



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 ANTECEDENTES

Señora Jueza, la sentencia No. 1325-15-EP/22, del 24 de septiembre del 2022, notificada a esta Cartera de Estado el 05 de octubre de 2022, dispuso a la Institución que represento, en lo que tiene relación a la reparación integral, lo siguiente:

### *VII. Decisión*

[...] 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.*



*e) 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".*

*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, respecto al numeral 7 literal b) de la parte dispositiva de su sentencia, con auto de aclaración del 18 de enero del 2023, notificado el 26 del mismo mes y año, determinó, en su parte pertinente:

*"1. Negar los pedidos de ampliación interpuestos por la defensa técnica de los accionantes de conformidad a los párrafos 13.17.18 y 19 supra; y, subsidiariamente en función de la reconducción realizada en los párrafos 14, 15 y 16 supra, aceptar parcialmente la aclaración del decisorio 7.b de la sentencia N° 1325-15-EP-22, al tenor de lo siguiente: "El plazo de seis meses para la realización de la consulta previa, libre e informada, implica el tiempo en el cual el Estado y los titulares de este derecho colectivo deberán acordar e instrumentar el referido mecanismo de participación, sin que esto obste la posibilidad -que de común acuerdo y atendiendo las circunstancias específicas*



*del procedimiento de consulta, se pueda solicitar a este Organismo de forma motivada la prórroga de dicho plazo."*

## II CUMPLIMIENTO DE SENTENCIA

En este contexto, me permito informar que, el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, ha cumplido la sentencia, conforme se desprende del informe técnico No. 087-2023-URA-DRA-SCA-MAATE, remitido por la Subsecretaría de Calidad Ambiental, tal como lo detallo a continuación:

En relación al literal a) textualmente dice:

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

*En referencia al literal a), mediante Memorando Nro. MAATE-CGAJ-2022-1838-M de 08 de noviembre de 2022 la Coordinación General de Asesoría Jurídica indicó que la Sentencia Nro. 1325-15-ep/22 emitida por la Corte Constitucional del Ecuador con fecha 14 de septiembre de 2022, dejó sin efecto de forma inmediata la Resolución Nro. 194 de 17 de marzo de 2011.*

Es decir, como consecuencia de la sentencia la Resolución Nro. 194 de 17 de marzo de 2011, quedó sin efecto, lo cual operó una vez que fue notificada esta Cartera de Estado.

*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.*

Disposición que fue aclarada en los siguientes términos:

*"...la aclaración del decisorio 7.b de la sentencia N° 1325-15-EP/22, al tenor de lo siguiente: "El plazo de seis meses para la realización de la consulta previa, libre e informada, implica el tiempo en el cual el Estado y los titulares de este derecho colectivo deberán acordar e instrumentar el referido mecanismo de*



*participación, sin que esto obste la posibilidad -que de común acuerdo y atendiendo las circunstancias específicas del procedimiento de consulta-, se pueda solicitar a este Organismo de forma motivada la prórroga de dicho plazo."*

Respecto a este punto es importante señalar que esta Cartera de Estado, en conjunto con el Ministerio del Ramo, esto es el Ministerio de Energía y Minas, ente competente para realizar la Consulta previa, libre e informada y la Secretaría de Derechos Humanos, mantuvieron reuniones con los miembros de las comunidades Shuar del área de influencia que constan en la sentencia y además de otras que quieren ser partícipes del ejercicio de este mecanismo de participación, específicamente con la Asociación Churuvia, Asociación Shimiak, Asociación Arutam, Asociación Tarimiat, Sindico Comunidad Wapis, Sindico Comunidad De Tsuintsuimi, Sindico Comunidad Santa Rosa De Tintiuk, Socio Comunidad San Pedro, Comunidad San Vicente, Kutukus; así como con los Gobiernos Autónomos Descentralizados que intervendrían en el proceso, por lo que se invitó a los representantes del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Morona Santiago; del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Gualaquiza; del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón San Juan Bosco; del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Limón Indanza, del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial San Carlos de Limón, del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de Indanza; del Gobierno Autónomo Descentralizado Pan de Azúcar; del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial San Miguel de Conchay.

En la primera reunión mantenida el 28 de marzo del 2023, desde las 10h00 a la s16h00, con las comunidades, tal como consta del informe antes señalado, en lo relacionado al proceso constructivo del mecanismo de participación, ordenado en la sentencia, las comunidades han señalado:

*"...los representantes de las comunidades Shuar, manifestaron sus preocupaciones e inquietudes del proceso de la consulta previa, mencionaron la vulneración de sus derechos al haber otorgado concesiones mineras a empresas privadas en su territorio sin haber sido consultados, indicaron la necesidad de empezar nuevamente todo el proceso de la consulta previa, y se negaron a firmar el acta de acuerdos del dialogo mantenido, mencionando que se realice este proceso de información en territorio para explicar a las bases y que participen en la construcción del mecanismo de consulta previa, libre e informada, aclarando que seis meses es un tiempo muy corto para comprender y entender el proceso de consulta previa."*

No obstante, se negaron a firmar un acta formal de la reunión.

A pesar de aquello, se ha evidenciado la voluntad de los miembros de las comunidades Shuar del Área de Influencia, así como de otras comunidades de continuar con el proceso de

construcción participativa del mecanismo de Consulta previa, libre e informada, incluso, manifestaron que lo primero que querían es que se explique que es la Consulta Previa, libre e informada y que se lo haga a sus bases, así el informe recoge lo siguiente:

*4. En la reunión mantenida en territorio el 28 de marzo de 2023 en el cantón Gualaquiza, los representantes de las comunidades determinadas en la Sentencia No. 1325-15-EP/22, expresaron sus opiniones y desacuerdos, realizaron sus peticiones, y formularon propuestas y sugerencias. Como parte del diálogo se presentaron controversias al explicar el proceso de la consulta previa, libre e informada, ya que manifestaron que anteriormente sus derechos fueron vulnerados por lo que sugirieron que el Estado empiece nuevamente este proceso para lo cual debe:*

*a. Socializar con las bases de las comunidades que asistieron a la reunión y explicar que es el derecho a la consulta previa, libre e informada, respetando sus mecanismos de organización política, a través de las Asambleas Comunitarias.*

Y luego de concluir con esta primera fase, "...trabajar en forma articulada, coordinada y constante con los miembros de las comunidades del área de influencia conforme lo determinado en la Sentencia, para que consientes de su derecho, conjuntamente con las instituciones del Estado, construir el mecanismo de dicha consulta."

Así también manifestaron que una vez construido el mecanismo se lo debería socializar con las comunidades, previo a que se ejecute la Consulta previa libre e informada sobre la base de dicho instrumento.

De esta manera el informe dice:

*4. En la reunión mantenida en territorio el 28 de marzo de 2023 en el cantón Gualaquiza, los representantes de las comunidades determinadas en la Sentencia No. 1325-15-EP/22, expresaron sus opiniones y desacuerdos, realizaron sus peticiones, y formularon propuestas y sugerencias. Como parte del diálogo se presentaron controversias al explicar el proceso de la consulta previa, libre e informada, ya que manifestaron que anteriormente sus derechos fueron vulnerados por lo que sugirieron que el Estado empiece nuevamente este proceso para lo cual debe:*

*a. Socializar con las bases de las comunidades que asistieron a la reunión y explicar que es el derecho a la consulta previa, libre e informada, respetando*



*sus mecanismos de organización política, a través de las Asambleas Comunitarias.*

*b. Una vez terminado el proceso de socialización explicativo respecto a lo que es la consulta previa, libre e informada, trabajar de forma articulada, coordinada y constante con los miembros de las comunidades del área de influencia conforme lo determinado en la Sentencia, para que conscientes de su derecho, conjuntamente con las instituciones del Estado, construir el mecanismo de dicha consulta.*

*c. Socializar con los miembros de las comunidades del área de influencia, conforme lo determinado en la Sentencia, el mecanismo construido de la consulta previa, libre e informada, con la participación de las comunidades y el Estado.*

*d. Ejecutar por parte del Estado la consulta previa, libre e informada, de acuerdo al mecanismo construido entre las comunidades del área de influencia."*

Por otro lado, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, también manifestaron su interés de participar en la construcción del mecanismo de consulta previa, libre e informada, para lo cual coincidieron en que se debe solicitar una prórroga para el cumplimiento de la Sentencia No. 1325-15-EP-22 emitida por la Corte Constitucional.

Es decir, conforme lo ordenado en la sentencia y su aclaración, las comunidades han manifestado su voluntad de continuar con el proceso constructivo del Mecanismo de Consulta previa, libre e informada, circunstancia, y que es compartida por esta Cartera de Estado y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en otras palabras, tanto el Estado como las comunidades tienen la voluntad seguir con la construcción participativa de este Mecanismo.

Respecto al literal c), del numeral 7 de la parte dispositiva de la sentencia que textualmente dice:

*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”.*

Esta Cartera de Estado, sobre la base a la información que consta en el expediente de la Acción Extraordinaria de Protección, identificó 26 posibles sitios para colocar los carteles de disculpas públicas, así se optó por los Gobiernos Autónomos Descentralizados cantonales y parroquiales, en las sedes de las asociaciones Shuar y en la casa comunal de las comunidades Shuar involucradas: de esta forma se colocó 52 carteles, 26 en idioma español y 26 en idioma Shuar.

La verificación de los lugares en donde se establecieron los carteles, fue realizada en territorio por parte de los técnicos de la Dirección Zonal 6, de esta forma reportaron el nombre de parroquia y del nombre de comunidad, los casos de la parroquia Panatza y Santiago de Panatza y de la comunidad Sharup y Centro Shuar Sharup se repetían, además no se encontró la comunidad de Nankits, por lo cual se colocaron los carteles de disculpas públicas en 23 sitios.

En lo que concierne a las disculpas públicas en la página Web del Ministerio, es pertinente informar que desde el 19 de octubre del 2022, las mismas constan en el siguiente link: <https://www.ambiente.gob.ec/disculpas-publicas-2022>, de acuerdo a lo dispuesto por la sentencia en mención.

### III INCORPORACIÓN DE INFORME

Para corroborar el cumplimiento de la sentencia emitida dentro de la Acción Extraordinaria de Protección No. 1325-15-EP, me permito remitir y solicitar a vuestra Autoridad que se incorpore al proceso el **“INFORME TÉCNICO DE ACCIONES REALIZADAS POR EL MINISTERIO DEL AMBIENTE AGUA Y TRANSICIÓN ECOLÓGICA EN EL MARCO DEL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA No. 1325-15-EP/22 CON RESPECTO A LAS CONCESIONES QUE CONFORMAN EL PROYECTO MINERO “SAN CARLOS**



Ministerio del Ambiente,  
Agua y Transición Ecológica

Ministerio del Ambiente, Agua  
y Transición Ecológica

PANANTZA" - Informe técnico Nro. 087-2023-URA-DR4-SCA-MAATE" y sus anexos, que son los siguiente:

ANEXO 1 Sentencia Nro. 1325-15-ep/22 de 14 de septiembre de 2022.

ANEXO 2.- Auto aclaratorio del 18 de enero de 2023, dentro de la Acción Extraordinaria de Protección No. 1325-15-EP/22.

ANEXO 3.- Informe Técnico Nro. 14-121-2022-ISA-UCA-OTMO-MAAE de 16 de diciembre de 2022.

ANEXO 4.- Memorando Nro. MAATE-DZ6-2022-5417-M de 21 de diciembre de 2022.

ANEXO 5.- Memorando Nro. MAATE-DCS-2022-0558-M de 20 de diciembre de 2022.

ANEXO 6.- Oficio Nro. MAATE-VMA-2023-0091-O de 21 de marzo de 2023.

ANEXO 7.- Oficio Nro. MAATE-MAATE-2023-0540-O de 23 de marzo de 2023.

ANEXO 8.- Memorando Nro. MEM-VM-2023-0091-ME de 24 de marzo de 2023.

ANEXO 9.- Fotografías y videos de las reuniones mantenidas en territorio en el siguiente link:

[https://drive.google.com/drive/folders/1qaaaHjmaB3fBoYXzXzHmy\\_wKot2rZugA?usp=s](https://drive.google.com/drive/folders/1qaaaHjmaB3fBoYXzXzHmy_wKot2rZugA?usp=s)  
hare\_link

- ANEXO 10.- Actas de Reunión

- ANEXO 10.1.- Actas de Reunión

#### IV PETICIÓN CONCRETA

En virtud de lo expuesto señores Jueces, comedidamente solicito que se declare el cumplimiento de los literales a) y c) del numeral 7 de la sentencia N° 1325-15-EP/22.

Finalmente, señora Jueza, en virtud de que en la aclaración de la sentencia se determinó que:

*"1. Negar los pedidos de ampliación interpuestos por la defensa técnica de los accionantes de conformidad a los párrafos 13, 17, 18 y 19 supra; y, subsidiariamente en función de la reconducción realizada en los párrafos 14, 15 y 16 supra, aceptar parcialmente la aclaración del decisorio 7.b de la sentencia N° 1325-15-EP/22, al tenor de lo siguiente: "El plazo de seis meses para la realización de la consulta previa, libre e informada, implica el tiempo en el cual el Estado y los titulares de este derecho colectivo deberán acordar e instrumentar el referido mecanismo de participación, sin que esto obste la posibilidad -que de común acuerdo y atendiendo las circunstancias específicas del procedimiento de consulta-, se pueda solicitar a este Organismo de forma motivada la prórroga de dicho plazo."*

Y considerando que existe tanto la voluntad de las Comunidades como del Estado, lo cual se puede corroborar de los videos que constan en el Anexo 9, del Informe técnico Nro. 087-2023-LRA-DRA-SCA-MAATE, de continuar con la construcción del mecanismo de Consulta Previa Libre e informada de forma participativa y que además, éste responde a la realidad de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, comedidamente solicito que se conceda una **PRÓRROGA DEL PLAZO** determinado en el numeral 7, literal b) de la sentencia N° 1325-15-EP/22, para seguir instrumentalizando este mecanismo de consulta previa, libre e informada con las comunidades; para lo cual, es importante que se considere, la situación y circunstancias propias de las mismas.

V  
**DESIGNACIÓN DE ABOGADOS**

Autorizo a los profesionales del derecho Ab. María Fernanda Manopanta Pilicita, Ab. Dario Fernando Cueva Valdez, y Ab. Karina del Carmen Pérez Castillo, para que de forma individual y conjunta, suscriban cuanto escrito sea necesario en defensa de esta Institución.

VI  
**NOTIFICACIONES**

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

Por ser legal se atenderá conforme a lo solicitado.

Firmo con mi abogado patrocinador.



JORGE ISAAC VITERI  
REYES

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



MARIA FERNANDA  
MANOPANTA PILICITA

**Ab. María Fernanda Manopanta**  
MAT. 17-2014-985



KARINA DEL CARMEN  
PEREZ CASTILLO

**Ab. Karina Pérez Castillo**  
MAT. 17-2017-440



Ministerio del Ambiente, Agua  
y Transición Ecológica



DARIO FERNANDO  
CUEVA VALDEZ

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

SECRETARÍA GENERAL  
DOCUMENTOLOGÍA

Recibido el día de hoy ..... 5 ABR 2023

Por ..... Johanna ..... 16:30

A cargo de ..... GG Pjas

FIRMA RESPONSABLE



Quito, D.M., 14 de septiembre de 2022

**CASO No. 1325-15-EP**

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,  
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y  
LEGALES, EXPIDE LA SIGUIENTE**

**SENTENCIA No. 1325-15-EP/22**

**Tema:** En la presente acción extraordinaria de protección se analiza la sentencia de segunda instancia dictada dentro del proceso de acción de protección N°17575-2015-00356. Tras verificar la falta de motivación de la antedicha decisión y el cumplimiento de los presupuestos para la procedencia del control de mérito, la Corte resuelve declarar la vulneración del derecho colectivo a la consulta previa, libre e informada del pueblo indígena Shuar.

**I. Antecedentes procesales**

1. El 16 de junio de 2015, Luis Venancio Ayui Kajekai (integrante de la Asociación Shuar Arutam), Tomás Felipe Jimpikit Tseremp (integrante de la Asociación Shuar Bomboiza), Domingo Raúl Ankuash Chayuk integrante de la Asociación Shuar Bomboiza) y Marcelino Bermeo Arpi (integrante de la Asamblea de los Pueblos del Sur) (“**los legitimados activos**”), presentaron una acción de protección en contra del Ministerio del Ambiente y la Procuraduría General del Estado<sup>1</sup>. La garantía jurisdiccional fue signada con el N° 17575-2015-00356.
2. El 25 de junio de 2015, la jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia – 5 de Pichincha desechó la demanda, ya que: “(...) *no se han agotado las vías administrativas ni judicial en la instancia contencioso-administrativa, esta acción incumple fundamentalmente lo previsto en el Art. 40 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Además, del estudio tanto de los antecedentes como de las pruebas presentadas por la entidad pública accionada, se desprende que no existe vulneración de derecho constitucional alguno, pues, no existe acto ni omisión de autoridad pública no judicial que haya generado tal vulneración, siendo por tanto, improcedente el ejercicio de la presente acción*”. Inconformes con la sentencia, los legitimados activos interpusieron recurso de apelación.

<sup>1</sup> En lo principal, los accionantes alegaron que la Resolución N° 194 de 17 de marzo de 2011, mediante la cual, el Ministerio del Ambiente ratifica la aprobación del estudio de impacto ambiental del proyecto minero Panantza - San Carlos, aprueba la auditoría ambiental de cumplimiento y otorga la licencia ambiental para la fase de exploración avanzada en concesiones del referido proyecto, habría vulnerado el derecho a ser consultados, los mismos que se encuentran reconocidos en los artículos 57.7 de la Constitución; 6 y 15 del Convenio 169 de la OIT; y, 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

3. El 03 de agosto de 2015, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala Penal**”) resolvió desechar el recurso de apelación, puesto que:

*“(…) la acción de protección no puede referirse a temas en los cuales se discutan asuntos de mera legalidad, que puedan ser analizados y resueltos por los órganos de jurisdicción regular, para lo cual la ley ha previsto los procedimientos correspondientes, sin que tenga sustento la afirmación de que la vía contencioso (sic) administrativa no es eficaz por el tiempo que demora la misma, pues si el acto impugnado data del año 2011, y recién en este año 2015 se plantea la acción que nos ocupa, evidencia claramente la poca prioridad que los accionantes han dado al acto que dicen afectarles. En fin, la acción de protección no puede sustentarse en aspectos de mera legalidad, tampoco puede considerársela subsidiaria de las acciones contencioso – administrativas o de cualquier otra materia a la que eventualmente se tenga derecho para acudir”.*

4. En contra de esta decisión, el 28 de agosto de 2015, Luis Venancio Ayui Kajekai, Tomás Felipe Jimpikit Tseremp, Domingo Raúl Ankuash Chayuk y Marcelino Bermeo Arpi (“**los accionantes**”) presentaron la acción extraordinaria de protección materia del presente análisis, la misma que fue admitida a trámite por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por lo ex jueces constitucionales Alfredo Ruiz, Manuel Viteri y la ex jueza constitucional Ruth Seni, mediante auto de 01 de marzo de 2016.
5. De conformidad con el sorteo de causas realizado en sesión ordinaria del Pleno del Organismo de 09 de julio de 2019, se asignó la sustanciación del proceso a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien avocó conocimiento el 18 de octubre de 2021 y requirió a los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y a la jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia N° 5, que en el término de cinco días, remitan un informe motivado respecto a las alegaciones vertidas en la demanda de acción extraordinaria de protección. Adicionalmente, en la referida providencia se convocó a las partes procesales y terceros con interés a la audiencia pública a realizarse el 11 de noviembre de 2021.
6. Conforme obra de la razón actuarial sentada el 11 de noviembre de 2021, la audiencia pública no se pudo celebrar por cuanto no comparecieron las siguientes personas:

*“Accionante 1: Ab. Carlos Poveda en representación de los accionantes: Luis Venancio Ayui Kajekay, Tomás Felipe Jimpikit Tseremp, Domingo Raúl Ankuash Chayuk y Abel Marcelino Arpi Bermeo, debidamente notificados en el siguiente correo electrónico cedhu@cedhu.org; Accionado 1 (dentro del proceso originario): Ministerio del Ambiente en la persona de María Barragan debidamente notificados en los siguientes correos electrónicos: ricardo.palma@ambiente.gob.ec; rodrigo.borja@ambiente.gob.ec; y, maria.barragan@ambiente.gob.ec; Accionado 2: La Procuraduría General del Estado en la persona doctor Marco Proaño debidamente notificado en los siguientes correos electrónicos: jcarvajal44@hotmail.com; notificacionesDR1@pge.gob.ec; y, secretaria\_general@pge.gob.ec; Terceros con interés: Únicamente asistió telemáticamente el señor David Herrera como estudiante de la Universidad Internacional, en calidad de oyente”.*

7. Con providencia de 11 de noviembre de 2021, se ordenó convocar por segunda ocasión a las partes procesales de la causa No. 1325-15-EP, a la audiencia pública que se llevaría a cabo el día 15 noviembre 2021, a las 15h30, en forma telemática, previniendo a las partes que de cumplirse con los requisitos de la sentencia No. 176-14-EP/19, excepcionalmente, esta Corte podría realizar un control de mérito dentro del presente caso.

8. Mediante auto de 15 de noviembre de 2021, se dispuso lo siguiente:

*“Agréguese al expediente constitucional los siguientes documentos: 1.1. Escritos de 12 y 15 de noviembre de 2021, suscritos el coordinador general de asesoría jurídica del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, a través de los cuales se designa nuevos abogados patrocinadores y se solicita el diferimiento de la audiencia señalada para las 15h30 del 15 de noviembre de 2021. 1.2. Escrito de 14 de noviembre de 2021, suscrito por Alexandra Nathaly Yépez Pulles, quien, en igual sentido, solicita el diferimiento de la audiencia antes señalada. SEGUNDO.- 2.1. En atención a lo requerido y con la finalidad de garantizar el derecho al debido proceso en la garantía de la defensa, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 33 y 49 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, se resuelve **diferir la audiencia pública convocada mediante providencia de jueves 11 de noviembre de 2021, la misma que se llevará a cabo el 25 de noviembre de 2021, a las 10:00 am, de forma telemática (...)** 2.2. Las personas que estén interesadas en participar en la audiencia podrán registrarse remitiendo un escrito a la dirección de correo electrónico: [alegria.perez@cce.gob.ec](mailto:alegria.perez@cce.gob.ec), hasta las 16h00 del 24 de noviembre 2021 (...)*” (énfasis en el texto original).

9. El 24 de noviembre de 2021, mediante oficio N° MAAE-SGAJ-2021-02003-O, el coordinador general de asesoría jurídica del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica remite los informes técnicos N° MAAE-SCA-DRA-URA-2021-219 y 030-2021-DCLC-DRA-SCA-MAATE emitidos por la Subsecretaría de Calidad Ambiental (en físico y digital).
10. El 24 de noviembre de 2021, el director de patrocinio legal del Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables solicitó una ampliación del término para presentar el informe requerido por la jueza sustanciadora en el auto de 11 de noviembre de 2021<sup>2</sup>.
11. El 25 de noviembre de 2021, se llevó a cabo la audiencia pública a la cual comparecieron los accionantes Luis Venancio Ayui Kajekay, Domingo Raúl Ankuash Chayuk, Tomás Felipe Jimpikit Tseremp, y Abel Marcelino Arpi Bermeo con las abogadas Alexandra Nathaly Yépez Pulles y Verónica Gladys Potes Guerra; en calidad de autoridad judicial accionada, la Dra. Amparito Zumárraga Játiva, jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia; como terceros con interés comparecieron el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica representado por el abogado Darío Fernando Cueva Valdez (entidad accionada en el proceso de origen), Ministerio de Energía y Recursos No Renovables representado por el abogado

<sup>2</sup> Dicho informe no ha sido remitido hasta la presente fecha.

