



Quito D.M., 26 de febrero de 2020

**CASO N° 1-20-CP**

**VOTO SALVADO JUEZ CONSTITUCIONAL ENRIQUE HERRERÍA BONNET  
DICTAMEN N° 1-20-CP/20**

**I. OBJETO DEL VOTO SALVADO**

1. Respetando la argumentación contenida en el dictamen No. **1-20-CP/20**, emito el presente voto salvado en los siguientes términos:
2. Suscribo y me encuentro conforme con el dictamen de mayoría, en los siguientes puntos: (i) el resumen de los antecedentes<sup>1</sup>; (ii) el análisis de la legitimación activa<sup>2</sup>; (iii) la fundamentación de la competencia de este Organismo para emitir dictámenes sobre la constitucionalidad de convocatorias a consulta popular<sup>3</sup>; y, (iv) las consideraciones sobre el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos de interés público y el derecho de las personas a vivir en un medio ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación<sup>4</sup>.
3. Adicionalmente, en relación con el control constitucional de los considerandos, manifiesto mi conformidad con el análisis constante en los párrafos 21 al 25 y 30 al 32 del voto de mayoría.
4. No obstante, expreso mi disidencia con los siguientes puntos del dictamen: (i) las consideraciones que obran en los párrafos 26 al 33 sobre el control constitucional de los considerandos; (ii) las consideraciones y la decisión adoptada por el voto de mayoría en relación con el control de constitucionalidad de la pregunta 1; y, (iii) la argumentación de los párrafos 47 al 64 de la pregunta 2.

**II. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL**

**a) Sobre el control constitucional de los considerandos**

5. Los considerandos 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18 de la propuesta, se refieren: (i) a la voluntad vinculante por parte de los ciudadanos, a que por medio de la democracia directa ejerzan su derecho a decidir la existencia de actividades mineras en la provincia del Azuay; (ii) a la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, las cuencas hidrográficas y caudales del pueblos del Azuay; (iii) a la necesidad de establecer medidas

---

<sup>1</sup> Párrafos 1 al 8 del dictamen de mayoría del presente caso.  
<sup>2</sup> Párrafos 9 al 13 del dictamen de mayoría del presente caso.  
<sup>3</sup> Párrafos 14 al 16 del dictamen de mayoría del presente caso.  
<sup>4</sup> Párrafos 17 al 20 del dictamen de mayoría del presente caso.

Juez constitucional: Enrique Herrería Bonnet

para prevenir y proteger el abastecimiento del agua en buena calidad a los sistemas comunitarios de agua y plantas de agua potable; iv) a los derechos de las personas a la salud y a vivir en un ambiente sano que deben ser respetados por quienes realicen actividades de explotación de los recursos naturales, como el de minería metálica; (v) al hecho de que los ríos y quebradas que se originan en el área de biósfera del Macizo del Cajas donde se precautela “*la vida de especies de flora y fauna y toda epifanía de vida*” se encontraría en riesgo por la minería en la zona; (vi) al principio de *Sumak Kawsay*, constitucionalmente reconocido, el cual perfila una visión de desarrollo sustentable para conservar la biodiversidad, la prevención de impactos ambientales negativos, entre otros; y, (vii) a la utilización de productos químicos como el cianuro para la explotación de recursos naturales, como la minería metálica, lo cual, al realizarse en fuentes de agua, zonas de recarga, descarga, páramos, bosques protectores, etc., podrían afectar y contaminar el agua.

6. Así, se concluye que todos estos cumplen con los requisitos prescritos por la norma jurídica para ser analizados como considerandos, por cuanto establecen una relación causal entre la pregunta 1 y el texto normativo, proporcionando información que permite comprender a los electores el motivo que impulsa a la consulta y el fin que se persigue, partiendo desde el derecho de los electores a la participación política en la democracia.
7. No obstante,

