

**SEÑORA JUEZA PONENTE CARMEN CORRAL PONCE DE LA CORTE
CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

CASO No. 1325-15-EP

MGS. JORGE ISAAC VITERI REYES, en mi calidad de Coordinador General de Asesoría Jurídica y delegado del Ministro del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, conforme se desprende de la Acción de Personal No. 0696 de fecha 28 de mayo de 2021 y del Acuerdo Ministerial No. MAAE-2020-24 de 31 de agosto de 2020, que obra del proceso; en relación a la Acción Extraordinaria de Protección No. 1325-15-EP, propuesta por el señor Luis Venancio Ayui Kajekai y otros, en contra la sentencia emitida por los Jueces la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 03 de agosto de 2015, respetuosamente me permito exponer y solicitar lo siguiente:

I SOLICITUD DE ACLARACIÓN

Señora Jueza, el 05 de octubre del 2022, fuimos notificados con la sentencia No. 1325-15-EP/22 dentro de la Acción Extraordinaria de Protección No. 1325-15-EP, que en su parte dispositiva textualmente resuelve:

“VII. Decisión

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

- 1. Aceptar la acción extraordinaria de protección signada con el N° 1325-15-EP.*
- 2. Declarar la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, contemplado en el artículo 76.7(l) de la Constitución de la República, por parte de la Sala de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.*
- 3. En aplicación directa del principio de interculturalidad prescrito en el artículo 32 y 57 numeral 12 de la Constitución, se dispone:*

3.1. Que las secretarías General y Técnica Jurisdiccional de la Corte Constitucional coordinen la traducción íntegra de esta sentencia al idioma originario de la etnia Shuar; así como el mecanismo adecuado para su difusión a las distintas comunas y comunidades del pueblo indígena Shuar ubicadas en el área de influencia del proyecto minero, lo cual, podrá ser articulado con el apoyo de la Secretaría de Gestión y Desarrollo de Pueblos y Nacionalidades.

- 4. Como medidas de reparación integral se ordena:*

a) Dejar sin efecto la sentencia de 03 de agosto de 2015, dictada por Sala de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

b) Disponer que la presente sentencia constituye en sí misma una forma de reparación.

5. Aceptar la acción de protección presentada por los señores Luis Venancio Ayui Kajekai, Tomás Felipe Jimpikit Tseremp, Domingo Raúl Ankuash Chayuk y Marcelino Bermeo Arpi.

6. Declarar la vulneración del derecho constitucional a la consulta previa, libre e informada del Pueblo Shuar, consagrado en el artículo 57.7 de la Constitución.

7. Como medidas de reparación integral se ordena:

a) Dejar sin efecto la Resolución N° 194 de 17 de marzo de 2011, emitida por el entonces Ministerio del Ambiente.

b) La realización del mecanismo de consulta previa, libre e informada por parte del Estado ecuatoriano, en un plazo de 6 meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia, procedimiento del cual dependerá la autorización de los permisos administrativos que deban conferirse en torno al proyecto minero Panantza – San Carlos. Dicho procedimiento de consulta deberá ser instrumentado por las carteras del Estado competentes en materia ambiental y agua, de explotación de recursos naturales no renovables, protección de derechos humanos y gobiernos autónomos descentralizados en todos sus niveles.

c) Que el Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica ofrezca disculpas públicas al Pueblo Shuar. Las disculpas públicas deberán cumplirse de la siguiente manera: i) mediante carteles fijados en lugares visibles de las inmediaciones gobiernos autónomos descentralizados cantonales y parroquiales de las áreas de influencia del proyecto minero, así como, en los centros poblados de las comunidades Shuar, si éstas así lo autorizan, mismos que deberán permanecer por un plazo mínimo de seis meses; ii) en un banner web ubicado en un lugar fácilmente visible del portal institucional por un plazo mínimo de seis meses; iii) ambas publicaciones deberán realizarse en idioma Shuar y castellano; y, iv) el texto de las disculpas públicas será el siguiente:

“Por disposición de la Corte Constitucional del Ecuador, establecida en la sentencia N° 1325-15-EP/22, el Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica reconoce la vulneración del derecho colectivo a la consulta previa, libre e informada del Pueblo Shuar; por lo tanto, ofrece disculpas públicas por el daño ocasionado.

