁰, ni deberán imponerse restricciones excesivas¹¹.

Por consiguiente, la participación directa de la ciudadanía en la definición de determinados asuntos públicos constituye un derecho fundamental. Se trata de un derecho político o de participación, siendo esencial dentro de un sistema democrático. A nivel conceptual, el Prof. Hernán Salgado Pesantes define a la consulta popular de la siguiente manera:

[E]s un mecanismo de democracia directa que el constitucionalismo social de posguerra buscó introducir en el sistema de gobierno representativo (democracia indirecta) a fin de acortar la brecha que separa a los gobernantes de los gobernados y llegar –de ser posible– a un sistema de democracia semidirecta. Esta es la razón para que se haya desarrollado en la mayoría de países en el siglo XX¹².

En tal virtud, la consulta popular está concebida como un mecanismo de democracia directa o semidirecta, puesto que convive con el sistema representativo y lo complementa en aquellos ámbitos determinados por la Constitución y la ley. En esta misma línea de pensamiento, el Prof. Julio César Trujillo asevera lo siguiente:

[L]a consulta popular se sustenta en la teoría según la cual la soberanía radica en el pueblo y,

⁹ Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 184: párr. 147. Ver también: *Caso San Miguel Sosa y Otras Vs. Venezuela*. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 348: párr. 111; *Caso Chitay Nech y Otras Vs. Guatemala*. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 212: párr. 107.

¹⁰ Se refiere al Art. 21 del PIDCP (Registro Oficial No. 101, 24 de enero de 1969), que dispone que, "Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social".

¹¹ Comité de los Derechos Humanos, Organización de Naciones Unidas. *Observación General No. 25, La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto*, 57º período de sesiones (1996): párr. 6.

¹² Hernán Salgado Pesantes. "Lecciones de Derecho Constitucional". Ediciones Legales, Colección Profesional Ecuatoriana, 3ra edición, Quito (2004): 154.

consecuentemente, cuando sus representantes... discrepan acerca de la conveniencia u oportunidad de una ley o reforma constitucional, recurren al titular de la soberanía para que decida la disputa¹³.

La consulta directa al soberano opera como un método para solventar las disyuntivas que pudieran surgir entre las autoridades elegidas popularmente, y que no encuentran una óptima o pronta solución. Al respecto, resultan clarificadoras las expresiones del reconocido iusfilósofo italiano Norberto Bobbio, quien con notable claridad expresa lo siguiente:

Precisamente debido a que entre la forma extrema de democracia representativa y la forma extrema de democracia directa hay un *continuum* de formas intermedias, un sistema de democracia integral puede abarcar a las dos, a cada una de acuerdo con las diversas situaciones y las diferentes necesidades, porque son, en cuanto adaptables a diversas situaciones y a diferentes necesidades, perfectamente compatibles entre ellas... son dos sistemas que pueden integrarse recíprocamente... Ningún sistema complejo, como es el de un Estado moderno, puede funcionar solamente con uno o con otro; ni siquiera con ambos al mismo tiempo¹⁴.

Siguiendo al citado maestro de Turín, la consulta popular se concibe como un mecanismo extraordinario, para circunstancias excepcionales, puesto que *"nadie puede imaginar*

*un Estado que pueda ser gobernado mediante el llamado permanente al pueblo"*¹⁵. De todos modos, a criterio de Bobbio, la creciente incorporación de mecanismos de democracia directa corresponde a una expansión del proceso de democratización, particularmente a través de la ampliación del papel decisivo del individuo en la toma de decisiones, ya no sólo en su dimensión de ciudadano, sino en la diversidad de sus estatus y roles sociales¹⁶. En este sentido, como se destaca en el voto concurrente del juez Ramiro Avila Santamaría, la consulta popular pretende solucionar divergencias y confrontaciones en el marco de la civilidad, la democracia y el ordenamiento jurídico; posibilitando que los conflictos sociales se puedan afrontar por los mecanismos democráticos reconocidos en la Constitución¹⁷.

Tradicionalmente se ha clasificado a la consulta popular entre referéndum y plebiscito. Para efectos prácticos y considerando el ordenamiento jurídico ecuatoriano, se entiende por referéndum aquel que tiene por objeto la aprobación de algún texto normativo específico;

¹³ Julio César Trujillo. "Teoría del Estado en el Ecuador. Estudios de Derecho Constitucional". Universidad Andina Simón Bolívar, Estudios Jurídicos 8, 2da edición, Quito (2006): 345.

¹⁴ Norberto Bobbio. *El Futuro de la Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México (1986): 60 y 61.

¹⁵ *Ibid.*, 62.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ CCE. Dictamen 6-20-CP/20, voto concurrente del juez Ramiro Avila Santamaría, 18-09-2020: párr. 9 y 10.

mientras que el plebiscito alude a consultas sobre aspectos de importancia general, o también a lo que puede considerarse como un voto de confianza a la acción de un gobernante¹⁸.

En el reciente dictamen de la CCE, la consulta propuesta corresponde a lo que doctrinariamente se entiende como plebiscito, y se relaciona con la explotación minera en zonas presuntamente sensibles. Al respecto, cabe indicar que las consultas populares sobre este tipo de temas se han llevado a cabo cada vez con más frecuencia en diversos países de la región, y también impulsadas por autoridades locales. Por ejemplo, con relación a dos consultas propuestas en Colombia en el año 2013, Garcés y Rapalino explican que:

Los grupos de ciudadanos que se oponen a las actividades mineras al considerarlas riesgosas para ciertas partes del territorio han movilizad a la comunidad para rechazar las mismas. En desarrollo de esa movilización se ha utilizado un mecanismo de participación ciudadana como la consulta popular que obligue a sus mandatarios a impedir la realización de actividades mineras. Comenzado en Piedras y siguiendo en Tauramena, las dos consultas populares adelantadas sobre el tema han tenido casi la unanimidad de los

participantes en su oposición a la práctica de actividades mineras¹⁹.