Héctor David Borja Taco, la Procuraduría General del Estado representada por la doctora Jenny Karola Samaniego Tello; y, los *amicus curiae*: Carlos Santiago Mazabanda Calles en representación de Amazon Watch, Vivian Isabel Idrovo Mora como coordinadora de la Alianza de Organizaciones por los Derechos Humanos de Ecuador, Segundo Tarquino Cajamarca Mariles por sus propios derechos, Laura Rojas Escobar por sus propios y personales derechos y en calidad de miembro de la ONG Internacional Amazon Frontlines, Lenin Zarzosa en representación de la CONFENIAE, Luis Jacobo Corral Fierro por sus propios derechos, Alicia Granda por sus propios derechos y como investigadora de temas sociales y amazónicos, Luis Tiwiram por sus propios derechos, Pamela Chiriboga Arroyo y Catalina Reinoso Flores en representación de la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos INREDH.

12. Cabe señalar que aún cuando fueron notificados con el link de acceso a la audiencia pública telemática, no intervinieron en la misma los jueces accionados de la Sala Penal, ni el *amicus curiae* que fuere anunciado por Josefina Antonieta Tunki Tiris por sus propios derechos y en representación del Consejo del Gobierno del Pueblo Shuar Arutam. Por otro lado, consta en el expediente constitucional el escrito presentado por Aquiles Alfredo Hervas Parra el 24 de noviembre de 2021, a las 19h27, en el que solicita ser escuchado en la audiencia pública; ante lo cual, es necesario reiterar que en la providencia de 15 de noviembre de 2021, la jueza sustanciadora -en ejercicio de su potestad de dirección del proceso<sup>3</sup>- manifestó que: “(...) *Las personas que estén interesadas en participar en la audiencia podrán registrarse remitiendo un escrito (...) hasta las 16h00 del 24 de noviembre 2021 (...)*”, por lo que se tuvo como no presentada dicha solicitud, sin que esto haya obstado para que conforme lo prevé el art. 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el *amicus curiae* pueda ser presentado por escrito hasta antes de dictarse sentencia.
13. El 26 de noviembre de 2021, la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos - INREDH, presentó un escrito de *amicus curiae*. El 02 de diciembre de 2021, Laura Rojas Escobar por sus propios y personales derechos y en calidad de miembro de la ONG Internacional Amazon Frontlines presentó un escrito de *amicus curiae*. En la misma fecha, compareció al proceso en calidad de *amicus curiae* Carla Luzuriaga Salinas, coordinadora de litigio de la Plataforma por el Acceso a la Justicia, Tutela Judicial Efectiva de la Fundación Haciendo Ecuador.
14. El 29 de noviembre de 2021, la Procuraduría General del Estado presentó un escrito de alegatos en derecho y anexó copias del oficio N° MM-MM-2017-0082-OF, emitido por el entonces Ministerio de Minería; y, el oficio N° MICS-2017-0098 emitido por el ex Ministerio de Coordinación de Seguridad.

<sup>3</sup> El art. 4.6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dispone: “*Dirección del proceso.- La jueza o juez deberá dirigir los procesos de forma activa, controlará la actividad de los participantes y evitará las dilaciones innecesarias. En función de este principio, la jueza o juez podrá interrumpir a los intervinientes para solicitar aclaraciones o repreguntar, determinar el objeto de las acciones, encauzar el debate y demás acciones correctivas, prolongar o acortar la duración de la audiencia*”.

15. El 14 de diciembre de 2021, Fernando Patricio Carrión Contreras, presidente y representante legal de la compañía INV MINERALES ECUADOR S.A, compareció al proceso en calidad de *amicus curiae*.

## **II. Competencia de la Corte Constitucional**

16. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa de conformidad con lo previsto en los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”); y, 63 y 191.2 letra d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

## **III. Decisión impugnada**

17. La decisión judicial impugnada es la sentencia dictada el 03 de agosto de 2015, por los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha dentro del proceso N° 17575-2015-00356.

## **IV. Alegaciones de las partes**

### **4.1. Argumentos de los accionantes:**

18. Los accionantes alegan que la sentencia impugnada habría vulnerado sus derechos constitucionales a la consulta libre, previa e informada por la violación de los artículos 57.7, 398, 424 y 425 de la CRE, en concordancia con los artículos 6 y 15.2 del Convenio 169 de la OIT, y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; a la debida motivación (art. 76.7.1 de la CRE); y, a la seguridad jurídica (art. 82 de la CRE).
19. Para sustentar sus pretensiones afirman que se ha vulnerado su derecho a ser consultados dado que:

*“(…) El ministerio de Ambiente emitió la resolución N. 194, de fecha mayo de 2011, mediante la cual aprobó el Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Minero Panantza - San Carlos. Para la emisión de dicha licencia la referida Cartera de Estado no realizó ninguna consulta previa, libre e informada a las nacionalidades indígenas en cuyos territorios se ejecutará el proyecto minero Panantza - San Carlos (...) Con la negativa a consultarnos previo a la emisión de la licencia ambiental, el Ministerio de Ambiente violó el Art. 57.7 de la Constitución que claramente señala que los Pueblos y Nacionalidades tenemos derechos a 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 nuestros territorios y que puedan afectarnos ambiental o culturalmente”.*

20. En cuanto al derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación señalan que:

*“(…) es necesario analizar si la sentencia impugnada cumple con la exigencia constitucional y convencional de la motivación, de lo cual se tiene que la decisión judicial cuestionada, declara la validez procesal, establece los antecedentes del caso, la relación de las actuaciones procesales, la fundamentación de la apelación, sin que en ningún momento conste una explicación de cómo el tribunal de apelación llega a la conclusión de que la autoridad demandada dio cumplimiento a las obligaciones que nacen del artículo 57.7 y 398 de la Constitución o en su defecto porque en éste caso no tenía que darse cumplimiento a aquellas disposiciones constitucionales, lo que en definitiva evidencia e incumplimiento por el órgano jurisdiccional respecto del estándar de motivación de las decisiones judiciales exigido por el artículo 76.7.1 de la Constitución”.*

**21. Sobre este mismo argumento afirman que:**

*“(…) Los jueces que emitieron la sentencia impugnada dejaron de aplicar el Convenio 169 de la OIT Tratado internacional del que el Ecuador es parte y por ende es de obligatorio cumplimiento (…) la Sala de la Corte Provincial en ningún momento justifica o motiva porque la autoridad demandada no estaba en la obligación de proceder con la consulta libre previa e informada conforme lo dispone la Constitución y el Convenio 169 de la OIT, pues es evidente que megaproyectos mineros en territorios indígenas van a producir impacto ambiental y cultural en los pueblos afectados”.*

**22. Respecto del derecho constitucional a la seguridad jurídica expresan que:**

*“En el caso bajo análisis la sentencia de apelación emitida por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, hace tabla raza (sic) de la seguridad jurídica establecida en la Constitución, puesto que con su fallo en lugar de garantizar el cumplimiento de la consulta previa, libre e informada establecida en la Constitución, el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Sarayacu (sic) Vs Ecuador y la sentencia 001-10-SIN-CC de la Corte Constitucional ecuatoriana por desconocimiento u otros intereses permite que se vulnere dicho derecho constitucional y por ende se vulnera la seguridad de los pueblos indígenas a ser escuchados por las autoridades en aquellos proyectos que los puedan afectar ambiental y culturalmente (…)”.*

**23. Como pretensión concreta solicitan que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales y se deje sin efecto la sentencia dictada por la Sala Penal en la causa N° 17575-2015-00356.**

**4.2. Posición del órgano jurisdiccional que emitió la decisión judicial impugnada**

**24. El 22 de octubre de 2021, los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, Carlos Figueroa Aguirre y Wilson Enrique Lema Lema emitieron su informe de descargo, a través del cual expusieron que:**

*“En el fondo, lo que se controvierte es la Resolución No. 194 de mayo de 2011, mediante la cual el Ministerio de Ambiente aprobó el Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Minero Panantza – San Carlos, violándoseles el derecho a ser consultados. En ese sentido, la sentencia recurrida analizó el hecho de que a esa fecha no existía una normativa*

*secundaria clara y precisa respecto a los procedimientos a seguirse para una consulta de esta naturaleza, sin embargo, el precepto contenido en el artículo 57.7 de la Constitución de la República ha sido garantizado por el Ministerio de Ambiente en la medida que se dio cumplimiento al Decreto Ejecutivo No. 1040, suscrito por el Presidente Constitucional de la República, que en el artículo 10 establece que la participación social se efectuará por la autoridad ambiental en coordinación con el promotor de la actividad o proyecto, de manera previa a la aprobación del estudio (...) En cuanto a la consulta en específico, ante la ausencia de procedimientos legales y/o reglamentarios que la diseñen de manera precisa, el Ministerio de Ambiente ha garantizado este derecho a través de los estamentos estatales anteriores, cumpliendo los requisitos y procesos de acuerdo a los requerimientos legales y técnicos que precedieron a la obtención y aprobación de licencias, evidenciándose incluso que de parte del Estado se ha socializado esta política pública ambiental entre las comunidades de la zona, en precautela precisamente de garantizar el bien común (...) De otro lado, si bien existen normas legales relativas a la consulta, contenidas en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, o la Ley de Participación, las mismas corresponden a la consulta pre legislativa, contenida en el numeral 17 del artículo 57 de la CRE, mas no a la que nos ocupa y refiere la demanda, relacionada con en el número 7 del artículo 57 ibidem (...) En ese sentido no hay falta de motivación, la sentencia analiza todas las circunstancias que rodean la expedición de la Resolución 194 dictada en el año 2011, mediante la cual se aprobó el estudio de impacto ambiental del proyecto en cuestión, garantizando el Ministerio de Ambiente la socialización del mismo, pese a las limitaciones legales y reglamentarias existentes a la época”.*

25. El 25 de octubre de 2021, la jueza de la Unidad Judicial de la Violencia contra la Mujer y la Familia del cantón Rumiñahui, expresó que:

*“Esta Juez ha considerado que no se violenta ningún derecho por parte del Ministerio del Ambiente de ese entonces, ya que en función de sus atribuciones y competencias a través de actos administrativos llegó a la socialización y consulta previa para dicha explotación minera, anteponiendo el interés colectivo (...) Es decir que el Ministerio del Ambiente de ese entonces, cumplió con todos los procesos, validaciones, auditorías, decretos ejecutivos, el Ministerio del Ambiente demostró que hubo consulta, anteponiendo el interés colectivo al particular”.*

#### **4.3. Posición de la Procuraduría General del Estado**

26. Mediante escrito de 16 de noviembre de 2021, el director nacional de patrocinio de la Procuraduría General del Estado (“PGE”) señaló domicilio judicial para recibir futuras notificaciones. Asimismo, en la audiencia pública efectuada el 25 de noviembre de 2021, la Procuraduría General del Estado sostuvo que no existieron las alegadas vulneraciones a los derechos constitucionales expuestos en la demanda de acción extraordinaria de protección.
27. Adicionalmente, en el escrito de 29 de noviembre de 2021, la PGE luego de referencia a otros procesos jurisdiccionales que, a su decir, tendrían relación con la presente causa, expresó que:

*“Con esta información presentada, se puede verificar que a través de diversos mecanismos se ha tratado de dejar sin efecto la Resolución No. 194 de mayo de 2011 del Ministerio del Ambiente. Sin embargo, el tema de fondo dentro del presente caso es la confusión entre un proceso de licenciamiento ambiental en el cual es aplicable la consulta ambiental, y la consulta previa, libre e informada. Si lo que se cuestionó era la licencia ambiental, entonces lo que se verificó en la acción de protección, por parte de los jueces constitucionales, fue justamente el procedimiento y su adecuación al mandato constitucional e infraconstitucional”.*

## V. Análisis constitucional

28. El artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador establece que la acción extraordinaria de protección es una garantía jurisdiccional que procede en contra de sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos fundamentales. En ese contexto, este Organismo ha señalado que una sentencia de acción extraordinaria de protección los problemas jurídicos surgen, fundamentalmente, de los cargos esgrimidos por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que estos dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental<sup>4</sup>.
29. Así las cosas, en lo que concierne a la supuesta vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica se observa que la tesis de los accionantes no contiene una argumentación completa, en la que, con base a una proposición fáctica y su consecuente justificación jurídica, se pueda establecer con un mínimo de exactitud la relación directa e inmediata entre la decisión judicial impugnada y la supuesta vulneración del derecho constitucional invocado; por el contrario, concentran sus alegaciones en la cita aislada y en abstracto de varias sentencias de esta Corte, del Convenio 169 de la OIT, así como de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Sarayaku vs Ecuador, empero, sin explicitar las razones por las cuales dicha jurisprudencia y disposiciones jurídicas eran aplicables al caso concreto, lo que en la especie, dificulta formular un problema jurídico al respecto, incluso pese a haber realizado un esfuerzo razonable para ello<sup>5</sup>.
30. Ahora bien, en referencia al alegato del quebrantamiento a la garantía de la motivación, tras efectuar un esfuerzo razonable se procederá a examinar dicho cargo a la luz del siguiente problema jurídico: ¿la sentencia dictada por los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación?
31. Por otro lado, la Corte advierte que el cargo relacionado a la aparente vulneración del derecho a ser consultados, tiene como finalidad controvertir lo resuelto en el proceso de origen, lo cual, excepcionalmente y de oficio podría ser objeto de análisis en el caso *sub judice* (al tratarse de una acción proveniente de una garantía jurisdiccional),

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencia N° 748-16-EP/21 de 20 de enero de 2021, párr. 12.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencias N° 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18; y, 1943-15-EP/21 de 13 de enero de 2021, párr. 42.

siempre que se cumplan con los presupuestos establecidos en la sentencia N° 176-14-EP/19; de modo, que previo a pronunciarse sobre tal eventualidad corresponde solucionar el problema jurídico identificado en el párrafo precedente.

### 5.1. Resolución del problema jurídico

**¿La sentencia dictada por los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación?**

32. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución de la República prescribe que: *“Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”*.
33. De la exégesis de la disposición constitucional expuesta *ut supra* se desprende que la motivación comprende la observancia de ciertos requisitos mínimos, a saber: **i)** la enunciación de las normas y principios en los que se funda la decisión; y, **ii)** el razonamiento sobre la pertinencia de su aplicación a los hechos del caso. Sin perjuicio de lo anterior, vale precisar que en materia de garantías jurisdiccionales el esquema de suficiencia motivacional es más riguroso que en otro tipo de procesos judiciales, en vista de que estas garantías se instruyen con la finalidad de tutelar y/o reparar la transgresión de derechos fundamentales<sup>6</sup>, por lo que, a más de los dos elementos previamente identificados, la jurisprudencia de este Organismo también ha establecido como un deber el: *“realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto”*<sup>7</sup>.
34. Asimismo, la Corte Constitucional ha determinado que:
- “(…) el criterio rector para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) **una fundamentación normativa suficiente**, y (ii) **una fundamentación fáctica suficiente** (...) Una argumentación jurídica es insuficiente cuando la respectiva decisión cuenta con alguna fundamentación normativa y alguna fundamentación fáctica, pero alguna de ellas es insuficiente porque no cumple el correspondiente estándar de suficiencia.”*<sup>8</sup> (énfasis en el texto original).
35. De la revisión de la demanda se evidencia que los accionantes señalan que en la sentencia impugnada, en ningún momento consta una explicación de cómo la Sala

<sup>6</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 103.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencia N° 1285-13-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

<sup>8</sup> *Ibid.*, párr. 61.

Penal llega a la conclusión de que la autoridad demandada dio cumplimiento a las obligaciones que nacen de los artículos 57.7 y 398 de la CRE, o en su defecto porqué en este caso no tenía que darse cumplimiento a aquellas disposiciones constitucionales, de manera, que no se justifica o motiva por qué la entidad demandada no estaba en la obligación de proceder con la consulta previa, libre e informada.

36. Es así, que se deduce que los accionantes acusan un presunto vicio motivacional por “incongruencia frente a las partes”<sup>9</sup>, en razón de que la Sala Penal no habría considerado aquellos argumentos que -a su juicio- resultaban relevantes para la resolución del caso, por lo cual, esta Corte procederá a constatar si en la decisión judicial impugnada se atendieron de forma motivada, lo que en la especie, sería una de las principales alegaciones formuladas en el recurso de apelación (aquí cabe acotar, que la Corte aprecia que este argumento es a todas luces “relevante”, en la medida que podría incidir significativamente en el análisis del problema jurídico, puesto que apunta a resolver la causa en un sentido contrario al dado por el juzgador *a quo*<sup>10</sup>).
37. Así se tiene, que conforme obra de la fundamentación por escrito del recurso de apelación<sup>11</sup>, los accionantes denuncian que:

*“La señora jueza en su criterio para desvirtuar la violación del derecho a la consulta indígena manifiesta que desde el año 1993, varios departamentos tanto del ex Ministerio de Energía y Minas como del Ministerio del Ambiente, han emitido diferentes actos administrativos legítimos tendientes a viabilidad (sic) el proyecto Panantza San Carlos, sin percatarse que cada uno de dichos actos debieron ser consultados a las poblaciones indígenas que se encuentran en el área de influencia del proyecto (...)”<sup>12</sup>.*

38. En respuesta a dicha aseveración la Sala Penal expuso que:

*“(...) de la lectura realizada encontramos que la Juez A-quo, al redactar la misma, establece de manera adecuada los fundamentos jurídicos aplicables, conforme a los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, conforme lo establece la Corte Constitucional (sentencias No. 092-13-SEP-CC y 021-15-SEP-CC), indicando que para que sea razonable debe fundarse en principios constitucionales, y en el caso en estudio tenemos que la sentencia que nos ocupa cita normas y principios constitucionales, así como los contenidos en los convenios internacionales, que precisamente fueron argumentados por los accionantes, y que a decir de la señora Jueza no se ha vulnerado el derecho argumentado, puesto que por el contrario se ha garantizado el mismo por los estamentos estatales anteriores que han actuado en este trámite, cumpliéndose todos los*

<sup>9</sup> Ibid., párr. 80: “Hay incongruencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica, o bien, no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales (incongruencia frente a las partes), o bien, no se ha contestado alguna cuestión que el sistema jurídico –ley o la jurisprudencia– impone abordar en la resolución de los problemas jurídicos conectados con cierto tipo de decisiones – véanse, párrs. 104ss.–, generalmente, con miras a tutelar de manera reforzada un derecho fundamental (incongruencia frente al Derecho)” (se han omitido los superíndices que contienen la numeración de los pies de página de la cita textual).

<sup>10</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 87.

<sup>11</sup> Fojas 177 del expediente judicial de instancia.

<sup>12</sup> Fojas 177 del expediente judicial de instancia.

*requerimientos legales y técnicos para la obtención y aprobación de las licencias ambientales, tanto así que se ha socializado esta política pública ambiental con las comunidades de esta zona, por lo que tratándose de una sumatoria de actos administrativos, se produce la ratificación de la resolución 194 del 2011, lo cual es un acto legítimo.*

*Al respecto, la acción, en lo principal, está dirigida a cuestionar la Resolución No. 194 de mayo del 2011. Lo que ha sostenido la señora Jueza es que 'dicha resolución es el producto de una sumatoria de resoluciones y actos administrativos entre otros que datan desde el año 1993 (...) relacionados con la validación de los estudios y auditorías ambientales conjuntos aprobados, así como de las garantías, programas y presupuestos para que sean aplicables a las nuevas concesiones mineras y aprobaciones de las auditorías, el Decreto Ejecutivo 1630, publicado en el Registro Oficial No. 561 del 1 de abril del 2009, donde se transfieren al Ministerio del Ambiente todas las competencias, atribuciones, funciones y delegaciones en materia ambiental (...)'. De lo expuesto, la parte accionante cuestiona la Resolución No. 194 bajo, el argumento de no haberse realizado la consulta previa, por lo que se torna improcedente que al recurrir argumente falta de consulta de otras resoluciones, debiendo ceñirse a la que fue materia de (sic) la acción interpuesta, sin descontextualizar los términos que para, la fundamentación utilizó la Jueza de la causa y sobre la cual debemos tener en cuenta que aún no existe una normativa secundaria para viabilizar la misma, no obstante, en acatamiento a la norma constitucional y conforme lo menciona la Jueza A-quo, no se vulnera el precepto contenido en el artículo 57.7 de la Constitución de la República por encontrarse garantizado por medio de Iso (sic) estamentos estatales y actuaciones administrativas por parte del Ministerio del Ambiente, dándose cumplimiento a lo previsto en el Decreto Ejecutivo No. 1040 (...) En el mencionado documento, artículo 10, se establece que la participación social se efectuará por la autoridad ambiental en coordinación con el promotor, de la actividad o proyecto, de manera previa a la aprobación del estudio, como en efecto se ha realizado (...) En fin, si bien la señora Jueza Aquo ha señalado que se encuentra cumplido con el requisito de socialización de la política ambiental, lo cual a su criterio no vulnera el derecho preceptuado -en el artículo 57.7 de la Constitución de la República (...)'".*

39. Del extracto citado se logra establecer que la Sala Penal ciertamente se pronuncia sobre lo refutado por los accionantes en el recurso de apelación, por lo cual, se podría decir *prima facie* que se ha respondido el cargo, pero aquello no basta para concluir que efectivamente se ha motivado la decisión en vista de que: **"La incongruencia frente a las partes puede darse por omisión, si no se contesta en absoluto a los argumentos relevantes de la parte, o por acción, si el juzgador contesta a los argumentos relevantes de las partes mediante tergiversaciones, de tal manera que efectivamente no los contesta"**<sup>13</sup> (énfasis propio).
40. Sobre lo anterior, la Corte verifica que la Sala Penal se limitó únicamente a evaluar el contenido de la decisión judicial recurrida y no los argumentos de los accionantes con respecto a la alegada vulneración de derechos; con lo cual, es notorio que la motivación fue tan solo aparente, debido a que en realidad no se respondió la pretensión de los accionantes en los términos formulados en su demanda; a saber, examinar si se había

<sup>13</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 89.

cumplido o no con el procedimiento de consulta previa, libre e informada conforme lo previsto en la CRE, instrumentos internacionales y la jurisprudencia aplicable.

41. Adicionalmente, se verifica que la Sala Penal acude a una suerte de motivación *per relationem*, ya que hace suya las afirmaciones de la jueza *a quo*, respecto a que no se ha vulnerado lo prescrito en el artículo 57.7 de la CRE, no obstante, dicha conclusión carece de un razonamiento detenido del problema jurídico, pues simplemente se evoca de manera general el criterio de la jueza de instancia y las normas en las que habría fundado su decisión, empero, no se expresan las razones “autónomas” por las que se adhieren a lo resuelto, por lo que se deduce que dicho espectro de motivación no es aceptable, en tanto no se indica como la argumentación recurrida es compatible con los argumentos jurídicos “propios” del tribunal de alzada<sup>14</sup>, de modo tal, que la motivación también deviene en insuficiente.
42. En consecuencia, este Organismo determina que la Sala Penal vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, afectada por el vicio de incongruencia frente a las partes por acción (párrs. 35 al 40 *supra*) e insuficiencia motivacional (párr. 41 *supra*).