Asimismo, reconoce su obligación de respetar la Constitución de la República del Ecuador e instrumentos internacionales de protección de derechos humanos”.

d) Delegar a la Defensoría del Pueblo que, en el marco de sus atribuciones constitucionales y legales, realice el seguimiento a la implementación del procedimiento de consulta previa ordenado en esta sentencia.

e) Disponer que las entidades descritas en el presente decisorio, informen mensualmente a la Corte Constitucional sobre las acciones planificadas y emprendidas en el marco de la implementación de la consulta previa hasta su finalización, a partir de la fecha de notificación de la presente sentencia.”

No obstante señora Jueza al tenor del artículo 93 a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, me permito solicitar la aclaración de su sentencia en los siguientes términos:

1. Específicamente en la parte resolutive de su fallo, establece:

“b) La realización del mecanismo de consulta previa, libre e informada por parte del Estado ecuatoriano, en un plazo de 6 meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia, procedimiento del cual dependerá la autorización de los permisos administrativos que deban conferirse en torno al proyecto minero Panantza – San Carlos. Dicho procedimiento de consulta deberá ser instrumentado por las carteras del Estado competentes en materia ambiental y agua, de explotación de recursos naturales no renovables, protección de derechos humanos y gobiernos autónomos descentralizados en todos sus niveles.

c) Que el Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica ofrezca disculpas públicas al Pueblo Shuar. Las disculpas públicas deberán cumplirse de la siguiente manera: i) mediante carteles fijados en lugares visibles de las inmediaciones gobiernos autónomos descentralizados cantonales y parroquiales de las áreas de influencia del proyecto minero, así como, en los centros poblados de las comunidades Shuar, si éstas así lo autorizan, mismos que deberán permanecer por un plazo mínimo de seis meses; ii) en un banner web ubicado en un lugar fácilmente visible del portal institucional por un plazo mínimo de seis meses; iii) ambas publicaciones deberán realizarse en idioma Shuar y castellano; y, iv) el texto de las disculpas públicas será el siguiente:...”

Lo que guarda relación con el problema jurídico planteado, en el párrafo 53 de su sentencia, que textualmente dice:

“53. A partir de los hechos del caso y de las alegaciones vertidas por las partes procesales se procederá a formular el siguiente problema jurídico: ¿vulneró -el entonces Ministerio del Ambiente²⁰- el derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada con la emisión de la Resolución N° 194 de 17 de marzo de 2011?”

Además, en el párrafo 71 de su sentencia se afirma que, el estudio de impacto ambiental es una institución que se enmarca en los parámetros de la consulta previa, así el precitado párrafo dice:

“71. Por tales razones, esta Corte determina que la aprobación del estudio de impacto ambiental es una actuación estatal que necesariamente debió ser planificada, fiscalizada, valorada y realizada bajo los parámetros que engloba la institución de la consulta previa.”

Y en adición, en el párrafo 72, se refuerza dicha afirmación, al tenor del siguiente texto:

“72. En lo que concierne a la segunda actuación estatal; esto es, el otorgamiento de la licencia ambiental para el inicio de la fase de exploración avanzada del proyecto minero “(...) consiente en la determinación del tamaño y forma del yacimiento, así como del contenido y calidad del mineral en él existente (...) e incluye también la evaluación económica del yacimiento, su factibilidad técnica y el diseño de su explotación”³⁴, es posible deducir que dicha autorización debía ser objeto del procedimiento de consulta previa, al enmarcarse dentro de los presupuestos regulados y resguardados por el artículo 57.7 de la CRE (ya que tanto la autorización del estudio de impacto ambiental, como la emisión de la licencia ambiental son procedimientos que ineludiblemente se obtienen durante la ejecución de planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables ubicados dentro de los territorios ancestrales del pueblo Shuar).”

Es así que, en el párrafo 81 concluye que fue el Ministerio del Ambiente, actual Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica el que vulneró el derecho a la consulta previa libre e informada, al haber cumplido con lo previsto en los artículos 28 y 29 de la Ley de Gestión Ambiental.