En Colombia, el empleo de la consulta popular como mecanismo local para afrontar las iniciativas de explotación minera ha sido bastante frecuente. Como explican Velandia y otros, en dicho país se han llevado a cabo nueve consultas mineras, cinco de ellas en el 2017, con otras seis en marcha²⁰. Esto ha supuesto la actuación periódica de las altas cortes colombianas, particularmente la Corte Constitucional. En este sentido, Rodríguez y Guzmán explican que:

El aumento en las expresiones de resistencia en Colombia está relacionado con la dinámica nacional que da cuenta de una activa actuación de la Corte Constitucional frente a la garantía, protección y restablecimiento de derechos colectivos y del ambiente, así como con la dinámica internacional que ha dado paso al resurgimiento del debate mundial pro gobernanza medioambiental²¹.

La incidencia creciente que podrían ir cobrando las propuestas de consulta popular sobre asuntos mineros exige de la Corte una tarea minuciosa, que ya se ha puesto en evidencia en la emisión de dos dictámenes recientes. La relevancia

¹⁸ Hernán Salgado Pesantes, *óp. Cit.*, 154.

¹⁹ Miguel Ángel Garcés Villamil y William Gabriel Rapalino Bautista. "La consulta popular como mecanismo de participación ciudadana para evitar actividades mineras". *Justicia Juris*, No. 1(1) (2015): 61.

²⁰ Dania Estefanía Velandia Navas, Fray David Amaya Callejas, Karla Karolina Granados Camacho. "Las consultas populares mineras como mecanismos jurídicamente idóneos para prohibir la minería en las entidades territoriales". *Universidad Cooperativa de Colombia*, 2020: 8. Ver también: Luis Enrique Castro Ayala y Tania Esperanza Guzmán Pardo. "La consulta popular, ¿mecanismo de participación ciudadana para determinar el uso del suelo rural en el municipio de Cabrera (Cundinamarca)? *Pontificia Universidad Javeriana*, (2019).

²¹ Angélica Rodríguez Rodríguez y Carlos Enrique Guzmán Mendoza. "Conflicto socioambiental y consulta popular en Colombia, 2013-2017". *Regions and Cohesion*, No. 9(3) (2019): 94.

y complejidad de esta cuestión se puede constatar no solamente por el debate público generado, sino también al interior de la CCE por la emisión de un voto salvado y uno concurrente respecto de la decisión materia del presente artículo. Por ello, resulta de notable interés analizar más detenidamente los razonamientos esgrimidos por la Corte, tanto en su voto de mayoría como en los votos disidente y concurrente, y teniendo en cuenta el dictamen inmediatamente precedente.

3.- Regulación constitucional y legal de la consulta popular (plebiscito):

La regulación a nivel constitucional de la consulta popular ordinaria de carácter plebiscitario se encuentra prevista en los Arts. 61.4 y 104 de la CRE²², como un mecanismo de democracia directa, junto con la iniciativa popular normativa y la revocatoria del mandato. La consulta popular encuentra su soporte en el inciso segundo del Art. 1 de la CRE, de los denominados principios fundamentales, cuando dispone: *“La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejercer a través de*

*los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución”*²³ (énfasis añadido).

Del contenido del Art. 104 se desprende que la iniciativa de consulta popular puede tener origen tanto en determinadas instancias políticas (Presidente/a de la República y Gobiernos Autónomos Descentralizados-GADs), como de la ciudadanía, incluyendo en ellas a las personas ecuatorianas en el exterior²⁴. Asimismo, se puede diferenciar entre consultas de carácter nacional y local, y especialmente entre plebiscito y referéndum; sobre estas últimas, en consonancia con lo antes señalado, la Corte ha precisado la distinción en estos términos:

[L]a diferencia entre un referéndum y un plebiscito radica esencialmente a que en el primero se somete a consulta popular la aprobación de un texto normativo –o propuesta normativa-concreto, mientras que el segundo consulta una decisión sobre un tema de relevancia pública sin someter a aprobación un texto normativo definido²⁵.

En nota al pie a lo manifestado, la Corte a continuación también aclara que, *“Sin perjuicio de que el plebiscito implique de forma*

²² CRE. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

²³ *Ibid.*, Art. 1.

²⁴ Algunos autores sostienen que la consulta popular debería ser un recurso que corresponda única y exclusivamente a la ciudadanía, como ocurre por ejemplo en Uruguay. Ver: Simón Pachano. *Democracia representativa y mecanismo de democracia directa y participativa*, Quito, ILDIS-FES (2010): 17.

²⁵ CCE. *Dictamen 2-19-CP/19*, 20 de junio de 2019: párr. 29.

posterior la aprobación o reforma de textos normativos; el resultado de un plebiscito puede tener incidencia jurídica y tomar dicha forma, por ejemplo, cuando se consulta sobre la necesidad de legislar o no sobre determinada materia”²⁶.

El Art. 104 contiene aspectos como la obligación de respaldo de firmas cuando la petición de consulta popular tiene origen en la ciudadanía; estableciéndose que no puede ser inferior al 5% de personas inscritas en el registro electoral cuando sea de carácter nacional, y de no menos del 10% cuando sea de carácter local. Para el caso de ciudadanos en el exterior, el requisito es del 5% de las personas inscritas en el registro electoral de la circunscripción especial. Se observa en consecuencia que cuando la iniciativa proviene del Presidente/a o de los GADs no procede este requisito de recolección de firmas, conocido como de *“legitimación democrática”*.

En cuanto a los límites en los temas a convocar a consulta popular, el penúltimo inciso del Art. 104, exceptuando al Presidente/a de la República, establece que tanto los

GADs como la ciudadanía no puede solicitar la convocatoria cuando se refiera a asuntos relativos a tributos o a la organización político administrativa del país, salvo lo dispuesto en la Constitución.