## 5.2. Control de mérito

43. La Corte Constitucional como máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia constitucional, está en la obligación de verificar que las garantías jurisdiccionales hayan cumplido el fin previsto en la Constitución, lo que en ocasiones excepcionales requiere que la Corte analice la integralidad de la causa subyacente o los hechos que dieron origen al proceso constitucional, lo que se ha denominado como “examen o control de mérito”<sup>15</sup>.
44. Para que opere el control de mérito en una acción extraordinaria de protección, es necesario verificar los siguientes presupuestos: (i) que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio; (ii) a primera vista, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración que no fue tutelada por la autoridad judicial inferior; (iii) el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión; y, (iv) el caso al menos cumpla con uno de los siguientes criterios: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo<sup>16</sup>.
45. En ese orden de ideas, se establece que el primer requisito se encuentra cumplido, ya que en el presente caso se ha declarado la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación (párrs. 35 al 41 *supra*); en alusión al segundo requisito, esta Corte nota *-prima facie-* que los hechos del caso podrían incurrir en una presunta vulneración del derecho fundamental a la consulta previa, libre

<sup>14</sup> Corte Constitucional, sentencia N° 1898-12-EP de 04 de diciembre de 2019, párrs. 26 al 29.

<sup>15</sup> Corte Constitucional, sentencia N° 1214-18-EP/22 de 27 de enero de 2022, párr. 55.

<sup>16</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párrs. 55 y 56.

e informada; el tercer requisito también se encuentra satisfecho, debido a que de la búsqueda de los repositorios documentales de la Corte, no se constata que el caso se encuentre seleccionado para su revisión<sup>17</sup>; y, finalmente, el cuarto requisito se halla vinculado al parámetro de gravedad, lo cual, según la sentencia N° 176-14-EP/19 “(...) puede estar dado por la condición del sujeto, el grado de invasión en la esfera de protección del derecho u otras particularidades que puedan ser advertidas por la Corte”; al respecto, no se puede ignorar que en la presente causa estaría en discusión la posible vulneración a derechos colectivos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, mismos que requieren de una protección especial por ser grupos étnicos históricamente marginados<sup>18</sup>.

46. Una vez superado el baremo de los elementos descritos en la sentencia N° 176-14-EP/19, se procederá a analizar la presunta vulneración del derecho constitucional alegado en el proceso de origen.

### **5.3. Alegaciones de la acción de protección**

#### **5.3.1. Legitimación activa**

47. En la demanda, al referirse a los hechos del caso se explica que:

*“ExplorCobres S.A (EXSA) es una empresa minera constituida en Ecuador el 24 de septiembre de 1993. Su objetivo es desarrollar la actividad minera en todas sus fases, incluyendo exploración, producción y cualquier otra actividad minera. (...) EXSA es titular de trece concesiones ubicadas en la provincia de Morona Santiago: Curigem 2, Curigem 3, Curigem 6 (sic), Curigem 7, Curigem 8, Panantza 2, Curigem 11 (sic), Curigem 22 (sic), Caya 20, Caya 7, Caya 29, San Carlos y Panantza. Cinco de estas concesiones (Curigem 2, Curigem 3, Curigem 8, Panantza y San Carlos) conforman el Proyecto Panantza-San Carlos cuya superficie abarca 14.000 hectáreas ubicadas en los cantones Limón Indanza (parroquia San Miguel de Conchay) y San Juan Bosco (parroquias Santiago de Panantza y San Carlos de Limón) de la provincia de Morona Santiago.- El proyecto minero Panantza-San Carlos.- El proyecto Panantza - San Carlos está ubicado en las parroquias*

<sup>17</sup> Aquí vale acotar que el 29 de marzo de 2016, la Corte Constitucional seleccionó el presente caso para el desarrollo de jurisprudencia vinculante (asignándole el N° 0410-15-JP); sin embargo, la Sala de Revisión del Corte Constitucional en auto de 10 julio de 2019, resolvió dejar insubsistente la decisión de la Sala de Selección y archivar el caso, por cuanto: “(...) no reviste elementos que permitan a la Corte Constitucional reconocer que el mismo cumple con los parámetros de gravedad, novedad del caso, falta de precedente judicial y relevancia nacional. Ello, debido a que el presente caso fue seleccionado para clarificar la naturaleza subsidiaria de la acción de protección, cuestión que ya ha sido determinada en reiteradas sentencias constitucionales”.

<sup>18</sup> En el acápite de la presentación del Convenio N° 169 de la OIT, se declara taxativamente que: “La Conferencia observó que en muchas partes del mundo estos pueblos no gozaban de los derechos en igual grado que el resto de la población en los Estados donde viven y que han sufrido a menudo una erosión en sus valores, costumbres y perspectivas. Los pueblos indígenas y tribales en América Latina presentan, hoy en día, los peores indicadores socioeconómicos y laborales, y la discriminación por origen étnico o racial agrava las brechas de ingreso de manera radical”; igualmente, en sus considerandos se reconoce que: “Observando que en muchas partes del mundo esos pueblos no pueden gozar de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los Estados en que viven y que sus leyes, valores, costumbres y perspectivas han sufrido a menudo una erosión”.



*Santiago de Panantza, San Carlos de Limón, y San Miguel de Conchay, en los cantones San Juan Bosco y Limón Indanza, en la provincia de Morona Santiago, al sureste del Ecuador. El proyecto consiste en desarrollar un yacimiento de una extensión de 3.200 hectáreas, donde se explotará cobre además de oro y molibdeno. Para ello, se proyecta construir dos minas a cielo abierto, con una vida útil estimada en 21 años.- ExplorCobres estima que la planta de procesamiento de estos depósitos será diseñada como para procesar 90,000 toneladas de cobre al día, sumando un total de 678 millones de toneladas de mineral procesado durante la vigencia del proyecto. Al finalizar las operaciones, la empresa propone que las dos minas a cielo abierto sean rellenadas con agua.- Licencias ambientales para el proyecto Panantza-San Carlos.- El 13 de enero de 2000, el Director Nacional de Minería del Ministerio de Energía y Minas, por medio del Oficio N° 008-DINAMI-STCMN-DSTN-2000 025, aprobó el estudio de impacto ambiental de EXSA para las áreas mineras Curigen 2, Curigen 3 (posteriormente dividida en Curigen 3 (sic) y Panantza), Curigen 5 (sic), Curigen 6 (sic), Curigen 7, Curigen 8 (posteriormente dividida en Curigen 8 (sic) y San Carlos), Curigen 9 (sic), Curigen 11 (sic) y Curigen 22 (sic).- El 15 de mayo de 2001, la Subsecretaría de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas, se pronunció, por medio del Memorando N° 242-UAM-DINAMI-2001 421, por la aprobación del Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental para la fase de exploración de las áreas mineras Curigen 2, Curigen 3 (posteriormente dividida en Curigen 3 (sic) y Panantza), Curigen 5 (sic), Curigen 6 (sic), Curigen 7 (sic), Curigen 8 (sic) (posteriormente dividida en Curigen 8 (sic) y San Carlos), Curigen 11 (sic), y Curigen 22 (sic).- El 26 de julio de 2007, la Subsecretaría de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas, mediante Oficio N° 058-SPA-DINAMI-UAM 0700127, aprobó el Estudio de Impacto Ambiental para las áreas mineras Curigen 2 (sic), Curigen 3 (sic), Curigen 8 (sic), Panantza, y San Carlos.- El 31 de agosto de 2009 el Ministerio del Ambiente, mediante Resolución N° 193/2009, aprobó la Actualización del Plan de Manejo Ambiental del Proyecto Panantza-San Carlos para la fase de exploración avanzada.- El 17 de marzo de 2011, por medio de la Resolución 194 de 2011, el Ministerio del Ambiente ratificó la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Minero Panantza-San Carlos, conformado por las concesiones mineras: Curigen 2 (sic), Curigen 3 (sic), Curigen 8 (sic), Panantza y San Carlos, para el desarrollo de actividades correspondientes a la fase minera de exploración avanzada, sobre la base del Memorando N° 242 UAM-DINAMI-2001 421 de 15 de mayo del 2001; y otorgó Licencia Ambiental para la Fase de Exploración Avanzada en las ya mencionadas concesiones mineras.- SOBRE LA LICENCIA AMBIENTAL.- Inconsistencias en las licencias ambientales.- En primer lugar, llama mucho la atención que en el 2011, el Ministerio del Ambiente otorgue licencia ambiental al proyecto Panantza-San Carlos en base a un estudio de impacto ambiental presentado diez años antes, cuando estaba vigente otra legislación minera, incluyendo distinta legislación ambiental. A eso se suma el hecho de que las concesiones sufrieron cambios materiales, y que, claro está, la naturaleza no es inmutable y seguramente en diez años muchos cambios debieron haberse producido en el área.- Por otro lado, en el 2010 la Contraloría General del Estado observó que la licencia ambiental del 2007, que es uno de los soportes a la licencia aquí impugnada, fue otorgada por la Subsecretaría de Protección Ambiental de manera irregular por no haber sido realizado según las disposiciones ambientales vigentes, en los siguientes términos: El Subsecretario de Protección Ambiental, el Director de Protección Ambiental y el Coordinador de la Unidad Ambiental Minera del Ministerio de Energía y Minas, en el período marzo de 2007 a agosto de 2007 inobservaron el artículo 80 de la Ley de Minería, así como el artículo 5 y 12 del Reglamento Ambiental Minero, al no verificar y exigir al titular minero que el estudio de impacto ambiental ampliatorio se realice de acuerdo a las disposiciones determinadas en*



la legislación ambiental minera, provocando la aprobación del estudio de impacto ambiental al margen de la legislación aplicable. (...) Según el 'Informe de Auditoría Ambiental del Proyecto Minero Panantza-San Carlos', algunas de las actividades programadas para la fase de exploración avanzada, son las siguientes: Perforación de 205 pozos exploratorios en las parroquias Santiago de Panantza, San Miguel de Conchay y San Carlos de Limón.- Un nuevo campamento en el sector Rosa de Oro.- Un campamento definitivo con capacidad para 120 a 150 personas.- Apertura de trochas.- Construcción de plataformas de perforación.- Programa de Relaciones Comunitarias, que incluye capacitación a la Comunidad, además de formación y entrenamiento a poblaciones locales en salud, educación y desarrollo.- Programa de Manejo de desechos.- Programas de Seguridad Industrial y Salud Ocupacional.- Programa de Cierre y Recuperación Post Etapa de Exploración Avanzada.- El proyecto Panantza-San Carlos de la empresa ExplorCobres afecta a comunidades indígenas y campesinas.- El proyecto Panatza-San Carlos está ubicado al sur-este del Ecuador, en la región amazónica, en Morona Santiago, provincia en la que está localizada la mayor parte de territorios indígenas del pueblo Shuar históricamente conocido como "pueblo de las cascadas sagradas".- Según el Estudio de Impacto Ambiental elaborado por EXSA, las áreas de influencia directa del proyecto son: las parroquias Santiago de Panantza y San Carlos de Limón, del cantón San Juan Bosco, y la parroquia San Miguel de Conchay, del cantón Limón Indanza, así como a centros y comunidades shuar y campesinas del cantón Gualaquiza, de la provincia de Morona Santiago.- En Las parroquias Santiago de Panantza, San Carlos del Limón, San Miguel de Conchay, Bomboiza están asentadas múltiples comunidades shuar organizadas en sus centros y asociaciones al igual que numerosas fincas de familias campesinas.- El pueblo shuar tiene una concepción de territorio por la cual más que propiedad y convencionalidad jurídica, existe la noción de posesión y relación directa con la tierra y la naturaleza (...) Centros shuar en cuyos territorios están sobrepuestos los proyectos Panantza-San Carlos.- Pertenecientes a las asociaciones shuar Tariamiat, Arutam, Churuwia: Centro shuar kutukus; Centro shuar San Carlos; Centro shuar Panantza; Centro shuar Tsunsum; Centro shuar Yukutais; Centro shuar Nankints; Centro shuar Tiin; Centro shuar Upunkius; Centro shuar Waapis.- Además de estos centros shuar, en esta zona se encuentran varias fincas y recintos colonos, en los sectores Rocafuerte, Santa Rosa, La Delicia, San Miguel, la 27 y otros.- Centros shuar situados en la zona de influencia del proyecto Panantza - San Carlos.- Pertenecientes a la Asociación de Centros Shuar Bomboiza: Centro shuar Kupiamais.- Centro shuar Waakis.- Pertenecientes a la Asociación Arutam: Centro shuar Ayantás.- Centro shuar Piunts.- Conflictos a partir de la presencia de la empresa minera en tierras shuar.- Las comunidades indígenas afectadas no han tenido la oportunidad de recibir, información oportuna y adecuada sobre el proyecto, sus potenciales riesgos y beneficios, no se ha cumplido su derecho constitucional a la consulta previa libre e informada, lo que ha ocasionado una serie de conflictos tanto internos como entre miembros de las comunidades indígenas con trabajadores de la empresa. (...) Según la Resolución impugnada por esta acción de protección, en 2010 el representante de EXSA presentó al Ministerio de Ambiente un 'informe de participación social', el mismo que es desconocido por los demandantes y el que no tiene ninguna relación con el procedimiento de consulta, que es un deber intransferible del Estado".

48. En función de los hechos relatados, los accionantes expresaron que el Ministerio del Ambiente violó e incumplió el derecho de los demandantes a ser consultados (art. 57.7 de la CRE) al momento de emitir la licencia ambiental para la fase de exploración avanzada del proyecto minero Panantza – San Carlos.

49. Aducen que la licencia ambiental expresada en la Resolución N° 194 del año 2011, otorgada por el Ministerio del Ambiente constituye un acto ilegítimo, puesto que la CRE establece que es un deber del Estado ecuatoriano realizar la consulta previa, libre e informada sobre los planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos naturales no renovables, inobservando los procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico, en este caso, el deber del Estado de consultar con los pueblos indígenas.
50. Como pretensión concreta solicitaron que se ordene:
- Al Ministerio del Ambiente, tomar las medidas necesarias para reparar la violación.
  - Al Ministerio del Ambiente, tomar las medidas necesarias para asegurar que ninguna otra medida administrativa relacionada con el proyecto minero Panantza – San Carlos sea tomada sin que antes se consulte a los pueblos indígenas.
  - Dejar sin efecto la Resolución N° 194 de 2011.
  - Al Ministerio del Ambiente, hacer efectiva las disculpas públicas.
  - Al Ministerio del Ambiente, tomar las medidas necesarias para impedir el ingreso no autorizado de la empresa a sus tierras.

### 5.3.2. Legitimación pasiva

51. El Ministerio del Ambiente, dentro de la audiencia pública desarrollada el 19 de junio de 2015, dentro del proceso de origen, arguyó que:

*“Llama mucho la atención la garantía acogida por la parte accionante, el artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, establece claramente los requisitos de admisibilidad de esta garantía constitucional, debió agotarse todas las vías judiciales, manifiesto esto porque entre sus pretensiones está: Al Ministerio de Ambiente dejar sin efecto la Resolución 194 de 2011; es decir lo que se pretende dejar sin efecto es una resolución ministerial, al estar interviniendo una institución pública debía sustanciarse por la vía contencioso administrativa. Todos los medios probatorios de la parte accionante les hubiese servido como medio de prueba ante la vía contencioso administrativa, desde ya dejo demostrado señora Jueza que al medio que se han acogido no es el pertinente (...) Entre las causales básicas de las pretensiones de la parte accionante manifiesta que no se dio cumplimiento a la consulta previa, pero la resolución dice que mediante Oficio EXSA-10-011, de 12 de julio de 2010, el representante de Explocobres (sic) S.A., presenta el informe de auditoría ambiental de cumplimiento y el informe de Participación Social (...) con esto lo que estamos demostrando es que si se dio cumplimiento efectivo y legal de los procedimientos que establece la norma, es así que la ley de gestión ambiental en los artículos 28 y 29 hacen referencia clara a la participación social, es decir que las comunidades, pueblos, personas tienen el derecho a conocer sobre los proyectos que resulten beneficiados o perjudicados, ante estos artículos, se emite el reglamento de aplicación de los mecanismos de participación social mediante Decreto Ejecutivo 1040, publicado en el Registro Oficial 332 de 8 de mayo de 2008, reglamentando todos los procedimientos de participación social, el artículo 6, 8, 10.(...) nosotros tenemos los documentos en sede administrativa que comprueban que sí existió participación social, se llamó a asambleas mediante prensa, radio, afiches por parte del Estado y de los concesionarios mineros, usted podrá verificar mediante fotografías, los resúmenes de las*

*asambleas dadas, existen firmas de los asistentes, si bien es cierto las conclusiones arrojan que no existió conformidad de todos los miembros las comunidades, pero no existió omisión de la participación social, pues esta se dio eficazmente. Mucho se hace mención a la Contraloría General del Estado, en ese sentido yo consideraría señora Jueza que la admisibilidad de esta acción de protección, no debió darse paso por cuanto no contamos con la Contraloría General del Estado, como un legítimo contradictor en la presente acción”<sup>19</sup>.*

### **5.3.3. Posición de la Procuraduría General del Estado**

52. Por su parte la Procuraduría General del Estado objetó que:

*“Existe confusión entre el control de legalidad, frente al control de constitucionalidad, porque la pretensión de la demanda es dejar sin efecto la resolución de la Ministra de Ambiente, que es un acto administrativo y no solo eso, sino el desarrollo de todo el proceso que emana de dicho acto. El artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que no debe existir otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado, el artículo 173 de la Constitución de la República del Ecuador establece que los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial, en este sentido cuando se impugnan actos administrativos, tiene la ciudadanía que someterse al ejercicio de la jurisdicción ordinaria en la vía contencioso administrativa. La fecha de la resolución materia de impugnación, es de 17 de mayo de 2011, hubo que esperar cuatro años, para entender que ese acto era violatorio de derechos, esto denota que lo que se está discutiendo aquí no son violación de derechos constitucionales, sino violación de derechos de orden patrimonial, comunal, de inertes (sic) personal, sectorial, etc., porque de ser así tenía que haberse accionado de manera inmediata y esto constituye una violación a lo que establece el artículo 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que establece que el ejercicio de las acciones constitucionales son de manera inmediata, es decir que la acción está contrariando el principio de inmediatez, la norma procesal no establece prescripción, pero hay que entender que opera el principio de inmediatez, situación que no ha acontecido, esto es un agravante, ya que para impugnar el acto administrativo de conformidad a la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa tenían el termino (sic) de 90 días para impugnar la acción y dejaron prescribir la acción en la vía ordinaria que correspondía y hoy se pretende utilizarla la acción de protección como una vía subsidiaria, a la vía que se dejó prescribir de manera expresa. La presente acción no reúne requisitos del artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, más aun cuando el Ministerio del Ambiente está presentando documentación que evidencia que ha existido consulta a los pueblos, en consecuencia la resolución impugnada se revisten de legitimidad, dentro de ese esquema no hay un acto administrativo violatorio de derechos constitucionales. Finalmente esta acción incurre en las causales de improcedencia contenidas en el artículo 42 numerales 1, 3, 4 y 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”.*

### **5.4. Análisis constitucional de la acción de protección**

<sup>19</sup> Fojas 150 a 151 del expediente judicial de instancia (acta de audiencia).

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 Ambiente<sup>20</sup>- el derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada con la emisión de la Resolución N° 194 de 17 de marzo de 2011?**
54. Para resolver el problema jurídico en ciernes es primordial identificar si en el marco del proyecto minero Panantza – San Carlos (“**proyecto minero**”) se estarían afectando directa o indirectamente los derechos constitucionales de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.
55. Conforme se expresa en la demanda de acción de protección las asociaciones Shuar cuyos territorios estarían sobrepuestos al mentado proyecto minero son: Tariamiat, Arutam y Churuwia, las cuales a su vez conforman los centros Shuar Kutukus, San Carlos, Panantza, Tsunsum, Yukutais, Nankints, Tiin, Upunkius y Waapis; asimismo, se indica que los centros Shuar situados en la zona de influencia del proyecto minero son Kupiamais y Waakis, pertenecientes a la asociación Shuar Bomboiza, y los centros Ayantás y Piunts, pertenecientes a la asociación Shuar Arutam.
56. Cabe señalar que en el proceso de origen la existencia de dichas asociaciones y centros indígenas Shuar, así como la *legitimatío ad causam*, no fue un asunto controvertido por el Ministerio del Ambiente, ni la PGE en sus calidades de legitimados pasivos; mientras que ahora, el representante del Ministerio de Energía y Recursos Naturales no renovables (tercero con interés)<sup>21</sup>, en la audiencia pública celebrada ante esta Corte refutó como “un punto sustancial” la legitimidad de quienes intervinieron en calidad de miembros o representantes de las comunidades indígenas Shuar presuntamente afectadas. Ante lo cual, este Organismo considera indispensable aclarar que conforme lo ordenan los artículos 86.1 de la CRE y 9.a de la LOGJCC, las acciones para hacer efectivas las garantías jurisdiccionales previstas en la Constitución, gozan de *actio popularis*, de modo, que pueden ser presentadas por cualquier persona o grupo de personas sin que se requiera de una legitimación especial o interés directo para interponerlas; más aún tratándose de la protección de derechos colectivos de los pueblos indígenas, que en algunos escenarios presentan características particulares, como en el caso de los pueblos no contactados y en aislamiento voluntario.
57. Ahora bien, en cuanto a la presencia de pueblos indígenas en las zonas de influencia del proyecto minero, esta magistratura valora que la existencia de dichas asociaciones y centros Shuar se considera como un presupuesto fáctico probado, por cuanto de los recaudos procesales que obran en el expediente se verifica que en el informe de participación social para auditorías ambientales para actividades mineras del proyecto de exploración avanzada Panantza – San Carlos, elaborado por la empresa ExplorCobres en julio de 2010, se identificó como actores sociales asentados en el área de influencia de dicho procedimiento a la Asociación Shuar Churuwia, centro Shuar Kutukuts, centro Shuar San Pedro de Upunkios, centro Shuar Nayap, centro Shuar

<sup>20</sup> Actual Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica.

<sup>21</sup> Actual Ministerio de Energía y Minas.

Sasapas, centro Shuar Wapis, centro Shuar Sharup, centro Shuar Santa Marianita y centro Shuar San Pablo de Kalagias<sup>22</sup>.

58. Por lo que se puede concluir con razonable certeza que en efecto existen asociaciones y centros indígenas del pueblo Shuar dentro de los límites espaciales del proyecto minero y su área de influencia<sup>23</sup>.

#### **Derecho a la consulta previa, libre e informada de la nacionalidad Shuar.-**

59. Para esta Corte el respeto a los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas nacionalidades indígenas (“**pueblos indígenas**”) reafirma dos postulados cardinales en los que se funda el Estado ecuatoriano, a saber, los principios de interculturalidad y plurinacionalidad<sup>24</sup>; de modo, que es una obligación de todos los estamentos públicos asegurar que en el ejercicio de sus atribuciones y competencias se garanticen estos derechos colectivos.
60. Uno de estos derechos es precisamente la consulta previa, libre e informada (“**consulta previa**”), la cual, conforme lo señala el art. 57.7 de la CRE, tiene como finalidad promover la participación activa de los pueblos indígenas en la toma de decisiones que pudiesen afectar “*ambiental o culturalmente*” sus territorios de posesión ancestral a causa de la gestión de recursos naturales no renovables<sup>25</sup>. El artículo en mención prescribe que se reconoce y garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, el derecho colectivo a:

*“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; participar en 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”* (énfasis agregado).

61. Visto lo anterior, esta Corte estima oportuno señalar que los recursos minerales son propiedad del Estado, y por su trascendencia y magnitud tienen influencia decisiva en lo económico, social, político y ambiental<sup>26</sup>, por lo que la consulta previa puede concebirse como un asunto de relevancia nacional, por medio del cual se busca

<sup>22</sup> Fojas 219 del expediente constitucional (anexo del informe N° 030-2021-DCLC-DRA-SCA-MAATE).