*“81. Por tales consideraciones la Corte Constitucional falla a favor de los accionantes de la presente garantía jurisdiccional y concluye que el procedimiento de participación social realizado por el promotor de la actividad minera y la aprobación de la licencia y estudio de impacto ambiental para la fase de exploración avanzada del proyecto minero Panantza - San Carlos, **por parte del entonces Ministerio del Ambiente, vulneró el derecho a la consulta previa, libre e informada de la nacionalidad indígena Shuar.**”*

Sin embargo, es importante revisar lo que establece la Sentencia No. 22-18-IN/21, del 8 de septiembre de 2021, dentro del Caso No. 22-18-IN, así en el párrafo 130, determina con claridad meridiana que tanto la consulta previa como la ambiental son distintas, en este sentido, en el párrafo 132 se desarrolló cual es el objeto de cada una de estas instituciones, de esta forma el mentado texto dice:

“132. Con relación a la materia, la consulta previa se refiere a actividades que provoquen afectaciones ambientales, culturales o a toda decisión que afecte al ejercicio

de sus derechos; la consulta ambiental trata exclusivamente sobre cuestiones ambientales.”

Y el párrafo 134, prevé:

“134.Finalmente, en cuanto al obligado, la consulta previa de pueblos indígenas es toda entidad estatal que realice actividades que afecten a dichos pueblos; la consulta ambiental tiene como obligado a la entidad estatal que le corresponda ejercer como autoridad ambiental.”

Lo que tiene armonía con lo establecido en el numeral 9 de la sentencia No. 001-10-SIN-CC, del 18 de marzo del 2010, dentro de los Casos No. 0008-09-IN y 0011-09-IN (acumulados), que textualmente dice:

“9. ¿Son aplicables para los territorios de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, bajo cuya superficie existan recursos mineros, el régimen de servidumbres, declaratorias de utilidad pública, libertad de prospección, otorgamiento de concesiones mineras, construcciones e instalaciones complementarias generadas a partir de un título de concesión minera y consulta ambiental establecida en la Ley de Minería?

A partir de lo expuesto en el considerando precedente, esta Corte deja en claro, en uso de una sentencia constitucional condicionada, que las normas examinadas referidas a la declaratoria de utilidad pública, libertad de prospección, servidumbres de tránsito, otorgamiento de concesiones mineras, construcciones e instalaciones complementarias generadas a partir de un título de concesión minera y la consulta ambiental, son constitucionales siempre que no se apliquen los territorios de las comunidades, pueblos y nacionalidades.

En tal virtud, esta Corte determina para el caso en que el Estado pretenda iniciar una actividad minera en los territorios de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas del país: a partir de la publicación de esta sentencia, el Estado, a través del Ministerio del ramo o de cualquier otra autoridad gubernamental, deberá implementar los procesos de consulta previa e informada establecidos en el artículo 57, numeral 7 de la Constitución; con ese fin, deberá adecuar, mediante acto normativo, las reglas provisionales que esta Corte establecerá a continuación. Se deja en claro que las mismas serán de obligatorio cumplimiento, hasta tanto la Asamblea Nacional dicte la ley que regule el derecho de consulta previa e informada reconocido en la Constitución de la República.

Así por ejemplo, en lo que tiene relación a hidrocarburos, el Estado cuenta con el Reglamento para la ejecución de la consulta previa libre e informada en los procesos de licitación y asignación de áreas y bloques hidrocarburíferos, que en su artículo 6 establece:

“Art. 6.- Autoridad Competente.- La Secretaría de Hidrocarburos entidad adscrita al Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, como institución encargada de la administración de las áreas hidrocarburíferas del Estado y asignarlas para su

exploración y explotación. será la encargada de llevar a cabo los procesos de consulta previa descritos en este reglamento.

Para el efecto, la Secretaría de Hidrocarburos y el Ministerio de Recursos Naturales No Renovables contarán con la participación y respaldo del Ministerio del Ambiente y la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, como entidades coadyuvantes respecto a los temas ambientales, sociales y culturales respectivamente.

La Secretaría de Hidrocarburos, como autoridad competente y responsable del proceso de Consulta previa libre e informada, tendrá las siguientes obligaciones:

- 1. Realizar la convocatoria para el proceso de consulta;*
- 2. Cubrir los costos del desarrollo de los mecanismos de participación;*
- 3. Abrir y manejar el expediente documentado que sustente la realización de las actividades de participación;*
- 4. Verificar la coordinación de la actividad con las entidades gubernamentales que participarán en el proceso;*
- 5. Coordinar con las entidades competentes el acompañamiento al proceso de consulta previa, con la finalidad de brindar legitimidad, seguridad y certeza jurídica a las políticas públicas tendientes al aprovechamiento de los recursos hidrocarburíferos del país;*
- 6. Socializar los beneficios sociales a los que podrán acceder las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas consultadas; y,*
- 7. Garantizar, durante el proceso de ejecución del proyecto consultado, la priorización de incorporación de mano de obra local en la ejecución de los proyectos acordados y consensuados.”*

Es decir, que los Ministerios del Ramo son los que otorgan las concesiones para que el operador realice las actividades que pueden afectar a pueblos, comunas y comunidades indígenas; es decir, son los sujetos obligados a realizar la consulta previa libre e informada.