A nivel legal y para el caso que nos corresponde, la regulación de la consulta popular ordinaria de carácter plebiscitario la encontramos en la LOPC²⁷ (Arts. 5, 19, 20 y 21) y la LOEOP²⁸ (Arts. 182, 184, 195 y 198). A nivel infra-legal, existen regulaciones en el Reglamento para el ejercicio de la democracia directa a través de la iniciativa popular normativa, consultas populares, referéndum y revocatoria del mandato²⁹, emitido por el CNE (Arts. 5-7, 12, 19-25, innumerado inserto a continuación del Art. 25, 26-39).

De las disposiciones mencionadas se merecen destacar aspectos como la inclusión –a más de las establecidas en la CRE-, del gasto público como elemento que limita el objeto de una convocatoria a consulta popular plebiscitaria, tanto por iniciativa de los GADs como de la ciudadanía (Arts. 20 y 21 de LOPC); los requisitos de votación para la aprobación de la

²⁶ *Ibidem*. De lo anotado, un ejemplo sería cuando en la pregunta de consulta plebiscitaria realizada el 4 de febrero de 2018, sobre la derogatoria a la denominada Ley Orgánica para evitar la Especulación sobre el Valor de las Tierras y Fijación de Tributos (Ley de Plusvalía), se estableció la obligación del Presidente/a de presentar un proyecto de ley de carácter económico urgente a la Asamblea Nacional que acogiera dicha derogatoria, en caso de pronunciamiento favorable del electorado.

²⁷ LOPC. Registro Oficial Suplemento 175, 20 de abril de 2010.

²⁸ LOEOP. Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril de 2009.

²⁹ Reglamento para el ejercicio de la democracia directa del Consejo Nacional Electoral. Registro Oficial Suplemento 513, 2 de junio de 2015.

consulta popular plebiscitaria: mitad más uno de los votos válidos emitidos (Art. 198 de la LOEOP); límite de gasto electoral en la campaña (Art. 210 de la LOEOP); y, la condición de sujeto político del proponente de la consulta popular (disposición general séptima de la LOEOP).

En cuanto a la fase propia del control de constitucionalidad por parte de la Corte, las regulaciones a nivel constitucional las encontramos en los Arts. 104, inciso final, y 438.2 de la CRE. En razón de lo expuesto en estas normas podemos extraer como característica el de ser previo y vinculante. En cuanto a ser previo -en razón de su oportunidad- el control radica en que la ciudadanía no sea preguntada en una consulta popular usando cuestionarios que pudieran contradecir los postulados constitucionales. En cuanto a lo vinculante, se refiere a la fuerza obligatoria de cumplimiento de los fallos que llegare a emitir la CCE en su acción de control.

A nivel legal, la LOGJCC en el Art. 127 establece una derivación del trámite, en cuanto a los términos y condiciones, a los mismos que constan en el control constitucional de la convocatoria a referéndum;

cuyo control, señala la mentada disposición, estará encaminado a “*garantizar la libertad de la electora o elector y la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas o las medidas adoptar a través de este procedimiento*”³⁰. Esta derivación no ha estado exenta de dificultades que han obligado a la Corte hacer las debidas distinciones entre la consulta popular ordinaria y la que se realiza con motivos de cambios en la CRE:

Cabe aclarar que la consulta popular constituye una de las etapas que deben seguirse para instrumentalizar un proceso de asamblea constituyente y no pueden considerarse como 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, cuando este forme parte del procedimiento; y, (3) el control de la constitucionalidad de la modificación constitucional ya aprobada. Mientras que ante una propuesta de convocatoria a consulta popular ordinaria, 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 popular³¹.

Además, es necesario señalar que en la normativa en comento se establece la característica de que el control sea automático para la consulta popular ordinaria, entendiéndose por ello que se vuelve obligatorio de

³⁰ LOGJCC. Registro Oficial Suplemento 52, 22 de octubre de 2009.

³¹ CCE. *Dictamen 3-19-CP/19*, 1 de agosto de 2019: párr. 9 y 10.

efectuar por parte de la Corte, sin espacio para la discrecionalidad en el inicio de tal control. La derivación de la norma nos lleva a los Arts. 102 a 105 de la LOGJCC. El Art. 102 contiene los postulados generales y un elemento característico y definitorio del control constitucional de consulta popular, como es el de ser previo. El Art. 103 referente al control de la convocatoria contiene tres reglas que deben ser verificadas por la CCE, a saber: i) cumplimiento de reglas procesales, ii) competencia; y, iii) garantía plena de la libertad del elector y el cumplimiento, en particular de las cargas de claridad y lealtad; elementos estos últimos que forman parte del denominado control formal.

En cuanto a la garantía de la libertad del elector, conforme a lo señalado en el Dictamen 9-19-CP/19, tiene una doble dimensión: i) la neutralidad del poder público en el proceso electoral; y, ii) la obligación estatal de preservar la voluntad del elector³². Sobre la claridad y lealtad en un sentido general, la Corte expresó en su Dictamen 10-19-CP/19 lo siguiente:

[E]l 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 público³³.

Sobre la claridad y lealtad a los considerandos de las preguntas, en el Dictamen 9-19-CP/19 la CCE sostuvo que, *“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”*³⁴. En cuanto a lealtad, la Corte la conceptualiza de la siguiente manera:

[L]a exigencia de lealtad, desde una perspectiva individual, se orienta a procurar una reflexión auténtica, a través de considerandos y preguntas que permitan al elector manifestar su preferencia individual sobre el tema en cuestión. Desde una perspectiva colectiva, la lealtad busca generar un resultado final a partir de la agregación de elecciones individuales, sin distorsiones. La lealtad incluye la transparencia, en virtud de la cual se provee al elector de información suficiente y pertinente que le permita decidir³⁵.