<sup>23</sup> Al respecto, vale acotar que en la sentencia N° 2951-17-EP/21 de 21 de diciembre de 2021, en el párr. 93, dentro de su parte pertinente se determinó que: “(...) el [estándar] de prueba requerido para considerar probado un hecho es menos riguroso que en otras materias del derecho. Si a partir del acervo probatorio se puede concluir que es razonablemente más probable que un hecho haya ocurrido, el [estándar] se encuentra satisfecho (...)”.

<sup>24</sup> CRE, “Art. 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”.

<sup>25</sup> Art. 57.7 de la CRE.

<sup>26</sup> Art. 313 de la CRE.



precautelar que no se lesionen los derechos de los pueblos indígenas frente a posibles afectaciones **ambientales y culturales** (en el desarrollo de las actividades extractivas dentro de sus territorios).

62. En tal sentido, se procederá analizar si en el caso concreto se garantizó el derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas, observando para ello las previsiones que impone nuestra CRE, los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos y la respectiva jurisprudencia vinculante.
63. Al respecto, la jurisprudencia de este Organismo ha sintetizado lo que implica el derecho a la consulta previa a la luz de las normas del sistema interamericano de derechos humanos, reconociendo que:

*“85. (...) la consulta previa, por mandato constitucional, debe contar con los siguientes parámetros:*

1. Características: *‘Previa, libre e informada’, ‘obligatoria y oportuna’.*
2. Temporalidad: *‘Dentro de un plazo razonable’.*
3. Aspecto a consultar: *‘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’;*
4. Sujetos obligados: *Las ‘autoridades competentes’.*
5. *Se debe garantizar además que puedan ‘Participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen’.*
6. Efectos: *‘Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley’.*

*86. Por su parte, el artículo 15 numeral 2 del Convenio No. 169 de la OIT prescribe que: ‘En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades’.*

*(...) 93. Por otro lado, la Constitución, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas y el Convenio No. 169 de la OIT determinan que el sujeto obligado a efectuar la consulta previa es el Estado. La finalidad de esta es obtener el consentimiento o arribar a un acuerdo con las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas sobre los distintos planes o proyectos en sus territorios y recursos naturales que potencialmente repercutan en sus derechos e intereses. En tal sentido, el artículo 6.2 del Convenio No. 169 de la OIT establece que:*

*'Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas' (...)'<sup>27</sup> (énfasis agregado).*

64. En tal virtud, se estima pertinente conducir el presente análisis, empezando por señalar que de la revisión integral de la demanda de acción de protección y de las alegaciones realizadas por los accionantes en la audiencia pública de acción extraordinaria de protección, se constata que las presuntas vulneraciones de derechos tienen como sustento común, el hecho de que la consulta no se realizó por parte del Estado y que la misma responde a otro proceso de participación infraconstitucional. De otro lado, la entidad demandada en el proceso de origen negó que no se haya garantizado la consulta previa, que se cumplió con un proceso de socialización y que la demanda se refiere a cuestiones de legalidad, alegato que fue reiterado en la audiencia convocada por esta Corte.
65. Para responder a tales alegaciones se deben confrontar los siguientes subproblemas: **a)** sobre el deber de consultar; y, **b)** si en realidad se realizó una consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas ubicadas en el área de influencia del proyecto minero.
66. En cuanto al primer planteamiento se observa que el acto administrativo por el cual se acusa la vulneración del derecho a la consulta previa es exclusivamente la Resolución N° 194 de 17 de marzo de 2011, dictada por la ministra del ambiente<sup>28</sup>, a través de la cual se ratifica la aprobación del estudio de impacto ambiental del proyecto minero Panantza – San Carlos<sup>29</sup>, para el desarrollo de la fase de exploración avanzada; aprueba la auditoría ambiental de cumplimiento del proyecto minero<sup>30</sup>; y, otorga la licencia ambiental para la fase de exploración avanzada en las concesiones mineras Curigem 2 (código 100074), Curigem 3 (código 100075), Curigem 8 (código 100080), Panantza (código 102212) y San Carlos (código 102212), localizadas en la provincia de Morona Santiago, cantón Limón Indanza<sup>31</sup>.
67. Así, la Corte nota que las actuaciones del Ministerio del Ambiente se asocian a: **1)** la aprobación de estudios ambientales; y, **2)** la autorización administrativa para iniciar la ejecución de actividades mineras en la fase de exploración avanzada.
68. Sobre el primer punto, a saber, la incidencia de los estudios ambientales, es imperativo relieves que el artículo 7.3 del Convenio N° 169 de la OIT prevé que:

*“Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener*

<sup>27</sup> Corte Constitucional, sentencia N° 273-19-JP/22 de 27 de enero de 2022, párr. 85, 86 y 93 (nota aclaratoria: se han omitido los pies de página y énfasis propios del texto original).

<sup>28</sup> Fojas 46 a 52 del expediente judicial de instancia.

<sup>29</sup> Resolución N° 194 de 17 de marzo de 2011, art. 1

<sup>30</sup> *Ibidem*, art. 2.

<sup>31</sup> *Ibidem*, art. 3.

*sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas”.*

69. Por su parte la Corte IDH ha discernido que:

*“La realización de tales estudios constituye una de las salvaguardas para garantizar que las restricciones impuestas a las comunidades indígenas o tribales, respecto del derecho a la propiedad por la emisión de concesiones dentro de su territorio, no impliquen una denegación de su subsistencia como pueblo (...) Por otro lado, la Corte ha establecido que los Estudios de Impacto Ambiental deben realizarse conforme a los estándares internacionales y buenas prácticas al respecto (...) ya que uno de los objetivos de la exigencia de dichos estudios es garantizar el derecho del pueblo indígena a ser informado acerca de todos los proyectos propuestos en su territorio. Por lo tanto, la obligación del Estado de supervisar los Estudios de Impacto Ambiental coincide con su deber de garantizar la efectiva participación del pueblo indígena en el proceso de otorgamiento de concesiones.”<sup>32</sup>*

70. De igual manera, en lo atinente a participación de los pueblos indígenas en los procesos de evaluación ambiental, James Anaya, relator especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, expuso que: *“Los pueblos indígenas deben tener pleno acceso a la información reunida en las evaluaciones de impacto realizadas por los órganos del Estado o las empresas extractivas, y deben tener la oportunidad de participar en las evaluaciones de impacto en el curso de las consultas o de otra manera”<sup>33</sup>.*
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.
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”<sup>34</sup>,* 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

<sup>32</sup> Corte IDH, sentencia del caso Sarayaku Vs. Ecuador, párrs. 205 y 206 (se han omitido las citas al pie de página del texto original).

<sup>33</sup> Informe del relator especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, A/HRC/24/41, pág. 18, obtenido a través del siguiente enlace: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session24/Documents/A-HRC-24-41\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session24/Documents/A-HRC-24-41_sp.pdf).

<sup>34</sup> Ley de Minería, art. 76(b).

prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables ubicados dentro de los territorios ancestrales del pueblo Shuar).

73. De tal forma, que llama la atención de la Corte que en la audiencia de acción extraordinaria de protección el representante del Ministerio del Ambiente, haya expresado que *“haciendo relación a esto [a la consulta previa], también señora jueza hay que preguntarse ¿la licencia ambiental está condicionada a este tipo de consulta, a la consulta ambiental, a qué tipo de consulta?”*<sup>35</sup>. En este punto es conveniente aclarar que la consulta previa y la consulta ambiental, aunque en su género aparenten ser similares, en la especie, son dos derechos constitucionales distintos; la primera, incumbe privativamente a derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades **indígenas**; mientras que la segunda, se enfoca de manera amplia hacia la **comunidad en general**, es decir, para toda la población sin importar su origen o identidad étnica.
74. En el presente caso, se determina que la aprobación de la licencia ambiental para la fase de exploración avanzada del proyecto minero Panantza – San Carlos, por sus implicaciones y características se encontraba condicionada a la ejecución de una “consulta previa”, visto que durante la implementación del trámite de participación social se evidenció que el área de influencia del proyecto minero se superponía con varias comunidades indígenas allí identificadas (párrs. 55 y 57 *supra*).
75. Habiéndose determinado que en el caso concreto correspondía realizar la consulta previa (cargo “a” del párr. 65 *supra*), se procederá a constatar si ésta efectivamente se cumplió (cargo “b” del párr. 65 *supra*).
76. Los accionantes han sostenido a lo largo del proceso de instancia y de la acción extraordinaria de protección que:
- “(…) lo que nunca demuestran [refiriéndose al Ministerio de Ambiente] es que se hicieron las consultas y que además se obtuvo el consentimiento libre, previo e informado de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas que están en el área del proyecto San Carlos – Panantza (…) aquí ni hubo consulta ni consultó el Estado lo que hacen es socializar una política ambiental (…)”,* mientras que el Ministerio del Ambiente indicó que: *“(…) que se probó dentro del juicio que sí, efectivamente se cumplió con el requisito establecido en los artículos 28 y 29 de la Ley de Gestión Ambiental, que en ese entonces nos decía que teníamos que hacer participación ciudadana en las áreas de influencia del proyecto (…)”*<sup>36</sup>.
77. Con base en dichas premisas, se infiere, por un lado, que los accionantes rechazan que el procedimiento de participación social realizado en el proyecto minero implique una consulta previa; y, por otro, que el Ministerio del Ambiente aduce haber cumplido con el mecanismo de participación social de forma previa a emitir la licencia ambiental.

<sup>35</sup> Alegato oral realizado en la audiencia celebrada ante la Corte Constitucional.

<sup>36</sup> Alegato oral realizado en la audiencia celebrada ante la Corte Constitucional.



78. Para desentrañar este problema resulta indispensable examinar el proceso de socialización, para de esta manera determinar si en realidad tuvo lugar una consulta previa o si se aplicaron otros mecanismos de participación distintos a ella. De la información relevante que consta en el expediente constitucional<sup>37</sup> se desprende lo siguiente:

- a. A través del acta de coordinación de aplicación de los mecanismos de participación social suscrita el 07 de junio 2010, entre los delegados de la empresa EXPLORCOBRES y el Ministerio del Ambiente, se definió el mecanismo para implementar el proceso de participación social del proyecto minero Panantza – San Carlos, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 398 de la CRE; 12, 28 y 29 de la Ley de Gestión Ambiental; 88 y 89 de la Ley de Minería; y, 8 del Decreto Ejecutivo N° 1040, para la difusión de los resultados de la auditoría ambiental.
- b. El proceso de participación social inició con las respectivas convocatorias el 16 de junio de 2010 y concluyó el 12 de julio del mismo año con la presentación ante la autoridad ambiental del informe de sistematización de los resultados obtenidos.
- c. En el proceso de participación social consideraron a tres tipos de actores: 1) autoridades públicas, 2) organizaciones públicas y privadas, y 3) población del área de influencia.
- d. El mecanismo de participación social fue implementado por el promotor de la actividad minera (empresa EXPLORCOBRES).
- e. El 21 de junio de 2010, se abrieron centros informativos en las oficinas de la empresa promotora de la actividad minera ubicada en la parroquia Santiago de Pananza, cantón San Juan Bosco.
- f. La reunión informativa se realizó el día miércoles 23 de junio de 2010, a las 15h00, en las instalaciones de la curia local en el “Aula Teatro: Profesor Polibio Saquicela”, en la parroquia Santiago de Pananza, cantón San Juan Bosco, provincia de Morona Santiago<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Remitida por el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, por medio del informe N° 030-2021-DCLC-DRA-SCA-MAATE.

<sup>38</sup> A la que asistieron, entre otros: **4.1.A) Actores sociales (públicos).**- Ministerio del Ambiente, Agencia de Regulación y Control Minero (regional del Azuay), Dirección Provincial del MAGAP, Prefectura Provincial de Morona Santiago, Dirección de Gestión de Riesgos, Dirección Provincial del MIDUVI, Subsecretaría de Minas del Azuay, Dirección de SENAGUA - Cuenca, Dirección Provincial del MIES, Secretaría de Pueblos de Morona Santiago, Gobernación de Morona Santiago, Dirección Ambiental del Gobierno Municipal de San Juan Bosco, Policía Nacional, Brigada de Selva 21 Cóndor Patuca, Alcaldía del cantón San Juan Bosco, Alcaldía del cantón Limón Indanza, Junta Parroquial de Indanza, Junta Parroquial de San Carlos de Limón, Junta Parroquial de Panantza, Junta Parroquial de Wuakambeis, Junta Parroquial de Pan de Azúcar, Jefatura Política de Limón Indanza, Jefatura Política del cantón San Juan Bosco, Comisaría de Limón Indanza, Tenencia Política de San Carlos de Limón, Tenencia Política de San Miguel de Conchay, Registro de la Propiedad de San Juan Bosco y Limón Indanza, notaría de San Juan Bosco y Limón Indanza, presidentes barriales de San Juan Bosco, Comisaría y Jefatura de Policía de San Juan Bosco. **4.1.C) Población del área de influencia** (personas que habitan o trabajan dentro del área de

- g. La agenda y metodología estuvo delimitada por la apertura de la reunión informativa, intervención del presidente de la empresa proponente del proyecto minero, presentación de la auditoría ambiental por parte de la consultora, foro de diálogo y participación de los actores sociales y cierre de la reunión informativa.
- h. Mediante oficio N° EXSA-10-011 de 12 de julio de 2010, suscrito por el representante de la empresa EXPLORCOBRES y dirigido al subsecretario de calidad ambiental del Ministerio del Ambiente, se remitió el informe de auditoría ambiental y el informe de participación social del proyecto minero Panantza – San Carlos, cuya conclusión sustancial es que existió una respuesta dividida entre los pobladores que están a favor y en contra de la actividad minera en la zona.
79. De lo anotado *ut supra*, esta Corte valora que el mecanismo de participación social efectuado por el promotor de la actividad minera, dista diametralmente de lo que significa o puede concebirse como un procedimiento de consulta previa dirigida a las comunas, comunidad, pueblos y nacionalidades indígenas, por los motivos que se pasan a explicar:
- i. En el mecanismo de socialización se aplicaron procedimientos normativos de naturaleza infraconstitucional, tales como la **participación social** (arts. 29 y 29 de la derogada Ley de Gestión Ambiental) y la **participación ciudadana** (art. 89 de la Ley de Minería). Estos instrumentos no deben, ni pueden ser equiparables a la consulta previa, en vista de que ellos responden a otro tipo de regulación en la que se busca incorporar los criterios de la “**comunidad en general**” sobre la gestión ambiental y social del proyecto o actividad, mas no de cuestiones inherentes a las inquietudes o necesidades propias de la cosmovisión de los pueblos indígenas (en este caso el pueblo Shuar).
- ii. Esto se puede corroborar fácilmente ya que entre los destinatarios del proceso de socialización se incluyó a un amplio margen de actores sociales (entidades públicas, organizaciones privadas y habitantes de la zona de influencia del proyecto minero); empero, no se cumplió con la obligación de convocar individualizadamente a todas las asociaciones y centros Shuar asentados en el área de influencia del proyecto minero a efectos de hacerlos partícipes del diálogo. Es decir, que el procedimiento fue dirigido a la ciudadanía en general, sin que en su realización se haya promovido un verdadero enfoque intercultural en el que se observen las formas de organización, instituciones, autoridades representativas, usos, tradiciones y costumbres propias de la nacionalidad indígena Shuar<sup>39</sup>.

influencia del proyecto).- Centro Shuar Kutukus - Parroquia San Carlos de Limón, Centro Shuar San Pedro de Upunkios, Centro Shuar Nayap, Centro Shuar Sasapas, Centro Shuar Wapis - Parroquia Panantza, Comunidad Santa Rosa, Centro Shuar Sharup, Centro Shuar Santa Marianita, Centro Shuar San Pablo de Kalaglas - Parroquia San Miguel de Conchay e Indanza, moradores del cantón San Juan Bosco, proveedores de la empresa EXSA (informe N° 030-2021-DCLC-DRA-SCA-MAATE).

<sup>39</sup> En la sentencia N° 273-19-JP/22, esta Corte resaltó que: “(...) la consulta previa debe atender a los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, procurando realizarla a través de mecanismos

- iii. Por otro lado, la implementación de dicho procedimiento fue unilateral y tuvo como finalidad socializar los resultados de la auditoría ambiental del proyecto minero con miras a cumplir un requisito para la aprobación de la licencia y del estudio de impacto ambiental, sin que en su tratamiento se hayan discutido e incorporado temas sustantivos y de interés previamente convenidos con el pueblo Shuar; es decir, que no se cumplió el carácter previo e informado de la consulta por cuanto no se garantizó la participación activa de la comunidad durante la fase de planificación de la misma, sino solo hasta cuando ya se había decidido cómo, cuándo, dónde y qué se iba a consultar<sup>40</sup>, lo que dicho sea de paso, también lesionó el principio de buena fe, ya que el procedimiento no se erigió como un mecanismo para salvaguardar derechos colectivos, sino como una formalidad para dar inicio a la fase de exploración avanzada del proyecto minero.
- iv. De igual forma, no se puede pasar por alto el hecho de que la “apertura del centro de información” se la realizó en las oficinas de la empresa promotora de la actividad minera (EXSA), ubicada en la parroquia Santiago de Pananza, lo cual, pudo haber generado dificultades para garantizar el acceso a la misma (barreras geográficas), por lo que esta Corte advierte que la información relativa a los mecanismos de consulta previa debe llegar a todos los territorios de las comunidades indígenas sin que los sujetos consultados se vean en la obligación o necesidad de acudir a determinados lugares en búsqueda de información. Adicionalmente, para el caso del proyecto minero Panantza - San Carlos se observa que la información que debía analizar la comunidad indígena fue sumamente técnica (verbigracia: extensión y ubicación de las áreas de perforación, número de plataformas, maquinaria utilizada, consumo de agua, apertura de trochas, instalación de campamentos, manejo de desechos químicos, componentes de flora y fauna, etc.)<sup>41</sup>, sobre la cual no existe constancia documental de su traducción a la lengua originaria del pueblo indígena Shuar, por lo que se colige que la consulta no fue previa e informada<sup>42</sup>.

---

*culturalmente adecuados y respetuosos de las formas de organización propias de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades”.*

<sup>40</sup> En la sentencia N° 273-19-JP/22, párr. 99, se expresó que la consulta “(...) *debe ser informada, lo cual está estrechamente relacionado con la participación efectiva de los pueblos indígenas durante el proceso de consulta (...)* Así también, el requisito de que la consulta previa sea informada comprende distintas facetas relacionadas con la forma, el formato, el contenido, el momento oportuno y la difusión de la información sobre la que se consulta a las comunidades” (se han omitido los resultados y pies de página del texto citado).

<sup>41</sup> Estas son algunas de las actividades descritas en el resumen ejecutivo de la auditoría ambiental del proyecto minero Panantza - San Carlos, que obra de fojas 251 a 261 del expediente constitucional.

<sup>42</sup> En la sentencia N° 273-19-JP/22, párr. 97 y 99, se enfatizó que la consulta: “(...) *Al ser previa, es necesario que se otorgue a los pueblos indígenas involucrados el tiempo suficiente para la recopilación de información y el debate interno de los temas a ser consultados. Esto incluye la traducción de la propuesta a los idiomas tradicionales, y tomar en consideración que el tiempo y proceso de debate interno varía entre sujetos consultados (...)* Además, debe ser informada, lo cual está estrechamente relacionado con la participación efectiva de los pueblos indígenas durante el proceso de consulta. Como ya se dijo, los sujetos consultados deben tener ‘acceso oportuno a la información amplia y necesaria para conocer el alcance’ de las medidas a ser adoptadas. Así también, el requisito de que la consulta previa sea informada comprende distintas facetas relacionadas con la forma, el formato, el contenido, el momento oportuno y la

- v. Otro componente de la consulta previa que se inobservó es el relacionado al plazo suficiente, sobre el cual, este Organismo ha previsto que: *“Al ser previa, es necesario que se otorgue a los pueblos indígenas involucrados el tiempo suficiente para la recopilación de información y el debate interno de los temas a ser consultados”*. Para garantizar un efectivo acatamiento del elemento temporal del procedimiento de consulta previa, se debe tener en cuenta las circunstancias especiales y complejas que rodean la decisión a tomar, a efectos de que los pueblos indígenas puedan contar con un tiempo adecuado que les permita desarrollar sus procedimientos de organización interna previo a exponer y defender sus posturas e ideas frente al Estado.
- vi. Para el caso en comento, se advierte que el tiempo que medió entre las primeras convocatorias al procedimiento de socialización (16 de junio de 2010) y la fecha en la que tuvo lugar la presentación oficial de la información y cierre del debate público (23 de junio de 2010), existió un plazo sumamente reducido que en la práctica dificultó procesar y comprender a fondo el contexto de la información proporcionada, lo que, en la especie, no permitió promover sus mecanismos de deliberación interna entre las diversas asociaciones de la nacionalidad Shuar, ni tampoco una participación inclusiva de todos los centros Shuar establecidos en la zona de influencia del proyecto<sup>43</sup>.
- vii. Lo dicho se evidencia en el informe de participación social de marras, en el que se exterioriza que la población del área de influencia se encuentra dividida entre quienes apoyan la actividad minera y quienes se oponen a la misma. En el mentado informe se recogen las alocuciones de las personas que intervinieron como

*difusión de la información sobre la que se consulta a las comunidades”* (se han omitido las citas al pie de página y los resaltados del texto original).

<sup>43</sup> Respecto de la forma de organización política o interna de la nacionalidad Shuar, se tiene que *“La Federación Interprovincial de Centros Shuar, FICSH, fue establecida legalmente en 1964 por estatuto del Ministerio de Bienestar Social del Ecuador, como una de las primeras organizaciones indígenas establecidas en América Latina (Rubenstein, 2001). La Federación incluye cerca de 500 comunidades shuar en un área muy grande que cubre la mayoría de las provincias de Morona-Santiago y una gran parte de Zamora-Chinchipe y Pastaza. La Federación es una organización democrática con una estructura jerárquica. Las 460 comunidades o “centros”, incluyen poblaciones de varias docenas a varios cientos de residentes Shuar, un grupo de comunidades entre 5 a 30 conforman una Asociación con líderes elegidos democráticamente en cada nivel de organización de la Federación Shuar”*.

*“En cuanto a sus organizaciones federativas, cabe mencionar, entre otras, a las siguientes: Federación Interprovincial de Centros Shuar, FICSH, organización que agrupa a gran parte de la nacionalidad, que cuenta con 490 centros; Federación Independiente del Pueblo Shuar del Ecuador, FIPSE, que tiene 47 centros asentados en el Transcutucú; estas dos federaciones constituyeron los pilares del proceso organizativo Shuar a partir de los años 60. Las dos organizaciones forman parte de la CONFENIAE y de la CONAIE- La Federación y las asociaciones tienen como organismos de dirección a los directorios, mientras que las directivas de los centros están presididas por síndicos. En el nivel federativo, la Asamblea es la máxima autoridad y está dirigida por un directorio electo cada tres años, presidido por un presidente. Existe una coordinación interfederacional entre la FICSH, FIPSE y FINAE (Achuar); realizan reuniones regulares de información y coordinación de acciones en defensa de los derechos de las nacionalidades ante la presión de las compañías petroleras”*. Información obtenida de los siguientes enlaces web:  
<https://flacso.edu.ec/lenguas-culturas/lenguas/shuar-chicham/informacion-general/>  
[https://www.huamboya.gob.ec/index.php/contenido/item/etnias.](https://www.huamboya.gob.ec/index.php/contenido/item/etnias)

integrantes del pueblo Shuar: **i)** Luis Domingo Tiviram, síndico de Nankits, quien manifiesta que el pueblo está dividido “(...) Indica que no van a permitir la entrada a la compañía y manifiesta que van a tener una asamblea en Panantza”; **ii)** Fabián Shiriap de la Asociación Shuar Churuwia quien “(...) indica que los Churuwias apoyan a un plan de inversión (...) Hace la comparación de 1Km de explotación de cobre versus 100Km de deforestación e insiste ¿Cuál está afectando más al ambiente”; **iii)** Gonzalo Chup de la comunidad Shuar Sharup “(...) indica que legalmente la compañía está posicionada (...) que los terrenos de Rosa de Oro son individuales, indica que son de propiedad de la compañía EXSA legalmente comprados y concesionados (...)”; **iii)** Luis Tsuink del centro Shuar Watins “En nombre de los pobladores de Warints de la Cordillera del Cóndor manifiesta que no permitirán la minería”; y, **iv)** Víctor Shiriap, presidente de la asociación Shuar Churuwia quien (...) indica que la asociación se encuentra en el cantón San Juan Bosco y que está conformada por 11 comunidades del centro Shuar (...) que la Asociación Shuar Churuwia está totalmente de acuerdo con el proyecto minero EXSA”<sup>44</sup>.

