



Quito, D. M., 10 de marzo de 2020

Caso N° 1-20-CP

Voto concurrente del juez Alí Lozada Prado

1. Formulo este voto concurrente porque, si bien estoy de acuerdo con las decisiones contenidas en la ponencia presentada por la jueza Karla Andrade Quevedo (en adelante, “la ponencia”), discrepo parcialmente con su motivación. Las razones de mi discrepancia, que se expusieron en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional, las sintetizo en los siguientes términos:

2. Cuando, como en este caso, a la Corte le corresponde dictaminar si un pedido de convocatoria a consulta popular es o no procedente, hay varias normas constitucionales que deben entrar en juego en el razonamiento de la Corte:

2.1. De manera central, pero no única, los **derechos fundamentales de participación del peticionario**, especialmente, los derechos a participar en asuntos de interés público y a ser consultado, reconocidos en los numerales 2 y 4 del 61 de la Constitución.

2.2. El derecho a “**libertad de la electora o elector**”, explicitado en el artículo 127, inciso primero, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, LOGJCC), que constituye una dimensión del derecho fundamental a ser consultado, reconocido, como ya se indicó, en el artículo 61.4 de la Constitución.

2.3. Y, dependiendo del caso, **otras reglas o principios constitucionales que podrían afectarse** por el resultado de la consulta popular de que se trate. De ahí que, el art. 127, inciso primero, de la LOGJCC establezca que es una finalidad del control previo y automático de las consultas populares –junto a la de garantizar la libertad del elector– la de “garantizar...la **constitucionalidad de las disposiciones jurídicas o las medidas a adoptar a través de este procedimiento**” (énfasis añadido).

3. Para el control de constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular, el citado inciso primero del art. 127 de la LOGJCC se remite –en lo que fuere aplicable, se entiende– a las normas de validación atinentes a la convocatoria a referendos enmarcados en procesos de modificación constitucional (arts. 103, 104 y 105 de la LOGJCC). Sin embargo, subordina la aplicación –por remisión– de aquellas normas de validación al cumplimiento de dos finalidades, a saber: la de asegurar la libertad del elector (*supra* párr. 2.2) y la de asegurar la constitucionalidad de una de estas dos cosas: o bien, de “las disposiciones jurídicas” propuestas, en el caso de que la consulta popular consista en un *referendo*, o bien, de “las medidas a adoptar” en caso de pronunciamiento afirmativo del cuerpo electoral, cuando la consulta popular consista en un *plebiscito* (*supra* párr. 2.3).

4. Ahora bien, la aplicación de las referidas normas de validación recae sobre tres objetos: (i) los considerandos que introducen la pregunta, (ii) el cuestionario, y (iii) “las disposiciones jurídicas” o “las medidas a adoptar”, según la consulta popular consista en referendo o en plebiscito, respectivamente. En la práctica jurisprudencial de la Corte, es usual que al control de los dos primeros objetos se le llame “formal” y al relativo al tercer objeto, “material”.

5. 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 el caso.

6. En el caso objeto del presente dictamen, la consulta popular cuya convocatoria se pide consiste en un *plebiscito*, es decir, lo que se pretende consultar no tiene por objeto el texto de una disposición normativa que, de ser aprobada, cobraría vigencia jurídica. Más bien, lo que se quiere consultar es si los electores están o no de acuerdo con determinadas “medidas a adoptar”: en el caso de la primera pregunta, con la “prohibición” de ciertas actividades mineras, y en el caso de la segunda, con la “cancelación” de ciertas concesiones mineras.

7. Sin embargo, la petición de consulta popular bajo examen es ambigua, en el sentido de que no determina cuáles serían las “medidas a adoptar” en el caso de que el resultado de la consulta sea mayoritariamente favorable a las referidas “prohibición” o “cancelación”. La señalada indeterminación hace que la Corte y, eventualmente, los electores se pregunten: si el cuerpo electoral se pronunciara afirmativamente a las preguntas planteadas por los solicitantes, ¿algún órgano del poder público se vería jurídicamente obligado a “prohibir” o a cancelar “cancelar” lo que se enuncia en las preguntas?, ¿cuál sería ese órgano?, ¿cuál, el procedimiento a seguir?, ¿o quizá, más bien, ese hipotético pronunciamiento popular carecería de efectos jurídicos vinculantes y tendría, exclusivamente, valor político-democrático?, etc.

8. La ausencia de estas determinaciones básicas trae consigo dos consecuencias: (i) no es posible elaborar un juicio responsable acerca de la constitucionalidad de las “medidas a adoptar” como resultado de la consulta popular promovida por los peticionarios (no es posible entrar en el control material); y, (ii) los considerandos introductorios y las preguntas socavan la libertad del elector (no se supera el control formal), pues este no sabría cuáles van a ser las “medidas a adoptar” que resultarían o no de su voto.

9. Respecto de la pregunta 2, la ponencia observa la anotada indeterminación de las “medidas a adoptar”:

“31. Esta Corte Constitucional advierte, que, de la revisión de las preguntas sometidas a su conocimiento, la segunda pregunta no cuenta con considerandos que, en este caso, permitan al elector contar con información suficiente, respecto de los efectos, así como de las repercusiones de la aprobación o rechazo de la propuesta, pues solo aquello permitirá al elector ejercer la libertad electoral a plenitud.”

10. Con base en las consideraciones precedentes, mis discrepancias con la ponencia pueden resumirse en dos puntos:

10.1. Respecto de la pregunta 2, bastaba con concluir lo recientemente transcrito y, sin más consideraciones, dictaminar negativamente sobre la consulta planteada.

10.2. Y, respecto de la pregunta 1, lo que ameritaba era que se concluya, al igual que en la pregunta 2, que la petición de consulta popular no ha determinado cuáles son las “medidas a adoptar” en caso de pronunciamiento favorable del cuerpo electoral y, sin más consideraciones, negar la consulta popular solicitada.

11. Finalmente, considero importante subrayar lo siguiente: con los razonamientos que me he permitido resumir con anterioridad, los derechos de participación de los peticionarios quedan incólumes, no solo porque las falencias formales podrían subsanarse con facilidad, sino porque la necesidad de subsanarlas no responde a otra cosa que al imperativo de preservar la libertad del elector, la que, como ya se dijo, forma parte del derecho fundamental a ser consultado, cuyo respeto debería ser también del interés de los peticionarios.



**Alf Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL**

Razón: Siento por tal que el voto concurrente que antecede, fue presentado en Secretaría General, el 10 de marzo del 2020, a las 16:55, mediante Memorando N.º 044-2020-CC-ALP-ACT.- Lo certifico.



**Aida García Berni
Secretaría General**