En el Art. 104 se regula el control constitucional sobre los considerandos que introducen a las preguntas,

³² CCE. *Dictamen 9-19-CP/19*, 17 de septiembre de 2019: párr. 48.

³³ CCE. *Dictamen 10-19-CP/19*, 17 de septiembre de 2019: párr. 21.

³⁴ CCE. *Dictamen 9-19-CP/19*, 17 de septiembre de 2019: párr. 49.

³⁵ *Ibíd.*, párr. 50.

señalándose los requisitos a verificarse por la CCE³⁶. Su sola inexistencia en la propuesta de convocatoria a consulta popular es razón suficiente para considerar la imposibilidad de realizar el control, y en consecuencia declarar su incumplimiento³⁷. En el Dictamen 10-19-CP/19, la Corte valora la importancia de los considerandos en las consultas mineras, manifestando expresamente lo siguiente:

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 consulta³⁸.

En el Art. 105 del mismo cuerpo legal, al referirse al control constitucional del cuestionario, debe tomarse en consideración para el caso de la consulta popular plebiscitaria lo establecido en los números 1 y 2, que en su orden, y para garantizar la libertad del elector o electora, requieren que

se cumpla con: “1. *Formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos; y, 2. La posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta. Se prohíbe la aprobación o rechazo en bloque*”³⁹. Además, de conformidad a lo establecido en el encabezado del artículo en comento, éste se encuentra orientado a garantizar un elemento sustancial de la consulta, como es la libertad del elector o electora; aspecto ya establecido en la primera parte del núm. 3 del Art. 103 de la LOGJCC -en cuyo encabezado refiere a un control de orden formal-, junto con el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad.

En cuanto al trámite al interno de la CCE, la convocatoria a consulta popular debe seguir con la mayoría de las fases que tienen los procesos constitucionales, como es el sorteo, sustanciación, resolución en el pleno y seguimiento. En las reformas

³⁶ LOGJCC. Registro Oficial Suplemento 52, 22 de octubre de 2009: 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”.

³⁷ CCE. Dictamen 2-19-CP/19, 20 de junio de 2019: párr. 19.

³⁸ CCE. Dictamen 10-19-CP/19, 17 de septiembre de 2019: párr. 28.

³⁹ En cuanto a los parámetros de control del cuestionario establecidos en los núm. 3 y 4 del Art. 105 de la LOGJCC, la Corte ha manifestado que procede exclusivamente para las consultas populares en modalidad referéndum. Ver: CCE. Dictamen 9-19-CP/19, 17 de septiembre de 2019: párr. 66.

introducidas al Art. 21 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte⁴⁰, se suprimió la fase de admisión de las peticiones de consultas populares. En consecuencia, luego del sorteo en el pleno de la CCE, la jueza o juez ponente debe emitir su proyecto de dictamen en el término de diez días; y el Pleno, máximo en un término similar, deberá resolverlo (inciso final del Art. 85 de la citada Codificación).

4.- Análisis del Dictamen 6-20-CP/20:

En este apartado se examinará sintéticamente el dictamen 6-20-CP/20, a la luz de los principios y normas constitucionales y considerando, tanto el voto salvado, como el dictamen 5-20-CP/20 emitido poco tiempo antes y que trató sobre la misma materia. Para el efecto, en primer lugar se analizará el control constitucional de los considerandos de la propuesta de consulta, para a continuación enfocar el estudio en el control formal y material de las preguntas.

4.1.- Análisis del dictamen: control constitucional de los considerandos:

Como se ilustró en el apartado anterior, el control de

constitucionalidad de una propuesta de consulta popular abarca también el de sus considerandos. Conforme lo ha señalado la Corte en su jurisprudencia precedente⁴¹, y lo ratifica en el Dictamen 6-20-CP/20, los considerandos de una propuesta de consulta popular deben entenderse como:

[T]extos introductorios, conceptos de apoyo o razones que motivan la consulta, mismos que tienen como función principal la de generar o brindar un contexto a la pregunta o preguntas que serán sometidas a consideración del elector. En este sentido, la forma de presentación de los considerandos sometidos al voto del pueblo debe garantizar el derecho de los electores a formarse un criterio razonablemente objetivo y a expresar libremente su opinión en el proceso eleccionario, protegiendo de esta manera la voluntad del elector... los considerandos deben contener elementos y evidencias que sustenten la necesidad de efectuar la consulta, descripción de temas fácticos, espaciales, demográficos y técnicos relacionados al tema consultado, así como cifras oficiales y demás información que permita comprender el motivo que impulsa a la consulta, el fin que se persigue y la delimitación de los efectos y repercusiones producto de la consulta, información que permitirá generar en el elector una transparencia conceptual materializando la libertad electoral⁴².

Con base en estas formulaciones, la CCE llevó a cabo el control de constitucionalidad de la propuesta de consulta popular sobre minería, materia del presente análisis. En tal virtud, la Corte dividió el análisis de

⁴⁰ Registro Oficial Edición Constitucional 67, 26 de marzo de 2019.

⁴¹ Ver Dictamen 5-20-CP/20 de 26 de agosto de 2020, y Dictamen 9-19-CP/19 de 17 de septiembre de 2019.

⁴² CCE. *Dictamen 6-20-CP/20*, 18 de septiembre de 2020: párr. 16 y 17.

los considerandos en dos grupos, en función de si los mismos cumplían o no con los requisitos previstos en la LOGJCC. Al respecto, resulta de particular relevancia que la Corte haya concedido dictamen favorable, aun cuando hubiera constatado que varios de los considerandos de la consulta no eran compatibles con las exigencias legales y constitucionales. Concretamente, en su Dictamen la CCE concluyó que:

[E]n situaciones en las que únicamente considerandos puntuales no son compatibles con el texto constitucional, con el fin de salvaguardar el derecho de participación reconocido por los artículos 61 y 95 de la CRE, es posible que la Corte Constitucional module y excluya las secciones que afectan la libertad del elector, siempre que no se altere el objeto y la secuencia lógica de la consulta⁴³.