**viii.** Para esta Corte queda de manifiesto que la ausencia de un plazo razonable dificultó que el pueblo indígena Shuar ejerza su derecho colectivo a: “participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones”<sup>45</sup>. La finalidad que persigue este derecho es procurar en la mayor medida de lo posible que las distintas comunidades indígenas logren conciliar una postura a fin de transmitirla al Estado, respecto del desarrollo de las actividades mineras en el proyecto Panantza - San Carlos.

**ix.** Finalmente, este Organismo no puede dejar de responder el cuestionamiento de los accionantes en torno a que la “aparente consulta” no fue realizada por el Estado. En referencia a aquello, es útil resaltar que la jurisprudencia de la Corte IDH ha determinado que: “(...) la obligación de consultar es responsabilidad del Estado, por lo que la planificación y realización del proceso de consulta no es un deber que pueda eludirse delegándolo en una empresa privada o en terceros mucho menos en la misma empresa interesada en la explotación de los recursos en el territorio de la comunidad sujeto de la consulta”<sup>46</sup>; y, en un sentido similar, este Organismo ha señalado que: “(...) desde una perspectiva constitucional, la consulta previa es un derecho colectivo que permite la participación de los pueblos y nacionalidades indígenas en las distintas medidas, planes y programas que puedan afectar sus derechos e intereses y una obligación indelegable del Estado”<sup>47</sup>.

<sup>44</sup> Fojas 231 al 233 vta., del expediente constitucional (anexo del informe N° 030-2021-DCLC-DRA-SCA-MAATE).

<sup>45</sup> Art. 18 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

<sup>46</sup> Corte IDH, sentencia del caso Sarayaku Vs. Ecuador, párr. 187.

<sup>47</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 273-19-JP/22 de 27 de enero de 2022, párr. 88.

- x. Dentro del caso *sub judice* se aprecia que con fecha 07 de junio de 2010, se suscribió el acta de coordinación de planificación de los mecanismos de participación social, entre el Ministerio del Ambiente y la empresa promotora del proyecto minero, con el objetivo de definir “el mecanismo más adecuado de participación social”. En la citada acta estableció como un compromiso a cumplirse por parte de la empresa minera el de elaborar y remitir al Ministerio del Ambiente el informe de participación social para continuar con el proceso de licenciamiento<sup>48</sup>.
- xi. Es a partir de ese momento en el que la empresa promotora de proyecto minero, por cuenta propia da inicio al procedimiento de socialización ambiental (realiza convocatorias, define la metodología, proyecta la agenda, identifica a los actores sociales, presenta la información, recepta observaciones, formula conclusiones, propone recomendaciones, etc.), y posteriormente elabora el informe que se utilizó como elemento consultivo o preparatorio para que el Ministerio del Ambiente dicte la Resolución N° 194.
- xii. Estas actuaciones dan cuenta de que la autoridad pública competente: **1)** delegó su obligación de implementar el mecanismo de consulta; y, **2)** no intervino, supervisó, ni dio seguimiento al mecanismo de participación social empleado como medio de consulta, tanto es así, que el informe final elaborado por la empresa minera reflejó que existían posiciones divididas en la comunidad y recomendó realizar “**una mayor socialización**” para que se pueda conocer de forma clara su alcance<sup>49</sup>, sobre lo cual no se verifica que existió un pronunciamiento expreso por parte del Estado, de lo que se puede colegir que el hecho de no haber liderado y procesado los resultados de la consulta por parte del Ministerio del Ambiente, tuvo como consecuencia que las observaciones realizadas fueran abierta y deliberadamente ignoradas, desnaturalizando de esta manera el fin último que debe perseguir la consulta previa; esto es, garantizar y respetar el derecho constitucional a la consulta previa de los pueblos indígenas, siendo una obligación del Estado conocer y solventar las necesidades de las comunidades indígenas con miras a llegar a un entendimiento.
80. Siendo así las cosas, esta magistratura determina que el trámite de participación social efectuado en el proyecto minero Panantza – San Carlos, no atañe al procedimiento constitucional de consulta previa consagrado en el artículo 57.7 de la CRE, por lo que se responde negativamente al cargo “b” formulado en el párr. 65 *supra*.
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.

<sup>48</sup> Fojas 241 y 242 del expediente constitucional (anexo del informe N° 030-2021-DCLC-DRA-SCA-MAATE).

<sup>49</sup> *Ibidem*, foja 240 vta.

82. Finalmente, esta Corte enfatiza que en todos los procedimientos en los que las autoridades competentes deban planificar, aprobar o conceder autorizaciones para el aprovechamiento de recursos naturales no renovables en los territorios indígenas y sus áreas de influencia, deberán aplicar la figura de la consulta previa, libre e informada, para de esta forma evitar una posible superposición con consulta ambiental que es más restringida (exclusivamente para temas ambientales) y genérica (dirigida a cualquier comunidad sin importar su origen o composición étnica), sin que esto obste la obligación de realizar los demás procedimientos de consulta o participación social de las poblaciones no indígenas, de conformidad a los presupuestos legales previstos en la normativa aplicable.

#### VI. Reparación integral

83. De conformidad con lo previsto en el artículo 86.3 de la CRE, se colige que cuando en el marco de una garantía jurisdiccional se declare la vulneración de derechos constitucionales, es una obligación correlativa del respectivo juzgador ordenar la reparación integral que corresponda, sea esta, material o inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, que debe cumplir el destinatario o la destinataria de la decisión judicial y las circunstancias en que deban cumplirse.
84. El artículo 18 de la LOGJCC, prevé a la institución jurídica de la *restitutio in integrum* como una de las primeras medidas reparadora a observarse, al prescribir que: “*En caso de declararse la vulneración de derechos se ordenará la reparación integral por el daño material e inmaterial. La reparación integral procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación*”.
85. En la norma *ejusdem* también se reconocen otras formas de reparación, que sin ser un listado taxativo comprende: “*(...) la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud*”.
86. Ahora bien, para dictar las medidas de reparación integral se observan los siguientes contornos fácticos dentro del presente caso: **i)** no se realizó la consulta previa al pueblo Shuar para la aprobación de la licencia y estudio de impacto ambiental; **ii)** los accionantes identifican que el acto lesivo a sus derechos constitucionales es la Resolución N° 194 de 2011, conferida por el entonces Ministerio del Ambiente; y, **iii)** que no se tiene una constancia fehaciente de la postura de todas las comunidades del pueblo Shuar sobre la pertinencia de dar o no continuidad a la fase de exploración avanzada en el proyecto minero.
87. En relación al primer punto, esta Corte considera que al haberse vulnerado el derecho a la consulta previa, libre e informada, se privó al pueblo indígena Shuar ubicado en

el área de influencia del proyecto minero de ejercer plenamente su derecho constitucional y democrático a pronunciarse sobre su conformidad con el antedicho proyecto minero, por lo que, la forma más adecuada de restituir el derecho es garantizar que se efectúe la consulta previa atendiendo los intereses, inquietudes, demandas y necesidades específicas del pueblo Shuar. Para tal fin se deberá observar lo previsto en la Constitución, instrumentos internacionales de derechos humanos y la jurisprudencia constitucional y convencional vinculante.

88. En relación al segundo aspecto, vale precisar que la resolución impugnada tuvo como origen actos administrativos previos que datan del 13 de enero del 2000, fecha en la cual la entonces Dirección Nacional de Minería del Ministerio de Energía y Minas, aprobó el estudio de impacto ambiental de las áreas mineras Curigem 2, Curigem 3, Curigem 5, Curigem 6, Curigem 7, Curigem 8, Curigem 9, Curigem 11 y Curigem 22<sup>50</sup>. Dicha autorización fue ratificada mediante la Resolución N° 194 de 2011, luego de varias actuaciones relacionadas a la división material de las áreas y la aprobación de auditorías ambientales. Así, esta Corte denota que los demandantes dentro de la acción de protección y en el marco de la presente acción extraordinaria de protección han cuestionado reiteradamente que: *“Con la negativa a consultarnos previo a la emisión de la licencia ambiental, el Ministerio de Ambiente violó el Art. 57.7 de la Constitución que claramente señala que los Pueblos y Nacionalidades tenemos derechos a la consulta previa, libre e informada (...)”*<sup>51</sup>.
89. De modo que, se verifica que la *litis* constitucional se ha trabado en torno a la falta de consulta previa en la emisión de la licencia ambiental para la fase de exploración avanzada del proyecto minero, por lo que este Organismo ha ceñido su análisis a los contornos del caso y el *thema decidendum* fijado por las partes procesales. No obstante, la Corte considera oportuno precisar que el derecho a la consulta previa no se limita a la emisión de un permiso administrativo en particular, sino a la procedencia de ejecutar actividades *“(...) de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente (...)”*<sup>52</sup>, por lo que se enfatiza que la consulta debe ser previa a la planificación, oferta u otorgamiento de áreas de interés minero, para que en caso de que no sea posible continuar con un proyecto extractivo no se afecten situaciones jurídicas consolidadas, como en el presente caso donde existen derechos y títulos mineros conferidos por el Estado desde hace más de veinte años.
90. Ahora bien, aun cuando el caso *in examine* se ha remitido a los hechos alegados por las partes, no se puede desconocer que la consulta previa no se ha realizado y que esta es una obligación ineludible del Estado y un derecho de los pueblos indígenas, que se debe cumplir. En tal sentido, con el fin de garantizar la efectiva vigencia de los derechos colectivos del pueblo indígena Shuar y garantizar el carácter previo de la consulta, esta Corte considera pertinente disponer que la consulta previa, no se refiera únicamente a las actuaciones administrativas impugnadas; esto es, la licencia,

<sup>50</sup> Conforme obra en la parte considerativa de la Resolución N° 194 de 17 de marzo de 2011.

<sup>51</sup> Tal como se expresa en la demanda de acción extraordinaria de protección.

<sup>52</sup> Art. 57.7 de la CRE.

auditoría y estudio de impacto ambiental, sino a la viabilidad del proyecto minero Panantza - San Carlos en general.

91. Sobre lo tercero, la Corte precisa que las existencias de meras reuniones informativas no aportan elementos suficientes para poder determinar cuál es la posición de las comunidades indígenas del pueblo Shuar posiblemente afectadas, por lo que se estima conveniente aclarar que no le compete a esta Corte adelantar una decisión que implique una negativa o la aceptación de la viabilidad técnica, ambiental y jurídica del mentado proyecto minero, puesto que esta debe ser una decisión privativa del pueblo indígena Shuar en su calidad de titular de este derecho colectivo, la misma que deberá obtenerse de manera democrática.
92. Cabe señalar que en el informe técnico N° MAAE-SCA-DRA-URA-2021-2019 de 11 de noviembre de 2021, presentado por el Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, se hace constar que:

*“(...) Mediante Oficio Nro. MAAE-SCA-2020-1085-O de 14 de octubre de 2020, la subsecretaría (sic) de Calidad Ambiental del Ministerio del Ambiente comunica al titular minero la suspensión del proceso de actualización de la Licencia Ambiental emitida con Resolución Nro. 194 de 17 de marzo de 2011 hasta que se superen los conflictos sociales y procede con la devolución del referido trámite, considerando lo establecido en la recomendación 22 del informe DIAPA-0027-2012 emitido por la Contraloría General del Estado, misma que menciona: ‘Dispondrá al Subsecretario de calidad ambiental, la suspensión de los procesos de licenciamiento u otros actos administrativos de los titulares mineros del proyecto Panantza - San Carlos hasta que se superen los conflictos sociales’ (...)”<sup>53</sup> (énfasis agregado).*

93. En tal virtud, lo que corresponde en esta acción es dejar sin efecto únicamente la resolución impugnada N° 194 de 17 de marzo de 2011, y ordenar la realización del mecanismo de consulta previa, libre e informada por parte del Estado ecuatoriano, procedimiento del cual dependerá la autorización de los permisos administrativos que deban conferirse en torno al proyecto minero Panantza – San Carlos, el mismo que 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. La Corte recuerda que en caso de obtenerse el consentimiento es un deber del Estado garantizar que el pueblo indígena Shuar pueda participar de los beneficios que el proyecto minero reporte, así como recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les cause; y, si es posible integrar laboralmente a los miembros de la comunidad dentro de las diferentes esferas o encadenamientos productivos que se deriven de la ejecución del proyecto minero, en condiciones que garanticen la dignidad humana. En el evento de que no sea posible lograr obtener el consentimiento se deberá estar a lo dispuesto en el artículo 57.7 de la CRE, que en su parte pertinente prescribe:

<sup>53</sup> Este informe fue ingresado mediante Oficio N° MAE-CGAJ-2021-0203-O de 24 de noviembre de 2021 presentado la misma fecha, constante a fojas 197 y vuelta del expediente constitucional; la parte referida consta a fojas 199 vuelta del expediente constitucional.

*“Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley”<sup>54</sup>.*

## 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(1) 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.

<sup>54</sup> Esta disposición constitucional se desarrolla en el artículo 83 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y dispone lo siguiente: “Art. 83.- Valoración.- Si de los referidos procesos de consulta deriva una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente argumentada y motivada de la instancia administrativa superior correspondiente; la cual, en el caso de decidir la ejecución, deberá establecer parámetros que minimicen el impacto sobre las comunidades y los ecosistemas; además, deberá prever métodos de mitigación, compensación y reparación de los daños, así como, de ser posible, integrar laboralmente a los miembros de la comunidad en los proyectos respectivos, en condiciones que garanticen la dignidad humana”.

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.



SENTENCIA No. 1325-15-EP/22

VOTO CONCURRENTENTE

Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

I. Antecedentes

1. La Corte Constitucional aprobó, con nueve votos a favor, siendo uno de ellos mi voto concurrente, la sentencia correspondiente a la causa **No. 1325-15-EP**. En dicho caso se analizó, por un lado, la sentencia de 3 de agosto de 2015 dictada por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y, por otro, la Resolución No. 194 de 17 de marzo de 2011 del Ministerio del Ambiente.

2. Con el acostumbrado respeto por las decisiones mayoritarias de la Corte, a pesar de estar de acuerdo con la decisión adoptada por este Organismo, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, presento el razonamiento de este voto concurrente, en los siguientes términos:

II. Análisis sobre el derecho a la consulta previa libre e informada de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas

3. El artículo 57(7) de la Constitución establece que las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades tienen derecho a la “[l]a 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; participar en 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”.

4. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que “para garantizar la participación efectiva de los integrantes de un pueblo o comunidad indígena en los planes de desarrollo o inversión dentro de su territorio, el Estado tiene el deber de consultar, activamente y de manera informada, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones, en el marco de una comunicación constante entre las partes. Además, las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo. Asimismo, el Estado debe asegurarse que los miembros del pueblo o de la comunidad tengan conocimiento de los posibles beneficios y riesgos, para que puedan evaluar si aceptan el plan de desarrollo o inversión propuesto. Por último, la consulta debe tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo o comunidad para la toma de decisiones. El incumplimiento de esta obligación, o la realización de la consulta sin observar sus

*características esenciales, comprometen la responsabilidad internacional de los Estados”.*<sup>1</sup>

5. La Corte Constitucional ha reconocido que el derecho a la consulta previa genera obligaciones al Estado. Así mismo, ha señalado, que esta debe realizarse en todas las fases de planeación y desarrollo de planes y proyectos que puedan afectar el territorio sobre el cual se asienta una comunidad indígena,<sup>2</sup> y ha determinado los elementos esenciales de la consulta que el Estado debe respetar: a) el carácter previo de la consulta; b) la buena fe y la finalidad de llegar a un acuerdo; c) la consulta adecuada y accesible; d) el estudio del impacto ambiental; y, e) que la consulta sea informada.<sup>3</sup>

6. También ha establecido que, durante el proceso de consulta previa es fundamental la existencia de una flexibilidad suficiente que les permita a las partes acomodar los intereses en juego. Es decir, el Estado tiene un “deber de acomodo” que exige que tenga la flexibilidad suficiente para poder modificar el diseño inicial del proyecto consultado o incluso cancelarlo sobre los resultados de consulta a través de un diálogo intercultural genuino.<sup>4</sup>

7. Mediante la Resolución No. 194 de 17 de marzo de 2011, el Ministerio ratificó la aprobación del estudio de impacto ambiental del proyecto minero Panantza – San Carlos, para el desarrollo de la fase de exploración avanzada; aprobó la auditoría ambiental de cumplimiento del proyecto minero; y, otorgó la licencia ambiental para la fase de exploración avanzada en las concesiones mineras Curigem 2 (código 100074), Curigem 3 (código 100075), Curigem 8 (código 100080), Panantza (código 102212) y San Carlos (código 102212), localizadas en la provincia de Morona Santiago, cantón Limón Indanza.

8. La Corte, en la sentencia de mayoría declaró que dicha Resolución vulneró el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas de la zona de influencia.

9. La Corte basó las medidas de reparación en los siguientes puntos:

- i) que no se realizó la consulta previa al pueblo Shuar para la aprobación de la licencia y estudio de impacto ambiental;
- ii) que los accionante identifican que el acto lesivo a sus derechos constitucionales es la Resolución No. 194 de 2011, conferida por el Ministerio del Ambiente; y,
- iii) que no se tiene una constancia fehaciente de la postura de todas las comunidades del pueblo Shuar sobre la pertinencia de dar o no continuidad a la fase de exploración avanzada en el proyecto minero.

<sup>1</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku v. Ecuador*, sentencia de 27 de junio de 2012 (Fondo y Reparaciones), párrafo 117.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 273-19-JP/22, párrafo 87.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 22-18-IN/21, párrafo 118.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 273-19-JP/22, párrafo 95.

**10. En relación al primer punto (i)**, la sentencia de mayoría establece que la forma más adecuada de restituir el derecho es garantizar que se efectúe la consulta previa atendiendo los intereses, inquietudes, demandas y necesidades específicas del pueblo Shuar. Para dicho fin, el Estado debe observar lo previsto por la Constitución, instrumentos internacionales de derechos humanos y la jurisprudencia constitucional y convencional vinculante.

**11.** Es mi criterio de que, en la consulta previa, libre e informada a efectuarse, el Estado debe tener la flexibilidad suficiente para modificar el diseño inicial del proyecto consultado e incluso cancelarlo sobre la base de los resultados de la consulta.

**12.** En el proceso de consulta previa libre e informada se debe verificar si la ejecución del proyecto podría generar graves afectaciones a los derechos a la identidad; a la organización; a la conservación de propiedad imprescriptible; a mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales; al ejercicio de autoridad en territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias. Así mismo, se debe observar si el proyecto puede vulnerar cultural o ambientalmente a las comunidades y organizaciones de la nacionalidad Shuar. En el evento de encontrar que estas posibles vulneraciones se dan, el Estado debe realizar los ajustes necesarios al proyecto de explotación de recursos no renovables o negar de manera definitiva la licencia ambiental y cancelar la ejecución del proyecto.

**13.** El Estado, al ser el garante de los derechos colectivos consagrados por la Constitución y los instrumentos internacionales (como el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, entre otros), así, en el caso de contar con la información sobre posibles vulneraciones de los derechos de los pueblos indígenas, debe modificar los proyectos de explotación de los recursos naturales no renovables.

**14.** A pesar del consentimiento que pudiera lograr del proceso de consulta previa, el Estado deberá ajustar el proyecto o incluso cancelar la explotación de los recursos no renovables, al constatar una posible vulneración de derechos colectivos y la afectación de la vida misma de las comunidades y organizaciones de la nacionalidad Shuar. Caso contrario, una consulta en la que no exista ninguna posibilidad de modificar el programa inicial consultado denotará que no es un verdadero proceso de diálogo regido por la buena fe, sino una mera formalidad que vacía de contenido el derecho a la consulta previa, libre e informada.<sup>5</sup>

**15. En relación al segundo punto (ii)**, la sentencia de mayoría establece que la *litis* constitucional se ha trabado en torno a la falta de consulta previa en la emisión de la licencia ambiental por la fase de exploración avanzada del proyecto minero, por lo que ha ceñido su análisis a los contornos del caso y el tema *decidendum* fijado por las partes procesales. No obstante, precisa que el derecho a la consulta previa no se limita a la emisión de un permiso administrativo en particular, sino a la procedencia de ejecutar actividades “*de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables*”

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 273-19-JP/22, párrafo 95.

que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambientalmente o culturalmente”, por lo que enfatiza que previa a la planificación, oferta u otorgamiento de áreas de interés minero, debe haber la consulta previa, para que, en caso de que no sea posible continuar con el proyecto extractivo no se afecten situaciones consolidadas, como el presenta caso.

16. Comparto la opinión de que la consulta previa, libre e informada no se limita a un permiso administrativo sino a consultar sobre la procedencia de la ejecución de actividades de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables. Sin embargo, es mi criterio que no se puede hablar de la existencia de una situación consolidada si es que esta implica la vulneración de derechos.

17. **Sobre el tercer punto (iii)**, se puede observar que la sentencia de mayoría precisa que, en el evento de que no sea posible lograr obtener el consentimiento, se deberá estar a lo dispuesto en el artículo 57(7) de la Constitución (se cita lo siguiente “*Si no se obtuviera el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley*”).

18. Mi criterio es que el Estado debe actuar siempre de buena fe. Si existe información técnica de las mismas instituciones del Estado y de los grupos indígenas respecto a que el desarrollo del proyecto ocasionará graves afectaciones culturales y ambientales de las comunidades y organizaciones de la nacionalidad Shuar, el Estado debe ajustar el proyecto e incluso negar la licencia ambiental y desarrollo del mismo. En esta línea ya se ha pronunciado la Corte: “*Por lo que, ante casos excepcionales donde opte por la ejecución del proyecto aun cuando no exista consentimiento de la comunidad, el Estado deberá, por un lado, motivar expresamente las razones por las que no ha sido posible acomodar el proyecto o modificarlo de acuerdo a las preocupaciones, demandas y propuestas expresadas por las comunidades que serían afectadas, respondiendo así su negativa. Y por otro lado, establecer expresamente las razones objetivas, razonables y proporcionales que justifican la continuidad del proyecto pese a su oposición mayoritaria de la comunidad o comunidades respectivas, recordando que bajo ningún concepto se puede realizar un proyecto que genere sacrificios desmedidos a los derechos colectivos de las comunidades y de la naturaleza*”.<sup>6</sup>

19. Es este contexto, es necesario recordar que la consulta previa libre e informada es un derecho fundamental de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, y es obligación del Estado impulsar un proceso en el marco del respeto de las estructuras de las organizaciones, sus conocimientos y saberes ancestrales. El Estado, por ser el garante de los derechos, debe precautelar los derechos colectivos de los pueblos, nacionalidades y comunidades; y de la naturaleza.