Señores Jueces, es claro que existe una diferencia entre la consulta previa libre e informada y la consulta ambiental, la cual no solo radica en el sujeto consultado, sino también en su objeto, pues la primera, tal como se lo estableció en la sentencia 22-18-IN/21, referida en párrafos anteriores trata sobre actividades que provoquen afectaciones ambientales, culturales o a toda decisión que afecte al ejercicio de sus derechos; y, la segunda, exclusivamente sobre cuestiones ambientales; además se diferencia por el sujeto obligado, pues es claro que en la consulta ambiental es el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica; y, en la Consulta Previa Libre e Informada la entidad que realice actividades que afecten a los pueblos, comunas y nacionalidades indígenas, en este caso, se debe considerar

que el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica es el encargado de regular y controlar, y no así de ejecutar la actividad minera a través de los concesionarios.

En este contexto, y por cuanto en su sentencia se declaró al entonces Ministerio del Ambiente, hoy Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica como la entidad que vulneró el derecho a la Consulta previa libre e informada, al haber realizado el proceso de participación ciudadana conforme los artículos 28 y 29 de la Ley de Gestión Ambiental, y además ordena que pidamos disculpas públicas y sin determinar una entidad, dispuso que el Estado realice la consulta previa, libre e informada; sobre la base de lo previsto en el artículo 93 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicito, respecto al literal b) de la parte dispositiva de su sentencia, al amparo de lo que prevé el inciso tercero del artículo 18 ibídem, aclare cuál es la entidad del Estado que deberá realizar la Consulta, Previa Libre e Informada, en el presente caso.

2. Señores Jueces, el artículo 57.7 de la Constitución de la República del Ecuador, de forma textual establece:

*“Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: [...] 7. La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de **prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables** que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participaren los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley.”*

Su sentencia ha sido enfática al establecer en el párrafo 72 que, la consulta previa, libre e informada se extiende también a la ejecución de los planes y programas de *prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente*, dado que la Ley de Minería en su artículo 27 determina:

“Art. 27.- Fases de la actividad minera.- Para efectos de aplicación de esta ley, las fases de la actividad minera son:

a) Prospección, que consiste en la búsqueda de indicios de áreas mineralizadas;

b) Exploración, que consiste en la determinación del tamaño y forma del yacimiento, así como del contenido y calidad del mineral en él existente. La exploración podrá ser inicial o avanzada e incluye también la evaluación económica del yacimiento, su factibilidad técnica y el diseño de su explotación;

c) Explotación, que comprende el conjunto de operaciones, trabajos y labores mineras destinadas a la preparación y desarrollo del yacimiento y a la extracción y transporte de los minerales;

d) Beneficio, que consiste en un conjunto de procesos físicos, químicos y/o metalúrgicos a los que se someten los minerales producto de la explotación con el objeto de elevar el contenido útil o ley de los mismos;

e) Fundición, que consiste en el proceso de fusión de minerales, concentrados o precipitados de éstos, con el objeto de separar el producto metálico que se desea obtener, de otros minerales que los acompañan;

f) Refinación, que consiste en el proceso destinado a convertir los productos metálicos en metales de alta pureza;

g) Comercialización, que consiste en la compraventa de minerales o la celebración de otros contratos que tengan por objeto la negociación de cualquier producto resultante de la actividad minera; y,

h) Cierre de Minas, que consiste en el término de las actividades mineras y el consiguiente desmantelamiento de las instalaciones utilizadas en cualquiera de las fases referidas previamente, si no fueren de interés público, incluyendo la reparación ambiental de acuerdo al plan de cierre debidamente aprobado por la autoridad ambiental competente.

El Estado propenderá a la industrialización de los minerales producto de las actividades de explotación, promocionando la incorporación del valor agregado con máxima eficiencia, respetando los límites biofísicos de la naturaleza.