Esta determinación contrasta con lo resuelto en el Dictamen 5-20-CP/20, emitido unas semanas antes, en el cual la Corte negó y archivó la solicitud de dictamen previo de constitucionalidad de la consulta popular, principalmente en razón de que los considerandos incumplían las exigencias de la LOGJCC. Particularmente, la CCE estimó que uno de los considerandos podía inducir a una respuesta afirmativa a

una de las preguntas de la consulta; y que en general los mismos no se referían a *“las medidas a adoptar”* que resultarían o no del plebiscito, lo que en su criterio impediría que los electores contaran con *“información suficiente que les permitiera decidir con responsabilidad sobre el tema puesto en su conocimiento”*⁴⁴.

Teniendo en cuenta este precedente, en el reciente Dictamen 6-20-CP/20 la Corte justificó esta aparente divergencia en su criterio, sosteniendo expresamente lo siguiente:

[A] diferencia de consultas populares previas, en las que la inconstitucionalidad de los considerandos planteados provocaba una pérdida de la secuencia lógica y desvirtuaba la finalidad de la consulta, en este caso la gran mayoría de los considerandos cumplen con los requisitos constitucionales y legales; por lo que, la supresión de considerandos puntuales no impide que se cumpla con el fin propio de la parte considerativa que contextualizar e informar al elector⁴⁵.

Esta cuestión, empero, fue precisamente sobre una de las cuales existió discrepancia en el seno del Pleno de la CCE. Es así que en el voto salvado de las juezas Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez⁴⁶, se enfatiza que el incumplimiento de los parámetros del Art. 104 de la LOGJCC

⁴³ *Ibid.*, párr. 34.

⁴⁴ CCE. *Dictamen 5-20-CP/20*, 26 de agosto de 2020: párr. 20.

⁴⁵ CCE. *Dictamen 6-20-CP/20*, 18 de septiembre de 2020: párr. 35.

⁴⁶ CCE. *Dictamen 6-20-CP/20*, Voto salvado de las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez, 20 de septiembre de 2020: párr. 9-12.

respecto de los considerandos de una propuesta de consulta popular, era razón suficiente para emitir un dictamen negativo, por lo que el análisis debía haber concluido en ese punto. En este sentido, cuestionan que la Corte haya modulado los efectos del considerando que aludía a los efectos en el tiempo de la consulta planteada, advirtiendo que con ello se estaría cambiando el sentido original del petitorio, especialmente de las preguntas formuladas. Finalmente, las juezas disidentes también consideraron que recurrir a un mapa meramente referencial para identificar las zonas donde podría tener efecto la prohibición pretendida por la consulta, resultaba contrario a la carga de claridad y lealtad al elector.

Por el contrario, en el voto concurrente del juez Ramiro Avila Santamaría, se destaca que la Corte haya emitido dictamen favorable a pesar de haber encontrado que algunos considerandos no reunían los requisitos de la LOGJCC. Específicamente, se afirma lo siguiente:

Finalmente, el hecho de haber modulado el pedido para permitir el dictamen, me parece que es un buen ejemplo de una interpretación de un pedido conforme al mandato constitucional de interpretar los derechos del modo más favorable. De este modo, se evita aplicar concepciones formalistas del derecho, que,

por el incumplimiento de un requisito de forma que no afecta a su esencia, impiden el ejercicio y la garantía de derechos reconocidos constitucionalmente⁴⁷.

Volviendo a lo principal, en su voto vinculante la Corte estimó que, en primer lugar, la mayoría de los considerandos de la propuesta, esto es 57 de los 67 presentados, cumplían con los requisitos contemplados en la LOGJCC. En segundo lugar, la CCE analizó aquellos que estimó no cumplían con las exigencias legales. En tal virtud, primeramente aludió a cuatro de ellos en los cuales (7, 21, 25 y 51) se hacían afirmaciones que, en su criterio, tenían un carácter absoluto respecto a la presunta afectación medioambiental provocada por las actividades mineras; acotó la Corte que estas aseveraciones no contaron con el debido soporte fáctico. Por ello, la CCE declaró que tales considerandos eran inconstitucionales por no permitir al elector tener transparencia conceptual y libertad electoral, y además ser inductivos.

De igual manera, la Corte determinó que otros dos considerandos (30 y 43) inducían al elector a una respuesta y no empleaban un lenguaje valorativamente neutro, pues condicionaban la efectividad del régimen de desarrollo previsto en la CRE a necesariamente evitar todas

⁴⁷ CCE. *Dictamen 6-20-CP/20*, Voto concurrente del juez constitucional Ramiro Avila Santamaría, 18 de septiembre de 2020: párr. 17.

las actividades nocivas en fuentes de agua. Estimó también la CCE que dichos considerandos contenían aseveraciones generales y superfluas que no brindaban claridad y lealtad al elector.

En la misma línea de razonamiento, la Corte concluyó que tres considerandos adicionales (55, 57 y 62) también incumplían los requisitos legales y constitucionales, puesto que no contaban con el debido sustento técnico que acreditara su finalidad esencial. Específicamente, dichos considerandos incluían información que a criterio de la CCE no estaba fundamentada, aunque sin con ello desconocer la existencia de concesiones mineras en las áreas expuestas.

Por último, la Corte también desestimó el considerando 67, que aludía a que de ser favorable el resultado de la consulta, el ministerio del ramo tendría que notificar la correspondiente prohibición a los titulares de los derechos mineros para que se abstengan de realizar las actividades mineras eventualmente proscritas. La CCE concluyó que tal considerando era inconstitucional porque de su texto se desprendía la potencial implementación de acciones que no son propias de un GAD y con efectos indeterminados.