Firmado electrónicamente por:  
XIMENA ALEJANDRA  
CARDENAS REYES

Alejandra Cárdenas Reyes  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

<sup>6</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 273-19-JP/22, párrafo 123.

**Razón:** Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 1325-15-EP, fue presentado en Secretaría General el 27 de septiembre de 2022, mediante correo electrónico a las 15:31; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia. - Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA No. 1325-15-EP/22**

**VOTO CONCURRENTENTE**

**Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz**

**I. Antecedentes**

1. La Corte Constitucional aprobó con nueve votos a favor, entre ellos mi voto concurrente, la **Sentencia No. 1325-15-EP/22**, mediante la cual resolvió la acción extraordinaria de protección presentada por Luis Venancio Ayui Kajekai (integrante de la Asociación Shuar Arutam), Tomás Felipe Jimpikit Tseremp (integrante de la Asociación Shuar Bomboiza) y Marcelino Bermeo Arpi (integrante de la Asamblea de los Pueblos del Sur) en contra de la sentencia de segunda instancia, emitida el 03 de agosto de 2015 por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha dentro de la acción de protección No. 17575-2015-00356.
2. Si bien estoy de acuerdo con la decisión adoptada por la Corte en esta causa, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respetuosamente presento el razonamiento de mi voto concurrente en los siguientes términos.

**II. Análisis**

3. En la sentencia aprobada se aceptó la acción extraordinaria de protección al identificar la vulneración del derecho constitucional a la consulta previa, libre e informada del Pueblo Shuar -Arutam, consagrado en el artículo 57.7 de la Constitución en el marco del proyecto minero Panantza – San Carlos.
4. Comparto el razonamiento mediante el cual se identificó la vulneración al derecho mencionado, pues en el caso bajo análisis la Corte verificó que: **i)** no se realizó la consulta previa al pueblo Shuar para la aprobación de la licencia y estudio de impacto ambiental; **ii)** los accionantes identifican que el acto lesivo a sus derechos constitucionales es la Resolución N° 194 de 2011, conferida por el entonces Ministerio del Ambiente; y, **iii)** que no se tiene una constancia fehaciente de la postura de todas las comunidades del pueblo Shuar sobre la pertinencia de dar o no continuidad a la fase de exploración avanzada en el proyecto minero.
5. Sin embargo, a mi juicio la Corte debió ceñirse a los parámetros establecidos en la sentencia 273-19-JP/22. En dicho fallo este Organismo, en consonancia con el Convenio 169 de la OIT<sup>1</sup>, la Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>2</sup> y la

<sup>1</sup> Artículo 6 del Convenio 169 de la OIT.

<sup>2</sup> Artículo 19 de la Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los Pueblos Indígenas.

jurisprudencia desarrollada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>3</sup>, remarcó la naturaleza de la consulta previa, libre e informada como

*“un derecho colectivo que permite la participación de los pueblos y nacionalidades indígenas en las medidas, planes y programas que puedan afectar sus derechos e intereses y una obligación indelegable del Estado. De esta manera, los programas y proyectos extractivos que tengan repercusiones para las comunidades, pueblos y nacionalidades siempre deben ser consultados, para que tengan la posibilidad real de incidir en las decisiones que se tomen.”<sup>4</sup>*

6. De tal manera que, este es un derecho sustancial que debe ser garantizado por el Estado en las actividades o proyectos que puedan afectar el territorio u otros derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. Este derecho no puede reducirse al cumplimiento de un requisito formal para la implementación de un proyecto, pues hace posible la participación deliberativa, el diálogo con las autoridades a cargo y la protección de derechos colectivos de pueblos indígenas que usualmente, suelen encontrarse en condiciones de desventaja en la adopción de este tipo de decisiones.

7. Garantizar el derecho a la consulta previa, libre e informada no solo asegura la protección a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, sino que también previene que el Estado incurra en vulneraciones de otros derechos que, a su vez, pueden acarrear responsabilidades y costos sociales e impactos irreversibles a la naturaleza. Así también, el llevar a cabo este tipo de proyectos inobservando este derecho, configuran escenarios ambiguos y poco confiables para las empresas.

8. Así, esta Corte ha sostenido que la consulta previa, libre e informada debe ser garantizada en *“todas las fases de planeación y desarrollo de un proyecto que pueda afectar el territorio sobre el cual se asienta una comunidad indígena.”*<sup>5</sup> (el énfasis ha sido añadido) En los hechos del caso analizado, se constató que la empresa a cargo de la explotación realizó actividades que no cumplen con los parámetros constitucionales ni de instrumentos internacionales en materia de consulta, vulnerando así el derecho a la consulta previa, libre e informada de las comunidades del pueblo Shuar –Arutam ubicadas en la zona de influencia del proyecto Panantza – San Carlos.

9. Entonces, constatada la vulneración a este derecho y atendiendo a sus elementos, no podría reparárselo validando actuaciones anteriores y disponiendo que se realice la consulta en los términos que se hace el numeral 6.b del decisorio, pues tal como se ha mencionado, la inobservancia de este derecho es sustancial y afecta, no solo a la licencia ambiental y el estudio de impacto ambiental, sino a todos los actos que en el marco del proyecto Panantza – San Carlos se llevaron a cabo vulnerando este derecho y por tanto, resulta inejecutable.

<sup>3</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku v. Ecuador, sentencia de 27 de junio de 2012 (Fondo y Reparaciones), párrafo 117.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia 273-19-JP/22, párr. 88.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia 22-18-IN /21, párr. 119 y Sentencia 273-19-JP/22, párr. 87.

10. En esa línea, las medidas que se adopten para la reparación integral del derecho vulnerado deben ser congruentes con el alcance y la naturaleza del derecho. Por ello, uno de los aspectos que caracteriza a la consulta es la condición de “*previa*”, esto quiere decir, que es anterior a la adopción de medidas y decisiones encaminadas a la implementación de un proyecto que afecte el territorio de una comunidad, pueblo o nacionalidad indígena. Lo dicho, con la finalidad de que “*se otorgue a los pueblos indígenas involucrados el tiempo suficiente para la recopilación de información y el debate interno de los temas a ser consultados.*”<sup>6</sup>

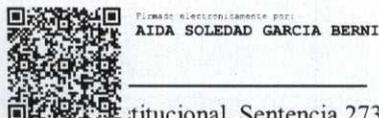
11. Consecuentemente, atendiendo la característica de la consulta de ser “previa” y dada la inejecutabilidad de las actuaciones estatales llevadas a cabo, correspondería que conjuntamente las autoridades estatales e indígenas determinen mecanismos interculturales, para que, garantizando prioritariamente todos los aspectos del derecho a la consulta, previa, libre e informada, las comunidades Shuar – Arutam se pronuncien sobre la pertinencia de llevar a cabo actividades extractivas en dicho territorio.



Jhoel Escudero Soliz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 1325-15-EP, fue presentado en Secretaría General el 28 de septiembre de 2022, mediante correo electrónico a las 08:10; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



Constitucional, Sentencia 273-19-JP/22, párr. 97.



Quito D.M., 26 enero de 2023

Oficio No. CC-SG-2023-267

Señores  
Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica

Presente.-

De mi consideración.-

Para los fines legales pertinentes, remito **AUTO DE ACLARACIÓN Y/O AMPLIACIÓN de 18 enero de 2023**, emitida dentro de la Acción Extraordinaria de Protección Nro. **1325-15-EP**, presentada por Luis Venancio Ayui Kajekay, integrante de la Asociación Shuar Arutam y otros, referente a la causa Nro. **17575-2015-00356**.

Atentamente,

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI  
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Adjunto: lo indicado  
ASGB/ijdn

Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica	República del Ecuador
GESTIÓN DOCUMENTAL Y ARCHIVO	
FECHA: 26 - 01 - 2023	11
DOCUMENTO RECIBIDO	MINISTERIO DEL AMBIENTE, AGUA Y TRANSICIÓN ECOLÓGICA
CON ANEXOS	Documento No.: MAATE-DA-2023-1068-E
SIN ANEXOS	Fecha: 2023-01-26 11:43:51 GMT -05
	Recibido por: Nathaly Sthefania Chiriapo Lojano
	Para verificar el estado de su documento ingrese a:
	<a href="https://www.gestiondocumental.gob.ec">https://www.gestiondocumental.gob.ec</a>
	con el usuario: DPSG0323



CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. - Quito D.M., 18 de enero de 2023.

**VISTOS:** El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 18 de enero 2023, dentro de la causa No. 1325-15-EP, emite el siguiente auto:

### I. Antecedentes

1. El 16 de junio de 2015, Luis Venancio Ayui Kajekai, Tomás Felipe Jimpikit Tseremp, Domingo Raúl Ankuash Chayuk y Marcelino Bermeo Arpi (**"los accionantes"**), presentaron una acción de protección en contra del Ministerio del Ambiente y la Procuraduría General del Estado.
2. El 14 de septiembre de 2022, el Pleno de este Organismo dictó la sentencia N° 1325-15-EP/22. Dicho fallo fue notificado el 05 de octubre de 2022.
3. El 11 de octubre de 2022, Alexandra Nathaly Yépez y Verónica Potes, en sus calidades de abogadas patrocinadoras de los accionantes interpusieron recursos horizontales de aclaración y ampliación de la sentencia N° 1325-15-EP/22. En la misma fecha el coordinador general de asesoría jurídica y delegado del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica (**"MAATE"**) presentó una solicitud de aclaración de la aludida sentencia.

### II. Legitimación y oportunidad

4. Los artículos 94 y 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, reconocen el derecho de las partes procesales para solicitar aclaración y ampliación del fallo.
5. Esta Corte constata que, tanto los accionantes, como el MAATE fueron partes procesales dentro de la causa N° 1325-15-EP, por lo que se encuentran legitimados para formular los presentes pedidos aclaración y ampliación. Asimismo, conforme lo detallado en los antecedentes procesales se verifica que las peticiones fueron presentadas en el término establecido en el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional<sup>1</sup>, por lo que las mismas devienen en oportunas.

### III. Sobre los pedidos de aclaración y ampliación

#### 3.1. Ampliación deducida por los accionantes:<sup>2</sup>

6. En su escrito ingresado el 11 de octubre de 2022, las abogadas patrocinadoras de los accionantes manifestaron lo que sigue:

<sup>1</sup> Para el cómputo del término de tres días que prevé la CRSPCCC, se consideró feriado nacional correspondiente al día lunes 10 de octubre de 2022.

<sup>2</sup> Se aclara que en la transcripción de los alegatos de los accionantes se han omitido los énfasis y pies de páginas que obran en el texto original.



6.1. *“A) Ampliación del literal b del numeral 7 de la decisión de la sentencia (en la circunstancia de modo de la medida de reparación relacionada al mecanismo de consulta).*

4. *El literal b del numeral 7 de la decisión de la sentencia señala:*

*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 Panántza – 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 (...).*

6. *Como reconoce la propia sentencia de este caso (párrafo 79.i) los ‘mecanismos’ que ha desarrollado el estado (sic) no son equiparables a la consulta previa; han sido meros mecanismos de socialización. Así, las concesiones, licencias y demás permisos que se han emitido siguen el dicho patrón de vulneración del derecho a la consulta, como es evidente ya en el cuerpo de jurisprudencia constitucional que se viene desarrollando en el país (...).*

9. *Como resultado de esta práctica de vulneración a los derechos de consultas, aquella normativa desarrollada y aplicada indebidamente ha resultado en la violación sistemática de la consulta previa. La misma sentencia de este caso, como recoge el párrafo 73, revela cómo en 24 años de vigencia constitucional y convencional del derecho a la consulta previa, libre e informada, el estado del Ecuador no sabe qué tipo de consulta le corresponde hacer cuando pretende tomar decisiones que afectan a pueblos indígenas (...).*

15. *En particular, debe ampliarse en el sentido de que los estándares incluyan expresamente:*

A) *Que la consulta es un derecho que deriva de la autodeterminación de los pueblos (sentencia Sinangoe, sentencia caso Waorani),*

B) *Que el objetivo de la consulta es lograr el consentimiento de los pueblos consultados o llegar a un acuerdo con estos (Convenio 169, Declaración ONU, Declaración OEA, sentencia Sinangoe),*

C) *Que el Estado tiene que demostrar la disposición a alterar su propuesta e incluso desecharla y cancelar la ejecución del proyecto en caso de que del proceso resulte evidencias de vulneración y/o sacrificio de los derechos de los pueblos consultados*

D) *Que en caso de no lograr el consentimiento, solo excepcionalmente el Estado podrá proceder si justifica la imposibilidad de acomodar su decisión a las preocupaciones, demandas y propuestas de los pueblos consultados y explica suficientemente las razones objetivas, razonables y proporcionales que justifiquen su decisión de avanzar con su propuesta contra la decisión de los pueblos consultados. (Sentencia Sinangoe 273-29-JP/22, párrafo 123)*

E) *Que bajo ningún concepto, el Estado puede avanzar con propuestas que generen sacrificios desmedidos a los derechos colectivos de las comunidades o de la naturaleza (Sentencia Sinangoe, 273-19-JP/22, párrafo 123)*

F) *Que el Estado está obligado a obtener el consentimiento de los pueblos indígenas consultados en todos los casos en los que la jurisprudencia internacional y los instrumentos internacionales así lo requieren.*



18. En estas circunstancias, advertimos que el establecimiento ex ante de un plazo perentorio para la consulta sin especificar una etapa previa de construcción del procedimiento en consulta con los sujetos a ser consultados constituiría una presión indebida a las comunidades y organizaciones a consultar. Si se lo establece con esa calidad de perentorio, un proceso tan delicado se hará al apuro en detrimento, nuevamente, de los titulares del derecho a la consulta (...).

20. Incluso, pese a lo anterior, en esa misma mesa el gobierno compartió el borrador de una reforma al reglamento del Código Orgánico del Ambiente. Esa reforma pretende regular la consulta ambiental y aplicarla también a los pueblos y nacionalidades indígenas. Ese borrador ha sido cuestionado por las organizaciones indígenas participantes en las mesas de diálogo, especialmente por la CONAIE de la cual el Pueblo Shuar Arutam hace parte. La consulta previa 57.7 no puede ser regulada por reglamento; necesariamente requiere ley orgánica, según la Constitución. La consulta previa 57.7 no se puede equiparar a la consulta ambiental, como la sentencia en este caso lo confirma en el párrafo 73 (...).

22. Insistimos que si no se realiza una ampliación a la citada frase del decisorio, dadas las vulneraciones estructurales declaradas por esta Corte en este y varios casos anteriores, podría resultar ilusoria e incluso en una nueva vulneración la sentencia, puesto que podría 'ser instrumentado' por las carteras de Estado el proceso de consulta tomando en cuenta el plazo de seis meses ordenado por la corte (sic).

(...) *Solicitud*

23. Por lo anterior, solicitamos a la CCE que amplíe que la expresión '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' en el sentido que incluya, necesariamente como circunstancia de modo lo siguiente: una fase de planificación o fase preparatoria de la consulta con la participación activa (es decir en consulta) de quienes serán consultados, como requiere el párrafo 79.iii de esta sentencia y de la sentencia 273-19-JP/22, párrafo 99 de esta Corte.

24. Además, considerando que la sentencia ya estableció una circunstancia de tiempo (6 meses), consideramos que para que dicha circunstancia de tiempo sea coherente con la propia sentencia y no constituya un pretexto de una nueva vulneración de derechos, se debería incluir en la circunstancia de modo de cumplimiento de esta medida de reparación lo siguiente:

- a) Que la planificación de la consulta deberá acordarse en los próximos seis meses entre el gobierno y quienes participarán en la consulta.
- b) Que en el acuerdo sobre la planificación de la consulta se establecerá los plazos culturalmente apropiados para llevar adelante el proceso de consulta propiamente dicho.
- c) Que la realización de la consulta, incluidos los plazos, se desarrollará conforme este acuerdo".

6.2. "B) Ampliación del literal b del numeral 7 de la decisión de la sentencia (respecto a la circunstancia de modo relacionada a los gastos de los procesos de consulta):

(...) no considera que la participación efectiva de los pueblos y nacionalidades para el ejercicio de su derecho a la consulta previa requiere recursos para que este se haga



*efectivo. Por ejemplo, recursos para movilizaciones, reuniones internas de las organizaciones y entre comunidades –distintas de las audiencias conjuntas con los consultantes-, contratación de personas expertas en los diversos temas técnicos que supone un proyecto minero, etc. Ni las comunidades y pueblos indígenas en general, ni el pueblo Shuar en Particular, ni otros sujetos a ser consultados disponen de esos recursos. El garante del derecho a la consulta y, por ende, responsable de su realización, es el Estado; éste debe brindar los medios y recursos para su ejercicio. Cabe resaltar que a la luz del principio de autonomía y autodeterminación los pueblos indígenas en general, y en concreto, el Pueblo Shuar, no podría ser obligado a tener asesoría de personas contratadas por el Estado o, peor, la empresa interesada.*

#### *Solicitud*

*28. Se solicita que se amplíe la decisión y se ordene: al gobierno asumir todos los gastos que demande la participación efectiva e informada dentro del proceso de consulta, incluyendo la fase de construcción del proceso de consulta, que señala el literal b del numeral 7 de la decisión de la sentencia”.*

**6.3.** *“C) Ampliación del literal b del numeral 7 de la decisión de la sentencia (respecto a la circunstancia de modo relacionada con las agencias que instrumentarán la consulta previa):*

*(...) En el literal b del numeral 7 se indica las agencias estatales a cuyo cargo estará la “instrumentación” de la consulta previa. Sin embargo, dado que este proceso debería ser construido en participación con los sujetos a ser consultados no debería ser un listado taxativo de entidades obligadas a garantizar la consulta.*

*Solicitud 31. Se solicita que se amplíe a ‘todas las demás carteras y agencias estatales con competencia en los temas que puedan aparecer en el proceso de consulta y que se deban evacuar’.”*

**6.4.** *“D) Ampliación del literal d del numeral 7 de la decisión de la sentencia:*

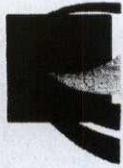
#### *Solicitud*

*32. En concordancia con lo anterior en particular la solicitud en el literal A) arriba, se solicita que se amplíe la medida de reparación establecida en el literal d del numeral 7 de la decisión de la Corte en la sentencia del presente caso de manera que se entienda que el seguimiento que hará la Defensoría del Pueblo del Ecuador (DPE) incluirá la fase de planificación o fase preparatoria de la consulta.*

*33. Para esta tarea, la DPE debe tomar en cuenta la resolución 021-DPE-DD-2019 sobre ‘Criterios para la vigilancia del debido proceso en los procesos de consulta previa libre e informada, de buena fe y de la consulta ambiental’ de 20 de febrero de 2019”.*

### **3.2. Pedido de aclaración del MAATE:**

7. En escrito ingresado el 11 de octubre de 2022, el coordinador general de asesoría jurídica del MAATE, solicitó la aclaración del fallo en los siguientes términos:



7.1. "(...) 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 ibidem (sic), aclare cuál es la entidad del Estado que deberá realizar la Consulta, Previa Libre e Informada, en el presente caso".

7.2. "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".

7.3. "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".

7.4. "(...) 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 (...)".

7.5. "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".

#### IV. Consideraciones de la Corte Constitucional

8. El artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, reconocen el derecho de las partes procesales para solicitar ampliación y aclaración de las decisiones constitucionales.



9. Al respecto, cabe precisar que la ampliación tiene por objeto la subsanación de omisiones de pronunciamiento cuando en el fallo no se hubiere resuelto sobre uno o varios puntos controvertidos; en tanto, que la aclaración procede cuando existiese oscuridad en el contenido de la resolución.
10. De tal forma, que los recursos de ampliación y aclaración pueden ser concebidos como mecanismos de perfeccionamiento de las resoluciones o sentencias, los cuales no tienen como finalidad controvertir o alterar el contenido sustancial e inmutable de la decisión de fondo, puesto que por mandato del artículo 440 de la Constitución: “[l]as sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”.

## V. Análisis de los pedidos de ampliación y aclaración

### 5.1. Recurso de los accionantes:

11. Previo a pronunciarse sobre los pedidos de ampliación y aclaración resulta oportuno destacar que la acción extraordinaria de protección N° 1325-15-EP, se circunscribió a resolver los siguientes problemas jurídicos: a) “¿La sentencia dictada por los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación?”; y, b) “¿vulneró -el entonces Ministerio del Ambiente - el derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada con la emisión de la Resolución N° 194 de 17 de marzo de 2011?” (esto último dentro del examen de mérito).
12. Así se tiene, que con relación al pedido de ampliación reseñado en el **párrafo 6.1 supra**, se observa que el mismo no se dirige a atacar algún punto controvertido que se haya dejado de resolver en la sentencia N° 1325-15-EP/22 (“**la sentencia o el fallo**”), tan es así, que los propios accionantes fundamentan su pedido haciendo referencia a determinados pasajes del fallo, como son los párrafos 73 y 79.i y iii, denotando que los puntos sobre los cuales se contrae su recurso de ampliación han sido debidamente abordados en el pronunciamiento de esta Corte, sin que tampoco se evidencie que en el decisorio 7.b de la sentencia no consten las circunstancias de modo para el cumplimiento de la misma. Al respecto, es imperativo resaltar que las decisiones constitucionales deben ser leídas desde su integralidad; esto es, tomando en consideración los argumentos centrales que constituyen la *ratio decidendi*, así como las disposiciones concretas que emanan de la *decisum*.
13. Por ende, se colige que los fundamentos del recurso ampliación se dirigen a solicitar que se incluyan nuevas medidas de reparación que, a su juicio, considera debieron constar en el fallo<sup>3</sup>, lo que denota una inconformidad, mas no da cuenta de la existencia de alguna omisión de pronunciamiento que amerite ser resuelta por esta vía. En este punto la Corte reitera que resulta improcedente todo pedido de aclaración o ampliación tendiente a solicitar la modificación de la sentencia constitucional ya emitida, esto, en general, incluye pedidos relativos a la emisión de nuevas medidas de reparación que no

<sup>3</sup> Conforme se hace constar en el párrafo 15 del escrito contentivo del recurso de ampliación de los accionantes.

hayan sido solicitadas en la demanda u ordenadas por la Corte en la sentencia<sup>4</sup>. En consecuencia, se constata que el pedido de ampliación deviene en improcedente.