En todas las fases de la actividad minera, está implícita la obligación de la reparación y remediación ambiental de conformidad a la Constitución de la República del Ecuador, la ley y sus reglamentos.”

Es decir existe una diferencia entre cada una de las fases, esto es la de **prospección**, exploración, **explotación**, beneficio, fundición, refinación, **comercialización** y cierre de minas; y, por otro lado, la Constitución determina con claridad que el objeto de la consulta previa libre e informada es únicamente para las fases de *prospección, explotación y comercialización*, y que su sentencia extiende también a la fase de exploración, solicito se aclare en qué fases se deberá realizar la consulta previa, libre e informada, considerando lo establecido en el artículo 57.7 de la Constitución.

Por otro lado, en virtud de que, el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica no ejecuta ningún plan ni programa relacionado con recursos no renovables en las fases de prospección, explotación o comercialización, por el contrario, regula y controla la gestión ambiental, en este caso, de las actividades mineras, solicito se aclare en qué parte del proceso de consulta previa debe intervenir esta Cartera de Estado.

3. En el literal b) del numeral 7 de la parte dispositiva de su sentencia, establece que el Estado deberá realizar la Consulta Previa Libre e Informada en el plazo de 6 meses contados a partir de la notificación del fallo, y más adelante ordena que deberá ser “*instrumentado*”, así el texto prevé lo siguiente:

“VII. Decisión

*En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:
[...] 7. Como medidas de reparación integral se ordena:*

*b) La realización del mecanismo de consulta previa, libre e informada por parte del Estado ecuatoriano, en un plazo de 6 meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia, procedimiento del cual dependerá la autorización de los permisos administrativos que deban conferirse en torno al proyecto minero Panantza - San Carlos. Dicho procedimiento de consulta deberá ser **instrumentado por las carteras del Estado competentes en materia ambiental y agua, de explotación de recursos naturales no renovables, protección de derechos humanos y gobiernos autónomos descentralizados en todos sus niveles.**” (Lo resaltado me pertenece).*

En este contexto, solicito que se aclare si al referirse a que el procedimiento de consulta previa libre e informada tiene que ser *instrumentado*, se trata de la creación de normativa para la realización de la Consulta, Previa Libre e informada o a la coordinación que deberá existir entre las instituciones competentes en el momento que se ejecute y cuáles serían estas Entidades.

Por otro lado, respecto a la actuación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el proceso de Consulta, Previa, Libre e Informada, ordenada en el literal b) numeral 7 de la parte dispositiva de su sentencia, solicito se aclare cuál sería su participación dentro de la ejecución, pues si bien en el proceso de participación social realizado por esta Cartera de Estado se contó con los GAD's, fue porque en el *Reglamento de participación establecidos en Ley de Gestión Ambiental* así lo ordenaba, ya que como usted lo ha determinado en su sentencia no se trató de una Consulta Previa, Libre e Informada, sino un proceso de participación social en cumplimiento de lo establecido en el artículo 398 de la Constitución de la República y es lo que se ejecutó por parte de esta Cartera de Estado, al ser de su competencia.

II DESIGNACIÓN DE ABOGADOS

Autorizo al profesional del derecho Ab. Dario Fernando Cueva Valdez, para que suscriba cuanto escrito sea necesario en defensa de esta Institución.



III NOTIFICACIONES

Las notificaciones que me correspondan las recibiré en la casilla constitucional No. 17 y en los correos electrónicos: maria.manopanta@ambiente.gob.ec; dario.cueva@ambiente.gob.ec; y, jorge.viteri@ambiente.gob.ec.

Por ser legal se atenderá conforme a lo solicitado.

Firmo con mi abogado patrocinador.



Firmado electrónicamente por: JORGE ISAAC VITERI

Mgs. Jorge Isaac Viteri Reyes
COORDINADOR GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
MINISTERIO DEL AMBIENTE, AGUA Y TRANSICIÓN ECOLÓGICA



Firmado electrónicamente por: DARIO FERNANDO CUEVA VALDEZ

Ab. Dario Cueva Valdez
MAT. 17-2014-816

Stamp from SECRETARIA GENERAL DOCUMENTOLOGIA, dated 11 OCT. 2022, with handwritten signature 'Cobhanna' and '16:14'.