Asimismo, la Corte determinó que tal considerando planteaba de forma ambigua cuestiones sobre el alcance y temporalidad de la consulta, sin una redacción clara y prestándose a confusiones e interpretaciones disímiles.

Como quedó indicado, si bien en su voto de mayoría la CCE constató que diez considerandos no reunían los requisitos exigidos en la LOGJCC, declarando su inconstitucionalidad, de todas maneras emitió dictamen favorable para la propuesta de consulta popular. Este pronunciamiento marca un hito en la jurisprudencia de la Corte sobre control de constitucionalidad de consultas populares, ya que habilita el ejercicio de tal mecanismo de democracia directa por sobre la posible inobservancia en cuestiones bien concretas de determinadas exigencias legales, que no afectan la esencia del cuestionario y sus finalidades.

4.2.- Análisis del dictamen: control formal de las preguntas:

A efecto de controlar la constitucionalidad de la consulta popular, la CCE, como máximo intérprete jurídico de la CRE, realiza un examen formal para verificar que el cuestionario propuesto cumpla con los parámetros establecidos en los números 1 y 2 del Art. 105 de

la LOGJCC⁴⁸. Los requisitos legales especifican que las preguntas deben enfocarse en una única cuestión, salvo en casos de interrelación o interdependencia. Asimismo, la ley prohíbe que las preguntas consideren un rechazo u aprobación en bloque, pues el elector debe tener la libertad de reprobado o aceptar temas de manera individual. Así, la Corte es responsable de comprobar que las preguntas tengan claridad y lealtad, y que garanticen la libertad del electorado.

Igualmente, se destacan análisis previos desarrollados por la Corte en los dictámenes 9-19-CP/20 y 1-20-CP/20. En estos fallos, la CCE explicó que el cuestionario de la consulta popular debe estar conformado por preguntas cerradas que especifiquen sus ámbitos de aplicación e implementación⁴⁹, evitando ser ambiguas o generales. Además, la Corte hizo énfasis en que las preguntas compuestas no cumplen con el requisito de claridad, pues estas necesitan tener una descripción específica y objetiva, caso

contrario provocan confusión en el elector⁵⁰.

Por otra parte, en el Dictamen 5-20-CP/20, la Corte reiteró que **“no es posible agrupar las escalas de minería en una sola categoría por sus particularidades y diferencia”**⁵¹ (énfasis añadido). Incluso, refiriéndose a la pregunta propuesta para el plebiscito, explicó que **“(…) los electores tendrían que decidir respecto de cuatro escalas de minería en una misma pregunta, lo que supone una única decisión sobre diversos asuntos, excluyendo que los electores, por ejemplo, manifiesten su acuerdo con la minería artesanal y su desacuerdo con la minería de gran escala”**⁵² (énfasis añadido); criterio compartido en el voto concurrente suscrito por la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez⁵³.

Siguiendo los parámetros establecidos en la LOGJCC y en la jurisprudencia previa de la CCE, se realizó el control formal del Dictamen 6-20-CP/20, dividiendo a las preguntas según sus similitudes en estructura,

⁴⁸ LOGJCC. Registro Oficial Suplemento 52, 22 de octubre de 2009: 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”*.

⁴⁹ CCE. Dictamen 9-19-CP/19, 17 de septiembre 2020: párr. 63-64.

⁵⁰ CCE. Dictamen 1-20-CP/20, 21 de febrero 2020: párr. 42-43.

⁵¹ CCE. Dictamen 5-20-CP/20, 26 de agosto 2020: párr. 22.

⁵² *Ibid.*, párr. 23

⁵³ Ver Dictamen No. 5-20-CP/20, Voto concurrente de la jueza Teresa Nuques: párr. 16.

alcance y contenido. Así, la Corte efectuó su análisis en dos secciones: i) las preguntas 1, 2, 3 y 4 relacionadas con la explotación minera a gran escala; y, ii) la pregunta 5 relacionada con la explotación minera de mediana escala⁵⁴. La Corte destacó que cada pregunta tenía una redacción individual, que delimita la localización y una escala de minería específica, por lo que concluyó que todas las preguntas propuestas cumplieron con los requisitos necesarios. Además, con el fin de evitar generalizaciones, la Corte se refirió al término “*explotación minera*”, utilizado en todas las preguntas del cuestionario, y explicó que en el Dictamen 1-20-CP/20 se determinó que el término incluye a las fases de: prospección, exploración y explotación, pues todas están interrelacionadas⁵⁵.

4.3.- Análisis del dictamen: control material de las preguntas:

Con relación al control material y su evolución en la jurisprudencia de la CCE, seguimos lo indicado por Esteban Polo Pazmiño⁵⁶, quien identifica en el Dictamen 001-DCP-CC-2011 un primer momento en

donde la Corte Constitucional para el periodo de transición excluyó realizar un control material previo, dejando a salvo la posibilidad de un control posterior abstracto a las disposiciones jurídicas que resultarían en caso de que una consulta fuera favorable. Este criterio fue reiterado en el Dictamen 001-11-DCP-CC. Posteriormente, en el Dictamen 001-13-DCP-CC la Corte, a más del control formal, empieza a efectuar un control material del contenido de las preguntas que forman parte de una convocatoria a consulta popular⁵⁷.

Así las cosas, la actual Corte Constitucional ha fortalecido el control material del cuestionario de una consulta, delineándolo en sus fallos, como se desprende de lo señalado en el Dictamen 9-19-CP/10, que concretamente determina lo siguiente:

El control material... hace relación a que el petitorio que se formula no incurra en prohibiciones o violaciones constitucionales, ni reformen la Constitución en tanto para ello existen procedimientos específicos para tal efecto... corresponde al control material el análisis caso a caso del régimen de competencias y la aplicación del artículo 407 de la Constitución, relativo a áreas en que se prohíbe la minería metálica⁵⁸.

⁵⁴ CCE, *Dictamen 6-20-CP/20*, 18 de septiembre 2020: párr. 40.