14. Sin perjuicio de lo anterior, esta Corte nota que los recurrentes esgrimen argumentos relacionados a la amplitud de la medida de reparación dispuesta en el decisorio N° 7.b de la sentencia, concretamente, en lo que respecta al tiempo para la realización de la consulta y el momento en que deben intervenir los sujetos consultados. Dichas alegaciones corresponden con mayor propiedad a la formulación de un recurso de aclaración, por lo que, a fin de asegurar la eficacia del fallo se analizarán estos petitorios a través de la figura de la aclaración.
15. En tal sentido, es menester reiterar que el recurso de aclaración procede cuando existe oscuridad en el contenido de la sentencia, es decir, cuando los vocablos utilizados en el fallo puedan conllevar varias probabilidades de interpretación. Así, se verifica que la frase: “(...) *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 (...)*”, no podría entenderse como la mera obligación del Estado de implementar y culminar “por cuenta propia y sin contar con la participación de las comunidades indígenas” el procedimiento de consulta previa en el plazo perentorio de seis meses, sino que esta medida responde a la restitución de un derecho vulnerado que debe ser ejercido de la manera más adecuada posible; cometido que solo podría garantizarse bajo un escenario de temporalidad razonable y con la participación activa de los titulares del derecho colectivo a la consulta previa, tal como se expresó en el párrafo 79 subacápites iii; v; vi; y, viii de la sentencia N° 1325-15-EP/22.
16. En tal virtud, esta Corte estima pertinente **aclarar** el decisorio 7.b de la sentencia, en el sentido de que: *el plazo de seis meses para la realización de la consulta previa, libre e informada, implica el tiempo en el cual el Estado y los titulares de este derecho colectivo deberán acordar e instrumentar el referido mecanismo de participación, sin que esto obste la posibilidad -que de común acuerdo y atendiendo las circunstancias específicas del procedimiento de consulta-, se pueda solicitar a este Organismo de forma motivada la prórroga de dicho plazo.*
17. Respecto al pedido de que se amplíe la sentencia y se incluya “una fase de planificación o fase preparatoria de la consulta” y “que el seguimiento que hará la Defensoría del Pueblo del Ecuador (DPE) incluirá la fase de planificación o fase preparatoria de la consulta” (párrafo 6.4 *supra*), se verifica que tal cuestionamiento no surge por la falta de pronunciamiento expreso respecto de algún cargo formulado por las partes procesales, sino que su formulación tiene como propósito delimitar cómo se debería estructurar y dividir las fases o etapas del procedimiento de la consulta, aspecto que como se dejó indicado en el decisorio 7.b de la sentencia: “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”, en coordinación con los sujetos

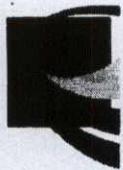
<sup>4</sup> Corte Constitucional, auto de aclaración y ampliación N° 956-15-EP/21, párr. 18.

consultados conforme consta en la aclaración realizada *ut supra*. Por lo tanto, se niega los pedidos de ampliación constantes en los **párrafos 6.1 y 6.4** y subsidiariamente se aclara la sentencia en los términos establecidos en el párrafo 16 *supra*.

18. En lo que concierne a la solicitud de que se determine que el gobierno debe asumir todos los gastos que demande el procedimiento de consulta (**párrafo 6.2 supra**); esta Corte estima que no hay nada que se deba ampliar, en razón de que aquello no se fundamenta en la falta de respuesta de algún cargo que haya sido oportunamente planteado por alguna de las partes procesales. Además, a lo largo de la sentencia y en el propio decisorio **7.b**, se establece que la obligación de consultar proviene "**por parte del Estado**" y, por ende, es evidente que le corresponde a este financiar todas las erogaciones que se deriven de la implementación de la consulta previa. De modo, que se desecha el pedido de ampliación por este extremo.
19. De otro lado, en cuanto a la solicitud deducida en el **párrafo 6.3 supra**, se tiene que la misma busca que se extienda el ámbito de participación a todas instituciones públicas que pudiesen aparecer en el procedimiento de consulta; ante lo cual, se reitera que la operativización del mecanismo de consulta es un asunto que se debe definir por las entidades gubernamentales y los titulares del derecho vulnerado atendiendo los criterios expuestos en la *ratio decidendi* de la sentencia N° 1325-15-EP/22. Adicionalmente, conviene precisar que en el decisorio **7.b** de la sentencia se determina que la consulta previa deberá ser realizada "**por parte del Estado**", por lo que, si bien, en la referencia a su instrumentalización se enlistan algunas instituciones públicas con competencia en materia de ambiente y agua, de explotación de recursos naturales no renovables, protección de derechos humanos; esto no significa que automáticamente se excluya a otras que pueda coadyuvar en dicho proceso. En consecuencia, se determina que no existe ninguna omisión de pronunciamiento en relación al *thema decidendum* fijado en la acción extraordinaria de protección N° 1325-15-EP, ni en el control de mérito de la acción de protección subyacente, por lo que se niega el pedido de ampliación en cuanto a este punto.

## 5.2. Recurso del MAATE:

20. Sobre los pedidos de aclaración formulados por el MAATE, se observa que los petitorios reproducidos en los **párrafos 7.1, 7.2, 7.3 y 7.5** guardan una estrecha relación entre sí, por cuanto solicitan que se precise cuál es la entidad del Estado encargada de realizar la consulta, en qué momento o fase debe intervenir el MAATE y cuál es el grado de participación de los gobiernos autónomos descentralizados en el mentado procedimiento de consulta previa; de forma que por eficiencia y economía procesal y a efectos de evitar la reiteración argumental, se los atenderá en el mismo sentido.
21. En el decisorio **7.b** del fallo se dispone con claridad que la realización de la consulta previa, libre e informada es "**por parte del Estado**"; y, en cuanto a su instrumentalización se establece la intervención de las carteras del Estado competentes en materia de ambiente y agua, de explotación de recursos naturales no renovables, de protección de derechos humanos y los gobiernos autónomos descentralizados locales;



de lo cual, se desprende **un deber de coordinación del Estado en su conjunto**<sup>5</sup> a fin de materializar el **derecho** colectivo a la consulta previa, sin que la distribución competencial y la organización de los distintos niveles o estadios de participación de cada órgano gubernamental dentro del aludido proceso de consulta previa sea un asunto que le competa articular a esta Corte; de allí que no se pueda acusar a la medida de reparación integral de obscura o confusa. Por lo tanto, este Organismo considera que no existe punto alguno que se deba aclarar y rechaza lo solicitado por improcedente. Además, es importante recordar que en el párrafo 90 de la sentencia N° 1325-15-EP/22 se precisó lo siguiente:

*“90. Ahora bien, aun cuando el caso in examine se ha remitido a los hechos alegados por las partes, no se puede desconocer que la consulta previa no se ha realizado y que esta es una obligación ineludible del Estado y un derecho de los pueblos indígenas, que se debe cumplir. En tal sentido, con el fin de garantizar la efectiva vigencia de los derechos colectivos del pueblo indígena Shuar y garantizar el carácter previo de la consulta, esta Corte considera pertinente disponer que la consulta previa, no se refiera únicamente a las actuaciones administrativas impugnadas; esto es, la licencia, auditoría y estudio de impacto ambiental, sino a la viabilidad del proyecto minero Panantza - San Carlos en general”.*

22. Finalmente, en referencia al pedido de aclaración detallado en el párrafo 7.4 *supra*, se enfatiza que dentro de la sentencia N° 1325-15-EP/22, en ninguna de sus partes se hace alusión a la obligatoriedad de desarrollar normativa para la aplicación del mecanismo de consulta en el caso en concreto, por lo que también se niega dicho pedido de aclaración.

#### **Consideración adicional:**

23. Esta Corte toma nota de los escritos ingresados el 02 de noviembre y 22 de diciembre de 2022, por parte de la Defensoría del Pueblo y los accionantes, por medio de los cuales se vierten alegaciones inherentes al proceso de ejecución de la sentencia; por lo tanto, se dispone que los mismos sean analizados y proveídos dentro la respectiva fase de seguimiento, conforme lo prescrito en los artículos 100, 101 y 102 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### **VI. Decisión**

24. En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Negar** los pedidos de ampliación interpuestos por la defensa técnica de los accionantes de conformidad a los párrafos 13,17,18 y 19 *supra*; y, subsidiariamente en función de la reconducción realizada en los párrafos 14, 15

<sup>5</sup> El artículo 226 de la Constitución dispone que: *“Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”.*



y 16 *supra*, **aceptar parcialmente la aclaración** del decisorio 7.b de la sentencia N° 1325-15-EP/22, al tenor de lo siguiente: “*El plazo de seis meses para la realización de la consulta previa, libre e informada, implica el tiempo en el cual el Estado y los titulares de este derecho colectivo deberán acordar e instrumentar el referido mecanismo de participación, sin que esto obste la posibilidad -que de común acuerdo y atendiendo las circunstancias específicas del procedimiento de consulta-, se pueda solicitar a este Organismo de forma motivada la prórroga de dicho plazo*”.

2. **Negar** los pedidos de aclaración planteados por el MAATE.
3. Disponer la activación de la fase de seguimiento de la sentencia N° 1325-15-EP/22.
4. Esta decisión, de conformidad con el artículo 440 de la Constitución, tiene carácter de definitiva e inapelable.
5. Notifíquese.

ALI VICENTE Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que el Auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; un voto salvado del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz quien anunció que: “*considerando que presenté un voto concurrente a la sentencia y, el auto que estamos tratando versa sobre aquellos razonamientos específicos con los cuales no estuve de acuerdo en la decisión principal, presento voto salvado*”; y, un voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien anunció que: “*tomando en cuenta que no participé en la sentencia y que se está aceptando parcialmente el pedido de aclaración, por favor que se deje constancia en acta que no estoy de acuerdo con la decisión de aclarar*”, en sesión ordinaria de miércoles 18 de enero del 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE POR  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Memorando Nro. MAATE-SCA-2023-0517-M

Quito, D.M., 05 de abril de 2023

**PARA:** Sr. Mgs. Jorge Isaac Viteri Reyes  
**Coordinador General de Asesoría Jurídica**

**ASUNTO:** RESPUESTA MEMORANDO NRO. MAATE-CGAJ-2023-0434-M SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA EMITIDA DENTRO DE LA ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN NO. 1325-15-EP/22.

De mi consideración:

Mediante Memorando Nro. MAATE-CGAJ-2023-0434-M de 15 de marzo de 2023, la Coordinación General de Asesoría Jurídica solicita a la Subsecretaría de Calidad Ambiental remita un informe actualizado del cumplimiento de la sentencia No. 1325-15-EP/22, emitida el 14 de septiembre de 2022.

Adicionalmente, pone en conocimiento que mediante escrito ingresado el 11 de octubre del 2022 a la Corte Constitucional del Ecuador, se solicitó la aclaración del fallo, la cual fue resuelta mediante el Auto aclaratorio del 18 de enero de 2023, dentro de la Acción Extraordinaria de Protección No. 1325-15-EP/22, que en su parte pertinente textualmente dice:

*“V. Análisis de los pedidos de ampliación y aclaración*

*5.1. Recurso de los accionantes:*

*[...]*

*16. En tal virtud, esta Corte estima pertinente aclarar el decisorio 7.b de la sentencia, en el sentido de que: el plazo de seis meses para la realización de la consulta previa, libre e informada, implica el tiempo en el cual el Estado y los titulares de este derecho colectivo deberán acordar e instrumentar el referido mecanismo de participación, sin que esto obste la posibilidad -que de común acuerdo y atendiendo las circunstancias específicas del procedimiento de consulta-, se pueda solicitar a este Organismo de forma motivada la prórroga de dicho plazo.” (Énfasis agregado).*

*VI. Decisión*

*[...] 2. Negar los pedidos de aclaración planteados por el MAATE.”*

Al respecto, con el objeto de cumplir con lo dispuesto en la sentencia No. 1325-15-EP/22, y autoaclaratorio del 18 de enero de 2023, remito el Informe Técnico Nro. 087-2023-URA-DRA-SCA-MAATE de 4 de abril de 2023 que contiene el detalle de las acciones realizadas por el Ministerio del Ambiente Agua y Transición Ecológica en el marco del cumplimiento de la Sentencia No. 1325-15-EP/22 con respecto a las concesiones que conforman el proyecto minero “San Carlos Panantza”.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

Mgs. Ana Gabriela Manosalvas Ortiz  
**SUBSECRETARIA DE CALIDAD AMBIENTAL, ENCARGADA**

**Memorando Nro. MAATE-SCA-2023-0517-M**

**Quito, D.M., 05 de abril de 2023**

Referencias:

- MAATE-CGAJ-2023-0434-M

Anexos:

- 1068-e0601885001674751569.pdf  
- anexo\_1.-\_sentencia\_nro.\_1325-15-ep-22\_compressed.pdf  
- anexo\_2.-\_auto\_aclaratorio\_compressed.pdf  
- anexo\_3.-\_informe\_técnico\_nro.\_14-121-2022-isa-uca-otmo-maae\_compressed.pdf  
- anexo\_4.-\_maate-dz6-2022-5417-m.pdf  
- anexo\_5.-\_maate-dcs-2022-0558-m.pdf  
- anexo\_6.-\_maate-vma-2023-0091-o.pdf  
- anexo\_7.-\_maate-maate-2023-0540-o.pdf  
- anexo\_8.-\_mem-vm-2023-0091-me.pdf  
- anexo\_10.-\_actas\_de\_reunión.pdf  
- anexo\_10.1\_actas\_de\_reunión\_compressed.pdf  
- informe\_técnico\_087-2023-ura-dra-sca-maate-final-signed-signed-signed.pdf

Copia:

Sra. Mgs. Paola Margarita Santillan Ibarra  
**Directora de Regularización Ambiental**

Sr. Ing. Carlos Augusto Flores Cevallos  
**Analista de Regularización Ambiental 2**

Srta. Mgs. María Cristina Pérez Valle  
**Analista de Regularización Ambiental 1**

Srta. Lcda. Andrea Paola Macas Machuca  
**Asistente Administrativo 3**

Srta. Abg. Maria Fernanda Manopanta Pilicita  
**Directora de Patrocinio Judicial**

mp/ps



ANNA GABRIELA  
MANOSALVAS ORTIZ

Memorando Nro. MAATE-CGAJ-2023-0624-M

Quito, D.M., 11 de abril de 2023

**PARA:** Srta. BQF Berenice Alexandra Quiroz Yanez  
**Subsecretaria de Calidad Ambiental, Encargada**

**ASUNTO:** Información sobre la causa No. 1325-15-EP - Ref. Panantza San Carlos.

De mi consideración:

Con un atento y cordial saludo, me refiero a su memorando No. MAATE-SCA-2023-0517-M, que en su parte pertinente textualmente dice:

"... con el objeto de cumplir con lo dispuesto en la sentencia No. 1325-15-EP/22, y auto aclaratorio del 18 de enero de 2023, remito el Informe Técnico Nro. 087-2023-URA-DRA-SCA-MAATE de 4 de abril de 2023 que contiene el detalle de las acciones realizadas por el Ministerio del Ambiente Agua y Transición Ecológica en el marco del cumplimiento de la Sentencia No. 1325-15-EP/22 con respecto a las concesiones que conforman el proyecto minero "San Carlos Panantza"."

Al respecto, me permito informar que, esta Coordinación General de Asesoría Jurídica, remitió a la Corte Constitucional el Informe Técnico Nro. 087-2023-URA-DRA-SCA-MAATE, y sus anexos, el 05 de abril del 2023, sobre la base de dicho documento, solicitó: 1) se declare el cumplimiento de los literales a) y c), del numeral 7 de la parte dispositiva de la sentencia; y, 2) en relación al literal b) ibídem, requirió la prórroga del plazo, con fundamento establecido en el auto aclaratorio del 18 de enero del 2023.

Por otro lado, en virtud de que el cumplimiento literal b) antes referido, se encuentra ejecutándose, al amparo del literal e) ibídem, que textualmente dice: "...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.", solicito que hasta los tres primeros días hábiles de cada mes se informe a esta Coordinación General Jurídica el avance en el cumplimiento del literal b) del numeral 7 de la parte dispositiva de la sentencia 1325-15-EP/22, emitida dentro de la causa No. 1325-15-EP.

Para el efecto, sírvase encontrar adjunto el escrito ingresado por esta Cartera de Estado el 05 de abril del 2023, a la Corte Constitucional.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

Mgs. Jorge Isaac Viteri Reyes  
**COORDINADOR GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA**

Referencias:  
- MAATE-SCA-2023-0517-M

Anexos:  
- [untitled]\_2023041014305800.pdf

Memorando Nro. MAATE-CGAJ-2023-0624-M

Quito, D.M., 11 de abril de 2023

Copia:

Sra. Mgs. Ana Gabriela Manosalvas Ortiz  
**Viceministra del Ambiente**

Sra. Mgs. Paola Margarita Santillan Ibarra  
**Directora de Regularización Ambiental**

Srta. Mgs. María Cristina Pérez Valle  
**Analista de Regularización Ambiental 1**

Srta. Abg. Maria Fernanda Manopanta Pilicita  
**Directora de Patrocinio Judicial**

Sr. Abg. Dario Fernando Cueva Valdez  
**Abogado 3**

dc/mm



firmado electrónicamente por  
**JORGE ISAAC VITERI  
REYES**

Oficio Nro. MAATE-VMA-2023-0112-O

Quito, D.M., 13 de abril de 2023

**Asunto:** SOLICITUD DE CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA 1325-15-EP/22 DE 14 DE SEPTIEMBRE DE 2022 AL PUEBLO SHUAR (SAN CARLOS a PANANTZA)

Señor Abogado  
Juan Jose Espinosa Cordova  
**Viceministro de Minas**  
**MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS**  
En su Despacho

De mi consideración:

Mediante memorando Nro. MAATE-CGAJ-2023-0624-M, de 11 de abril de 2023, la Coordinación General de Asesoría informa a la Subsecretaría de Calidad Ambiental, que en cumplimiento de la Sentencia Nro. 1325-15-EP/22, con respecto a las concesiones que conforman el proyecto minero San Carlos Panantza, se remitió el 05 de abril de 2023 a la Corte Constitucional el Informe Técnico Nro. 087-2023-URA-DRA-SCA-MAATE, y sus anexos, sobre la base de dicho documento, solicitó: 1) se declare el cumplimiento de los literales a) y c), del numeral 7 de la parte dispositiva de la sentencia; y, 2) en relación al literal b) ibídem, requirió la prórroga del plazo, con fundamento establecido en el auto aclaratorio del 18 de enero del 2023.

Por otro lado, solicita que hasta los tres primeros días hábiles de cada mes se informe a la Coordinación General Jurídica el avance en el cumplimiento del literal b) del numeral 7 de la parte dispositiva de la Sentencia 1325-15-EP/22 en lo concerniente a la instrumentalización del procedimiento de la Consulta, Previa, Libre e Informada que textualmente dice:

***“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”. (Énfasis fuera de texto).***

Con base a lo expuesto, esta Cartera de Estado, solicita gentilmente, se delegue un funcionario con conocimiento del tema y poder de decisión, para retomar las reuniones mantenidas con el objeto de avanzar con la estrategia para elaborar el mecanismo de la

Oficio Nro. MAATE-VMA-2023-0112-O

Quito, D.M., 13 de abril de 2023

Consulta Previa, Libre e Informada en cumplimiento de la Sentencia No. 1325-15-EP/22 del 14 de septiembre de 2022.

La reunión se llevará a cabo el día lunes 17 de abril de 2023 de 10h00 a 12h00, en el edificio del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, Planta Central, piso 1, ubicado en las calles Madrid 1159 y Andalucía.

Solicito gentilmente, confirmar la asistencia de su delegado al correo electrónico: andrea.macas@ambiente.gob.ec

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

Mgs. Ana Gabriela Manosalvas Ortiz  
**VICEMINISTRA DEL AMBIENTE**

Referencias:

- MAATE-CGAJ-2023-0624-M

Anexos:

- [untitled]\_2023041014305800.pdf

Copia:

Señor Magíster  
Jorge Isaac Viteri Reyes  
**Coordinador General de Asesoría Jurídica**

Señora Magíster  
Paola Margarita Santillan Ibarra  
**Directora de Regularización Ambiental**

cf/mp/ps/bq



Firmado electrónicamente por:  
**ANA GABRIELA  
MANOSALVAS ORTIZ**

Oficio Nro. MAATE-SCA-2023-2293-O

Quito, D.M., 17 de abril de 2023

**Asunto:** CUMPLIMIENTO DE SENTENCIA 1325-15-EP/22 DE 14 DE SEPTIEMBRE DE 2022 AL PUEBLO SHUAR (SAN CARLOS - PANANTZA)

Señora  
María Elena Hurtado Muñoz  
**Subsecretaria de Territorio y Seguimiento Ambiental  
MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS**

Señor Abogado  
Jorge Luis Macas Romero  
**Coordinador General Jurídico, Encargado  
MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS**

Señor Doctor  
Jorge Rodrigo Jiménez Sarabia  
**Director de Diálogo y Gestión de Conflictos, Encargado  
MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS**

Señor Abogado  
Diego Leonardo Cofre Calderón  
**Director de Patrocinio Legal, Subrogante  
MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS**  
En su Despacho

De mi consideración:

Mediante oficio Nro. MAATE-VMA-2023-0112-O, de 13 de abril de 2023, el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica solicitó al Ministerio de Energía y Minas se delegue un funcionario para que asista a la reunión del día lunes 17 de abril de 2023, con el fin de avanzar con la estrategia para elaborar el mecanismo de la Consulta, Previa, Libre e Informada en cumplimiento de la Sentencia No. 1325-15-EP/22 del 14 de septiembre de 2022, la cual textualmente dice lo siguiente:

***“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”.*** (Énfasis fuera de texto).

En este contexto, y considerando que a la convocatoria en mención no asistieron sus delegados, por medio del presente convoco a una nueva reunión de trabajo para el día jueves 20 de abril de 2023 de 10h00 a 12h00, en el edificio del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, Planta Central, piso 1, ubicado en las calles Madrid 1159 y Andalucía, con el fin de retomar las reuniones mantenidas, con el objeto de avanzar con la estrategia para elaborar el mecanismo de la Consulta, Previa, Libre e Informada en cumplimiento de la Sentencia No. 1325-15-EP/22 del 14 de septiembre de 2022.

Oficio Nro. MAATE-SCA-2023-2293-O

Quito, D.M., 17 de abril de 2023

Solicito gentilmente, confirmar la asistencia de su delegado al correo electrónico andrea.macas@ambiente.gob.ec

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

BQF Berenice Alexandra Quiroz Yanez  
**SUBSECRETARIA DE CALIDAD AMBIENTAL, ENCARGADA**

Referencias:

- MAATE-CGAJ-2023-0624-M

Anexos:

- [untitled]\_2023041014305800.pdf  
- maate-vma-2023-0112-o.pdf

Copia:

Señor Magíster  
Jorge Isaac Viteri Reyes  
**Coordinador General de Asesoría Jurídica**

Señora Magíster  
Paola Margarita Santillan Ibarra  
**Directora de Regularización Ambiental**

Señorita Magíster  
María Cristina Pérez Valle  
**Analista de Regularización Ambiental 1**

Señor Ingeniero  
Carlos Augusto Flores Cevallos  
**Analista de Regularización Ambiental 2**

Señorita Licenciada  
Andrea Paola Macas Machuca  
**Asistente Administrativo 3**

mp/ps



BERENICE ALEXANDRA  
QUIROZ YANEZ

Oficio Nro. MEM-VM-2023-0106-OF

Quito, D.M., 20 de abril de 2023

**Asunto:** SOLICITUD: DELEGACIÓN PERMANENTE DE DELEGADOS INSTITUCIONALES EN CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA 1325-15-EP/22

Señora Magíster  
Ana Gabriela Manosalvas Ortiz  
**Viceministra del Ambiente**  
**MINISTERIO DEL AMBIENTE, AGUA Y TRANSICIÓN ECOLÓGICA**

Señora Abogada  
Paola Elizabeth Flores Jaramillo  
**Ministra de la Mujer y Derechos Humanos**  
**MINISTERIO DE LA MUJER Y DERECHOS HUMANOS**

Señor Magíster  
Mario Francisco Cuvi Santacruz  
**Viceministro de Gobernabilidad**  
**MINISTERIO DE GOBIERNO**  
En su Despacho

De mi consideración:

En cumplimiento a la Sentencia Nro. 1325-15-ep/22 del 14 de Septiembre del 2022 y la Aclaración y/o Ampliación de 18 de enero del 2023, emitida dentro de la Acción Extraordinaria de Protección Nro. 1325-15-EP, y con la finalidad de adoptar las acciones que correspondan, conforme a las atribuciones y competencias de las instituciones involucradas en el Dictamen Constitucional; y, observando los procedimientos y normativa pertinente con el fin de precautar los intereses del Estado y garantizar el cumplimiento de las obligaciones; y una vez presentado el informe correspondiente a la Corte Constitucional del Ecuador mediante Ref.- Causa 1325-15-EP/22, Jueza Constitucional: Carmen Corral Ponce, con Fe de Presentación Número de Ingreso: JUR-2023-3021, 1325-15-EP, Acción Extraordinaria De Protección.