**b) Sobre el control de constitucionalidad de la pregunta 1**

8. Visto que la pregunta ha superado el análisis formal de sus considerandos, con arreglo a lo prescrito en el artículo 104 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccional y Control Constitucional (“LOGJCC”), corresponde realizar el control de constitucionalidad material de la pregunta, al amparo de los presupuestos establecidos en el artículo 105 *ibidem*, estos son: (i) que la pregunta verse sobre una sola cuestión; (ii) que la pregunta no conlleve a la aceptación o negativa de varios temas en bloque, sino de forma individual; (iii) que la propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico; y, (iv) que la propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico.
9. En relación con los presupuestos (i) y (ii), se verifica que la pregunta hace referencia a la prohibición de la prospección, exploración y explotación, por lo que estoy de acuerdo con lo presentado por la jueza ponente en los párrafos 36 al 38, en cuanto a la integralidad de las fases de la actividad minera, de modo que resulta evidente la interrelación entre todas ellas.
10. No obstante, me aparto del razonamiento desde de los párrafos 39 al 47, puesto que no encuentro fundamento para concluir que la pregunta objeto del presente análisis es compuesta y afecta la libertad del elector.
11. Este razonamiento lo fundamento en que, el número dos del artículo 105 de la LOGJCC busca salvaguardar la libertad del elector, en cuanto a la claridad y lealtad de la redacción del texto sometido a su consideración. Es decir, la cuestión debe ser lo suficientemente expresa, de manera que no permita interpretaciones distintas, así como tampoco oculte o distorsione información fundamental sobre los aspectos a consultar.



Juez constitucional: Enrique Herrería Bonnet

12. En el presente caso, si bien la pregunta engloba a la minería metálica artesanal, pequeña, mediana y a gran escala en fuentes de agua, zonas de recarga, descarga y regulación hídrica, páramos, humedales, bosques protectores y ecosistemas frágiles en la provincia del Azuay, la misma es clara y transparente en identificar los tipos y los lugares en donde se busca prohibir la minería. De este modo, no se evidencia de qué forma se estaría induciendo al error, se estaría sugiriendo una respuesta, o se estaría ocultando información al elector.
13. En consecuencia, de acuerdo a los considerandos y en relación al texto de la pregunta, no se encuentra distorsión alguna. Por el contrario, la pregunta de manera expresa señala los objetivos y los límites de la consulta, esto es, la prohibición “*sin excepción*” de la actividad minera en ciertas zonas de la provincia del Azuay. De tal forma, se discrepa con el voto de mayoría, en el sentido de considerar que existen varias cuestiones o diversidad de temas a ser aceptados o negados en bloque.
14. En contraste, considero que, obligar a los consultantes a realizar una consulta por cada tipo de minería y en cada una de las zonas del Azuay, implicaría imponer un requisito desproporcional e injustificado al ejercicio del derecho a la participación.
15. En cuanto a los presupuestos (iii) y (iv) del artículo 105 de la LOGJCC, se observa que la pregunta no está encaminada a establecer excepciones que beneficien un proyecto político específico, pues su fundamento principal se circunscribe al derecho de todas las personas a vivir en un medio ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación, así como el derecho al agua y a los derechos de participación ciudadana en los procesos medio ambientales. Todo lo cual, se encuentra expresamente reconocido en la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE o Constitución**”). Además, no existe prohibición, de ninguna índole, que impida la realización de consultas populares que busquen modificaciones al sistema jurídico en temas relacionados con la actividad minera.
16. Bajo ese contexto, la pregunta cumple con los requisitos referidos en el párrafo *ut supra*, superando de esta manera el control formal y material que corresponde realizar a las propuestas de convocatorias a consultas populares, de conformidad con los artículos 104 y 438 de la Constitución, en concordancia con el artículo 127 de la LOGJCC. Adicionalmente, es importante dejar en claro que, al amparo del dictamen No. 9-19-CP/19, la pregunta no contraviene aspecto material alguno, puesto no existe una prohibición constitucional que impida la realización de consultas populares en temas relacionados con la actividad minera.<sup>5</sup>

**c) Sobre el control de constitucionalidad de la pregunta 2**

17. Al no pasar el examen formal, tal como consta en los párrafos 30 al 32 del voto de mayoría, resulta innecesario realizar pronunciamiento alguno con respecto al control constitucional de la pregunta 2.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen 12-19-CP/19 y acumulado, 25 de septiembre de 2019.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen 8-19-CP/19, 1 de agosto de 2019.

**Juez constitucional: Enrique Herrería Bonnet**


**III. DECISIÓN**

18. En mérito de lo expuesto y bajo las consideraciones antes desarrolladas, considero que únicamente la pregunta N° 1 de la consulta popular presentada por Yaku Pérez Guartambel a nombre propio, y en calidad de procurador común de los consultantes, cumple con los parámetros de control formal y material previstos en la CRE y en la LOGJCC.



**Enrique Herrería Bonnet**  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado que antecede, fue presentado en Secretaría General el 26 de febrero del 2020, mediante Memorando N.º 0061-CCE-EHB-2020 de 26 de febrero del 2020, a las 14:55.- Lo certifico.



**Aida García Berni**  
**Secretaria General**