⁵⁵ *Ibid.*, párr. 43.

⁵⁶ Esteban Polo Pazmiño, “El ámbito del control constitucional sobre la convocatoria a consulta popular en el Ecuador”, *Revista Ecuatoriana de Derecho Constitucional La consulta popular y sus implicaciones No.2*. Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones (2018): 84 y 85.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ CCE. *Dictamen 9-19-CP/19*, 17 de septiembre de 2019: párr. 13.

También por su importancia, destacamos lo establecido por la CCE en el Dictamen 5-20-CP/20, en donde textualmente se manifestó lo siguiente:

Para el control de constitucionalidad de una convocatoria a consulta popular, el citado inciso primero del art. 127 de la LOGJCC se remite... a las normas de validación atinentes a la convocatoria a *referendos* de modificación... Dicha disposición subordina la aplicación –por remisión– de aquellas normas de validación al cumplimiento de dos finalidades, a saber: (i) la de asegurar la libertad del elector... y (ii) la de asegurar la constitucionalidad de una de estas dos cosas: o bien, (ii.a) de “las disposiciones jurídicas” propuestas, en el caso de que la consulta popular consista en un referendo, o bien, (ii.b) de “las medidas a adoptar”, en caso de pronunciamiento afirmativo del cuerpo electoral, cuando la consulta popular consista en un *plebiscito*... la aplicación de las referidas normas de validación recae sobre tres objetos: (i) los considerandos que introducen la pregunta (art. 104 de la LOGJCC), (ii) el cuestionario (art. 105 de la LOGJCC) y (iii) “las disposiciones jurídicas” o “las medidas a adoptar”, según la consulta popular consista en referendo o en plebiscito, respectivamente, lo que excluye del control de constitucionalidad a los antecedentes y a la exposición de motivos de la propuesta. En la práctica jurisprudencial de la Corte, al control de los dos primeros objetos se le ha llamado “formal” y al relativo al tercer objeto, “material”... Ambos tipos de control persiguen, respectivamente, las dos finalidades sustanciales antes señaladas: el examen *formal*, la finalidad de garantizar la libertad del elector; y el examen *material*, la constitucionalidad de “las disposiciones jurídicas” o de las “medidas a adoptar”, según corresponda a un referéndum o a un plebiscito⁵⁹.

En cuanto al control material referente a prohibiciones o violaciones constitucionales, conforme se dejó indicado líneas arriba, estas consisten en no realizar consultas, tanto respecto a los GADs como a la ciudadanía, de temas relacionados a tributos o a la organización político administrativa del país. Del contenido de la solicitud de convocatoria resuelta en el Dictamen 6-20-CP/20, se observa que el GAD del cantón Cuenca no transgredió tales prohibiciones o prescripciones constitucionales. A lo manifestado se suma lo que la Corte manifestó en su momento acerca de las consultas populares sobre minería, respecto a que no existe, “*en principio ninguna disposición jurídico-constitucional orientada a prohibir consultas populares, de forma total o absoluta, sobre actividades mineras*”⁶⁰.

Esta última afirmación de la Corte -en voto de mayoría- deja en claro que, siendo viable la consulta popular plebiscitaria acerca de actividades mineras, no podría ser considerada como un posible “*fraude a la Constitución*”⁶¹, bajo el argumento de que una nueva y posible restricción o prohibición a la actividad minera requeriría necesariamente de una modificación constitucional. Empero,

⁵⁹ CCE. *Dictamen 5-20-CP/20*, 26 de agosto de 2020: párr. 10-12.

⁶⁰ CCE. *Dictamen 9-19-CP/19*, 17 de septiembre de 2019: párr. 31.

⁶¹ Se entiende este concepto en los términos de hacer uso de una disposición o vía constitucional no adecuada para la consecución de fines diversos, desconociendo con ello la regulación constitucional idónea y aplicable.

en este punto es importante abordar el voto salvado emitido en conjunto por las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez, para quienes la consulta minera propuesta por el GAD del cantón Cuenca debía seguir el trámite de reforma constitucional, concretamente conforme al Art. 407 de la CRE.

Como se señala en el referido voto salvado, en dicha disposición constitucional se incluyen las prohibiciones extractivas de recursos no renovables, entre ellas la minería, en determinadas áreas en donde en forma excepcional para el caso de áreas protegidas y zonas declaradas como intangibles, el o la Presidente/a de la República puede solicitar su explotación previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional. En cuanto a las prohibiciones absolutas, se indica en el voto salvado que a más de la constante en el penúltimo inciso del Art. 57 de la CRE -territorios de los pueblos en aislamiento voluntario-, constan las agregadas por la consulta popular llevada a cabo el 4 de febrero de 2018; como son, para el caso concreto de la minería metálica, los centros urbanos y las zonas intangibles.

Por otro lado, al realizar el control material a las preguntas de la convocatoria, la Corte en su voto de mayoría lo hace también considerando las “*medidas a adoptar*”. En este sentido, la CCE aborda en primer lugar lo atinente a que el tema propuesto sea de interés para la jurisdicción consultante, en este caso del GAD del cantón Cuenca, advirtiendo que:

[E]l pronunciamiento de los habitantes de Cuenca sobre la minería metálica en zonas de recarga hídrica específicas, sí concierne al interés de su jurisdicción en vista de que los efectos que dicha actividad podrían tener una repercusión directa sobre el uso y aprovechamiento del agua en el cantón. No obstante, esto no implica una carta blanca para el GAD municipal consultante, pues existen límites a lo que se puede consultar que se encuentran fijados por los derechos y principios consagrados en la Constitución⁶².

En segundo lugar, la CCE hace el control en relación al principio constitucional de la seguridad jurídica, reconociendo que la participación de la ciudadanía es importante en la medida que altera los “*elementos de certeza y previsibilidad sobre el ordenamiento jurídico y las reglas de juego aplicables*”⁶³. Para ello, la Corte establece los efectos del Dictamen en el tiempo, disponiendo que lo resuelto solo podría tener efectos hacia el futuro, descartando en consecuencia una aplicación retroactiva y que pudieren afectar la carga necesaria de

⁶² CCE. *Dictamen 6-20-CP/20*, 18 de septiembre de 2020: párr. 54.

⁶³ *Ibid.*: párr. 59.

claridad y lealtad que las preguntas deben poseer.

En tercer lugar, la Corte se ocupa sobre la implementación de la consulta y el régimen de competencias. Sobre este punto hay que mencionar, como bien lo hace la CCE, que el contenido mandatorio del Art. 105 de la CRE, referente a la obligatoriedad e inmediato cumplimiento del pronunciamiento popular para el caso de la revocatoria del mandato mediante consulta popular, es plenamente aplicable a los resultados de la consulta plebiscitaria minera:

Como ya se mencionó, la presente consulta popular constituye un plebiscito, cuestión que implica la existencia de un proceso deliberativo de la ciudadanía sobre un tema de relevancia pública e interés para la jurisdicción que, en caso de ser aprobado, es de *“obligatorio e inmediato cumplimiento”* para las autoridades públicas, en el ámbito de sus competencias constitucionales y legales⁶⁴.

Asimismo, la Corte esclarece que de ser favorable la consulta, esta no puede ampliar o modificar el régimen de competencias de cada nivel de gobierno, y que debe entenderse como un afianzamiento de las responsabilidades en la implementación de sus resultados de

forma coordinada y complementaria, como consecuencia de sus atribuciones competenciales⁶⁵. En definitiva, la CCE reitera lo expresado en un fallo anterior (Dictamen 9-19-CP/19) al reconocer que, en cuanto al régimen de competencias de cada nivel de gobierno, existen atribuciones relacionadas y actividades de colaboración y complementariedad de los GADs que necesariamente inciden sobre la gestión de los recursos minerales por parte del Estado central⁶⁶.

Igualmente, dentro del Dictamen 6-20-CP/20 objeto del presente análisis, la Corte considera concretamente que, *“el incumplimiento de los mandatos legales por parte de las instituciones competentes no puede constituir una traba o limitante permanente que afecte los derechos de participación”*⁶⁷. La CCE razona así en virtud del incumplimiento por parte de la Autoridad Única del Agua de la obligación legal de identificar y delimitar mediante resolución motivada las zonas de recarga hídrica, situación que a criterio de la Corte ha podido ser resuelta momentáneamente a través del mapa de coordenadas elaborado

⁶⁴ *Ibíd.*: párr. 62.

⁶⁵ *Ibíd.*: párr. 62 y 68.

⁶⁶ CCE. *Dictamen 9-19-CP/19*, 17 de septiembre de 2019.

⁶⁷ *Ibíd.*: párr. 75.

por la empresa municipal ETAPA EP, y que servirá de información referencial para el plebiscito⁶⁸.

No cabe duda que en su interpretación favorable a la consulta, existen elementos en juego como el principio general pro homine, que

establece que las limitaciones al objeto de la consulta popular deben interpretarse de forma restrictiva y con una argumentación adecuada, esto con la finalidad de no violar o imposibilitar el derecho de participación de la ciudadanía⁶⁹.

Conclusiones:

La consulta popular constituye uno de los mecanismos fundamentales de la democracia directa, que, como se ha señalado, es en la actualidad un componente cada vez más presente en la mayoría de regímenes democráticos del mundo. El Ecuador no es la excepción, y su Constitución prevé la posibilidad de ejercer los derechos de participación a través de las diversas modalidades de consulta, entre ellas la plebiscitaria. Asimismo, estos dispositivos participativos pueden ser activados tanto por la ciudadanía como por las propias instituciones del Estado, incluyéndose entre ellas los gobiernos autónomos descentralizados.

Dentro de este marco conceptual y constitucional, la celebración de plebiscitos sobre asuntos mineros se ha hecho cada vez más frecuente. En este sentido, el Dictamen 6-20-CP/20 ha marcado un punto de quiebre en la jurisprudencia de la Corte, por haber sido favorable, incluso por encima de ciertos incumplimientos observados en algunos considerandos de la propuesta. La relevancia e impacto de este pronunciamiento se evidencia en las discrepancias surgidas al interior del Pleno de la CCE, que resultaron en la emisión de un voto salvado. En todo caso, a más del fructífero debate teórico y académico que este fallo ostensiblemente generará,

⁶⁸ Este es otro aspecto sobre el cual difiere el voto salvado conjunto de las juezas Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez (párr. 9 y 13), quienes consideran que la consulta propuesta sí afectaría a las cargas de claridad y lealtad, pues todas las preguntas *“utilizan esta irregular demarcación como referencia de la ubicación de las zonas de recarga hídrica”*. En la misma línea argumental, remarcan que también se afectaría a un requisito esencial de las consultas populares, como es el tener efecto jurídico cierto.

⁶⁹ CCE. *Dictamen 9-19-CP/19*, 17 de septiembre de 2019: párr. 38.

se destaca la labor minuciosa de la Corte al efectuar un control integral de constitucionalidad.

En definitiva, se constata que las competencias exclusivas del gobierno central en lo atinente a la gestión de los recursos estratégicos, entre los que se incluye la minería como recurso natural no renovable, no es óbice para su armonización y complementariedad con mecanismos de democracia participativa y directa, como la consulta popular. A través de esta vía constitucional, la ciudadanía, tanto a nivel local como nacional, pueda manifestar directamente su opinión, de manera oficial, en cuanto a la visión de desarrollo que válidamente se puede adoptar en un territorio; y en consecuencia, conciliar sus diversos intereses con las de una determinada actividad económica, como puede ser la explotación minera.