Con la finalidad de acordar e instrumentar el referido mecanismo de participación (Consulta Previa, Libre e Informada) en el 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.

En este sentido, se realiza la delegación como responsable de la comisión interinstitucional representante del Viceministerio de Minas, al Dr. Jorge Rodrigo

Oficio Nro. MEM-VM-2023-0106-OF

Quito, D.M., 20 de abril de 2023

Jiménez Sarabia, Director de Diálogo y Gestión de Conflictos; y, responsable institucional en territorio, al Ing. Diego Fernando Chamba Pinto, Especialista de Diálogo y Gestión de Conflictos, para que, en el marco de las atribuciones y responsabilidades de cada institución y en el marco del cumplimiento de la Sentencia Nro. 1325-15-ep/22, articule todas las acciones pertinentes al cumplimiento de lo establecido.

Adicionalmente, solicitarles estimadas autoridades en el marco del cumplimiento de la Sentencia en mención, se delegue a dos funcionarios responsables institucionales para la instrumentación del proceso, esta información deberá notificarse a este despacho a través del Sistema de Gestión Documental Quipux, con nombres y apellidos, contacto, cargo y correo electrónico.

Finalmente, conformado el equipo interinstitucional (Planta Central y de Territorio), hago extensiva la invitación a una reunión en las oficinas del Ministerio de Energía y Minas (Av. República de El Salvador N36-64 y Suecia), Subsecretaría de Territorio y Seguimiento Ambiental, 3er piso, a las 10:00, 26 de abril del 2023.

La reunión en mención la dirigirá Dra. María Elena Hurtado Muñoz, Subsecretaria de Territorio de Seguimiento Ambiental, para desarrollar el siguiente orden del día:

1. Metodología de trabajo.
2. Definición de roles por institución.
3. Cronograma de actividades.
4. Compromisos y cierre

Seguro de contar con lo solicitado, le reitero mi sincero agradecimiento.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

Abg. Juan Jose Espinosa Cordova  
**VICEMINISTRO DE MINAS**

Copia:

Señor Doctor  
Fernando Santos Alvite  
**Ministro de Energía y Minas**

Señor Abogado  
José Antonio Dávalos Hernández  
**Ministro del Ambiente, Agua y Transición Ecológica**  
**MINISTERIO DEL AMBIENTE, AGUA Y TRANSICIÓN ECOLÓGICA**

Oficio Nro. MEM-VM-2023-0106-OF

Quito, D.M., 20 de abril de 2023

Señor Abogado  
Carlos Wilfrido Rivera Reinoso  
**Gobernador de la Provincia del Cañar**  
**MINISTERIO DE GOBIERNO**

Señorita Magíster  
Kathye Sara Herrera Carrión  
**Directora de Coordinación Socio Política**  
**MINISTERIO DE GOBIERNO**

Señora Magíster  
Paola Margarita Santillan Ibarra  
**Directora de Regularización Ambiental**  
**MINISTERIO DEL AMBIENTE, AGUA Y TRANSICIÓN ECOLÓGICA**

Señora  
María Elena Hurtado Muñoz  
**Subsecretaria de Territorio y Seguimiento Ambiental**

Señor Doctor  
Jorge Rodrigo Jiménez Sarabia  
**Director de Diálogo y Gestión de Conflictos, Encargado**

Señor Ingeniero  
Diego Fernando Chamba Pinto  
**Especialista de Diálogo y Gestión de Conflictos**

Señorita Abogada  
Tiffany Zelig Cruz  
**Analista de Territorio 2**

Señorita Magíster  
Claudia del Rocio Balseca Endara  
**Directora de Política Integral y Promoción de Derechos Humanos.**  
**MINISTERIO DE LA MUJER Y DERECHOS HUMANOS**

Señor Abogado  
Diego Leonardo Cofre Calderón  
**Director de Patrocinio Legal, Subrogante**

dc/jj/MH



Generado y firmado electrónicamente por:  
**JUAN JOSE ESPINOSA**  
CORDOVA

Oficio Nro. MAATE-VMA-2023-0127-O

Quito, D.M., 25 de abril de 2023

**Asunto:** SOLICITUD: DELEGACIÓN PERMANENTE DE DELEGADOS INSTITUCIONALES EN CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA 1325-15-EP/22

Señor Abogado  
Juan Jose Espinosa Cordova  
**Viceministro de Minas**  
**MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS**  
En su Despacho

De mi consideración:

Mediante Oficio Nro. MEM-VM-2023-0106-OF de 20 de abril de 2023, el Viceministro de Minas expresa lo siguiente:

*“En cumplimiento a la Sentencia Nro. 1325-15-ep/22 del 14 de Septiembre del 2022 y la Aclaración y/o Ampliación de 18 de enero del 2023, emitida dentro de la Acción Extraordinaria de Protección Nro. 1325-15-EP, y con la finalidad de adoptar las acciones que correspondan, conforme a las atribuciones y competencias de las instituciones involucradas en el Dictamen Constitucional; y, observando los procedimientos y normativa pertinente con el fin de precautelar los intereses del Estado y garantizar el cumplimiento de las obligaciones; y una vez presentado el informe correspondiente a la Corte Constitucional del Ecuador mediante Ref.- Causa 1325-15-EP/22, Jueza Constitucional: Carmen Corral Ponce, con Fe de Presentación Número de Ingreso: JUR-2023-3021, 1325-15-EP, Acción Extraordinaria De Protección.*

*Con la finalidad de acordar e instrumentar el referido mecanismo de participación (Consulta Previa, Libre e Informada) en el 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.*

*(...) Adicionalmente, solicitarles estimadas autoridades en el marco del cumplimiento de la Sentencia en mención, se delegue a dos funcionarios responsables institucionales para la instrumentación del proceso, esta información deberá notificarse a este despacho a través del Sistema de Gestión Documental Quipux, con nombres y apellidos, contacto, cargo y correo electrónico.”*

Al respecto, me permito comunicar los delegados institucionales del **Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica** son:

Oficio Nro. MAATE-VMA-2023-0127-O

Quito, D.M., 25 de abril de 2023

1. Paola Margarita Santillán Ibarra, Directora de Regularización Ambiental, correo electrónico: paola.santillan@ambiente.gob.ec celular: 0959280224; delegado institucional del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, que se encargará de coordinar las acciones pertinentes.
2. Diana Carolina León Cadena, analista técnica de Regularización Ambiental, correo electrónico: diana.leon@ambiente.gob.ec teléfono celular: 0982139872; responsable institucional en territorio para desarrollar las Asambleas con las Comunidades estipuladas en la Sentencia Nro. 1325-15-ep/22.

Particular que comunico para los fines pertinentes.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

Mgs. Ana Gabriela Manosalvas Ortiz  
**VICEMINISTRA DEL AMBIENTE**

Referencias:

- MAATE-VMA-2023-0083-E

Copia:

Señorita Bioquímica Farmacéutica  
Berenice Alexandra Quiroz Yanez  
**Subsecretaria de Calidad Ambiental, Encargada**

Señora Magíster  
Paola Margarita Santillan Ibarra  
**Directora de Regularización Ambiental**

Señor Abogado  
Dario Fernando Cueva V.  
**Director de Patrocinio Judicial, Encargado**

mp/ps/bq



Firmado electrónicamente por:  
**ANA GABRIELA  
MANOSALVAS ORTIZ**

Fecha: 20 Abril 2023	Tema: cumplimiento Sentencia Nro. 1325-15-ep/22 San Carlos Panantza.
Hora de Inicio: 10:00	Hora de Fin: 11:00
Lugar: SCA - MAATE.	

**AGENDA**

- Determinación de Actividades para avanzar con la estrategia para elaborar el mecanismo de la consulta Previa, libre e informada en cumplimiento de la sentencia.

**DESARROLLO DE LA AGENDA**

- Determinación de las Carteras de Estado que participen, acompañen por el desarrollo y cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia.



**Memorando Nro. MMDH-DPRIAC-2023-0087-M**

**Quito, D.M., 27 de abril de 2023**

**PARA:** Sr. Abg. Juan Jose Espinosa Cordova  
**Viceministro de Minas**

**ASUNTO:** Se remite estándares internacionales en torno al derecho a la consulta previa e informada - Sentencia en el Caso No. 1325-15-E

De mi consideración:

El Decreto Ejecutivo No. 216, de 1 de octubre de 2021, otorga a la Secretaría de Derechos Humanos la competencia de Obligaciones Nacionales e Internacionales en materia de Derechos Humanos; para cuyo cumplimiento tiene la atribución de coordinar con las entidades competentes la ejecución de sentencias, medidas cautelares, medidas provisionales, acuerdo amistosos, recomendaciones, resoluciones e informes de fondo originados del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y en el Sistema Universal de Derechos Humanos; y, demás obligaciones surgidas por compromisos internacionales en esta materia.

El Decreto Ejecutivo No. 609, de 29 de noviembre de 2022, en su artículo 1 establece que se cambie la denominación de la Secretaría de Derechos Humanos a “Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos” como entidad de derecho público, con personería jurídica y dotada de autonomía administrativa y financiera; en el artículo 2 se establece que ejercerá todas las competencias, atribuciones, funciones, representaciones, delegaciones, derechos, obligaciones, presupuesto, recursos, bienes y en general, todos los activos y pasivos que consten en las leyes, decretos, reglamentos y demás normativa vigente, así como convenios, contratos y otros instrumentos jurídicos de la Secretaría de Derechos Humanos.

La Constitución de la República del Ecuador, prescribe en su Art. 82 que la Seguridad Jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes; es decir, que garantiza la preexistencia de las normas y el respeto por parte de las autoridades; así como también, su Art. 226, dispone que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

Mediante Oficio Nro. MAATE-MAATE-2023-0540-O de 23 de marzo el Ministro el Ambiente Agua y Transición Ecológica, Subrogante, remitió a este Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, a sentencia No. 1325-15-EP/22, emitida el 14 de septiembre de 2022.

**Memorando Nro. MMDH-DPRIAC-2023-0087-M**

**Quito, D.M., 27 de abril de 2023**

En el Caso No. 1325-15-E, Acción extraordinaria de protección se analiza la sentencia de segunda instancia dictada dentro del proceso de acción de protección N°17575-2015-00356. En el Caso No. 1325-15-E, el Pleno de la Corte Constitucional, por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, entre otros puntos resolvió:

*“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.”*

Por lo expuesto, respetando las competencias y las atribuciones de este Ministerio de Mujer y Derechos Humanos, y con base en las reuniones que se han mantenido con el Ministerio de Energía y Minas y el Ministro el Ambiente Agua y Transición Ecológica para articular un instrumento que permita la realización de una consulta previa, libre e informada al margen de lo resuelto en sentencia No. 1325-15-E, se remite un Informe realizado por la Dirección de Protección, Reparación Integral y Autoridad Central, cuyo contenido expone estándares internacionales a ser considerados.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

Srta. Andrea Fernanda Romo Perez  
**DIRECTORA DE PROTECCIÓN, REPARACIÓN INTEGRAL Y AUTORIDAD CENTRAL**

Anexos:

- inf.\_estándares.pdf

Copia:

Srta. Abg. Norma Vanessa Macas Medina  
**Especialista de Obligaciones Internacionales**

Sr. Ing. Diego Fernando Chamba Pinto  
**Especialista de Diálogo y Gestión de Conflictos**

Sra. Mgs. Paola Margarita Santillan Ibarra

**Memorando Nro. MMDH-DPRIAC-2023-0087-M**

**Quito, D.M., 27 de abril de 2023**

**Directora de Regularización Ambiental**

nm



Verificado electrónicamente por  
**ANDREA FERNANDA**  
**ROMO PEREZ**

## DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN, REPARACIÓN INTEGRAL Y AUTORIDAD CENTRAL

### INFORME – ESTÁNDARES INTERNACIONALES EN TORNO AL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA

#### ANTECEDENTES

En Acción extraordinaria de protección, CASO No. 1325-15-EP, la Corte Constitucional analizó la sentencia de segunda instancia dictada dentro del proceso de acción de protección N°17575-2015- 00356.

El Pleno de la CC, aceptó la acción de protección y resolvió 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, para lo cual ordenó en lo pertinente:

*“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.”*

#### BASE LEGAL

##### Constitución de la República del Ecuador

Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado (...)

1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales (...)

Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios (...)

4. Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.

5. En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia (...)

9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución. El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos. El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas (...)

Art. 57.7.- 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: (...) 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; participar en 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.

Art. 424.- La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica. La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.

Art. 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales (...)

Art. 426.- Todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución. Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente.

### **Convención Americana de Derechos Humanos**

Art. 1.- Obligación de Respetar los Derechos.

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo idioma, religión, opiniones o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Art. 2.- Deber de adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el Artículo 1 no estuviere ya garantizando por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Art. 21.- Derecho a la propiedad privada

1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La Ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.

2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.

### **Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales.**

#### Artículo 6

- a) Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
- b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
- c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

#### Artículo 13

1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.
2. La utilización del término tierras en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

#### Artículo 15

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.
2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

#### Artículo 17

1. Deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos.
2. Deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad.
3. Deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos.

#### Artículo 22

1. Deberán tomarse medidas para promover la participación voluntaria de miembros de los pueblos interesados en programas de formación profesional de aplicación general.
2. Cuando los programas de formación profesional de aplicación general existentes no respondan a las necesidades especiales de los pueblos interesados, los gobiernos deberán asegurar, con la participación de dichos pueblos, que se pongan a su disposición programas y medios especiales de formación.

3. Estos programas especiales de formación deberán basarse en el entorno económico, las condiciones sociales y culturales y las necesidades concretas de los pueblos interesados. Todo estudio a este respecto deberá realizarse en cooperación con esos pueblos, los cuales deberán ser consultados sobre la organización y el funcionamiento de tales programas. Cuando sea posible, esos pueblos deberán asumir progresivamente la responsabilidad de la organización y el funcionamiento de tales programas especiales de formación, si así lo deciden.

#### Artículo 27

1. Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales.

2. La autoridad competente deberá asegurar la formación de miembros de estos pueblos y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas, cuando haya lugar.

3. Además, los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin.

#### Artículo 28

1. Siempre que sea viable, deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan. Cuando ello no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo.

2. Deberán tomarse medidas adecuadas para asegurar que esos pueblos tengan la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país.

3. Deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas.

Los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación. No podrá alegarse falta de ley o desconocimiento de las normas para justificar la vulneración de los derechos y garantías establecidos en la Constitución, para desechar la acción interpuesta en su defensa, ni para negar el reconocimiento de tales derechos.

#### Estándares Internacionales

- **Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam.**  
**Sentencia de 28 de noviembre de 2007**

133. La Corte IDH ha manifestado que al garantizar la participación efectiva de los integrantes del pueblo Saramaka en los planes de desarrollo o inversión dentro de su territorio, el Estado tiene el deber de consultar, activamente, con Nº 11 Pueblos Indígenas y Tribales 136 dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones (...). Este deber requiere que el Estado acepte y brinde información, e implica una comunicación constante entre las partes. Las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo. Asimismo, se debe consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el

caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado. El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros del pueblo Saramaka tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria. Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo Saramaka para la toma de decisiones.

134. Asimismo, considera que, cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio Saramaka, el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar a los Saramakas, sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus costumbres y tradiciones. La Corte considera que la diferencia entre "consulta" y "consentimiento" en este contexto requiere de mayor análisis.

135. Al respecto, el Relator Especial de la ONU sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas ha observado, de manera similar, que:

Siempre que se lleven a cabo proyectos a gran escala en áreas ocupadas por pueblos indígenas, es probable que estas comunidades tengan que atravesar cambios sociales y económicos profundos que las autoridades competentes no son capaces de entender, mucho menos anticipar. Los efectos principales (...) comprenden la pérdida de territorios y tierra tradicional, el desalojo, la migración y el posible reasentamiento, agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural, la destrucción y contaminación del ambiente tradicional, la desorganización social y comunitaria, los negativos impactos sanitarios y nutricionales de larga duración y, en algunos casos, abuso y violencia<sup>1</sup>

En consecuencia, el Relator Especial de la ONU determinó que es esencial el consentimiento libre, previo e informado para la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas en relación con grandes proyectos de desarrollo<sup>2</sup>

136. De manera similar, otros organismos y organizaciones internacionales han señalado que, en determinadas circunstancias y adicionalmente a otros mecanismos de consulta, los Estados deben obtener el consentimiento de los pueblos tribales e indígenas para llevar a cabo planes de desarrollo o inversión a grande escala que tengan un impacto significativo en el derecho al uso y goce de sus territorios ancestrales.

137. La Corte, además considera que, adicionalmente a la consulta que se requiere siempre que haya un plan de desarrollo o inversión dentro del territorio tradicional Saramaka, la salvaguarda de participación efectiva que se requiere cuando se trate de grandes planes de desarrollo o inversión que puedan tener un impacto profundo en los derechos de propiedad de los miembros del pueblo Saramaka a gran parte de su territorio, debe entenderse como requiriendo adicionalmente la obligación de obtener el consentimiento libre, previo e informado del pueblo Saramaka, según sus costumbres y tradiciones.

138. La segunda garantía que el Estado debe cumplir al considerar los planes de desarrollo dentro del territorio Saramaka es aquella de compartir, razonablemente, los beneficios del proyecto con el pueblo Saramaka. Se puede decir que el concepto de compartir los beneficios, el cual puede encontrarse en varios instrumentos internacionales respecto de los derechos de los pueblos indígenas y tribales.

<sup>1</sup> ONU, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, supra nota 97, p. 2.

<sup>2</sup> ONU, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, supra nota 97, párr. 66

140. Por otro lado, el Comité sobre la Eliminación de la Discriminación Racial ha recomendado no sólo que se debe obtener el consentimiento previo e informado de las comunidades cuando existen planes para llevar a cabo grandes actividades de explotación en territorios indígenas, sino también “garantizar que se compartan los beneficios derivados de dicha explotación de manera equitativa”<sup>3</sup>

Del mismo modo, el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas sugirió que, a fin de garantizar los derechos humanos de los pueblos indígenas en relación con grandes proyectos de desarrollo, los Estados deben garantizar una participación mutuamente aceptable en los beneficios (...) En este contexto, de conformidad con el artículo 21.2 de la Convención, se puede entender la participación en los beneficios como una forma de indemnización razonable y en equidad que deriva de la explotación de las tierras y recursos naturales necesarios para la supervivencia del pueblo Saramaka.

- **Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador.  
Sentencia de 27 de junio de 2012**

159. El reconocimiento del derecho a la consulta de las comunidades y pueblos indígenas y tribales está cimentado, entre otros, en el respeto a sus derechos a la cultura propia o identidad cultural (...), los cuales deben ser garantizados, particularmente, en una sociedad pluralista, multicultural y democrática.

160. Es por todo lo anterior que una de las garantías fundamentales para garantizar la participación de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones relativas a medidas que afecten sus derechos, y en particular su derecho a la propiedad comunal, es justamente el reconocimiento de su derecho a la consulta, el cual está reconocido en el Convenio N° 169 de la OIT, entre otros instrumentos internacionales complementarios.

163. El Convenio N° 169 de la OIT se aplica, inter alia, a “los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial”<sup>4</sup>, y por el cual los Estados “deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad”<sup>5</sup>. Los artículos 13 a 19 de dicho Convenio se refieren a los derechos de esas poblaciones sobre sus tierras y territorios” y los artículos 6, 15, 17, 22, 27 y 28 regulan las distintas hipótesis en las cuales debe ser aplicada la consulta previa libre e informada en casos donde se prevén medidas susceptibles de afectarlas.

166. La obligación de consultar a las Comunidades y Pueblos Indígenas y Tribales sobre toda medida administrativa o legislativa que afecte sus derechos reconocidos en la normatividad interna e internacional, así como la obligación de asegurar los derechos de los pueblos indígenas a la participación en las decisiones de los asuntos que conciernan a sus intereses, está en relación directa con la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención (artículo 1.1). Esto implica el deber de organizar adecuadamente todo el aparato gubernamental y, en general, de todas las estructuras a través de las cuales se

<sup>3</sup> Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial, Consideraciones de los Informes presentados por los Estados Partes conforme al artículo 9 de la Convención. Observaciones Finales respecto del Ecuador, para. 16

<sup>4</sup> Convenio N° 169 de la OIT, Artículo 1.1.a

<sup>5</sup> Convenio N° 169 de la OIT OIT, Artículo 2.

manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos. Lo anterior conlleva la obligación de estructurar sus normas e instituciones de tal forma que la consulta a comunidades indígenas, autóctonas, nativas o tribales pueda llevarse a cabo efectivamente, de conformidad con los estándares internacionales en la materia. De este modo, los Estados deben incorporar esos estándares dentro de los procesos de consulta previa, a modo de generar canales de diálogos sostenidos, efectivos y confiables con los pueblos indígenas en los procedimientos de consulta y participación a través de sus instituciones representativas.

167. Puesto que el Estado debe garantizar estos derechos de consulta y participación en todas las fases de planeación y desarrollo de un proyecto que pueda afectar el territorio sobre el cual se asienta una comunidad indígena o tribal, u otros derechos esenciales para su supervivencia como pueblo, estos procesos de diálogo y búsqueda de acuerdos deben realizarse desde las primeras etapas de la elaboración o planificación de la medida propuesta, a fin de que los pueblos indígenas puedan verdaderamente participar e influir en el proceso de adopción de decisiones, de conformidad con los estándares internacionales pertinentes. En esta línea, el Estado debe asegurar que los derechos de los pueblos indígenas no sean obviados en cualquier otra actividad o acuerdos que haga con terceros privados o en el marco de decisiones del poder público que afectarían sus derechos e intereses. Por ello, en su caso, corresponde también al Estado llevar a cabo tareas de fiscalización y de control en su aplicación y desplegar, cuando sea pertinente, formas de tutela efectiva de ese derecho por medio de los órganos judiciales correspondientes

171. La debida protección de la propiedad comunal indígena, en los términos del artículo 21 de la Convención en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, impone a los Estados la obligación positiva de adoptar medidas especiales para garantizar a los pueblos indígenas y tribales el ejercicio pleno e igualitario del derecho a los territorios que han usado y ocupado tradicionalmente.

De tal manera, conforme al artículo 29.b) de la Convención, las disposiciones del artículo 21 de este instrumento deben interpretarse en conjunto con otros derechos reconocidos por el Estado en sus leyes internas o en otras normas internacionales relevantes. Bajo la normativa internacional, no es posible negar a las comunidades y pueblos indígenas a gozar de su propia cultura, que consiste en un modo de vida fuertemente asociado con el territorio y el uso de sus recursos naturales

177. La Corte ha establecido que para garantizar la participación efectiva de los integrantes de un pueblo o comunidad indígena en los planes de desarrollo o inversión dentro de su territorio, el Estado tiene el deber de consultar, activamente y de manera informada, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones, en el marco de una comunicación constante entre las partes. Además, las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo. Asimismo, se debe consultar con el pueblo o la comunidad, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. Asimismo, el Estado debe asegurarse que los miembros del pueblo o de la comunidad tengan conocimiento de los posibles beneficios y riesgos, para que puedan evaluar si aceptan el plan de desarrollo o inversión propuesto. Por último, la consulta debe tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo o comunidad para la toma de decisiones. El incumplimiento de esta obligación, o la realización de la consulta sin observar sus características esenciales, comprometen la responsabilidad internacional de los Estado.

178. Corresponde entonces determinar la forma y sentido en que el Estado tenía la obligación de garantizar el derecho a la consulta del Pueblo Sarayaku (...) El análisis se hará en el siguiente orden: a) el carácter previo de la consulta; b) la buena fe y la finalidad de llegar a un acuerdo; c) la consulta adecuada y accesible; d) el estudio de impacto ambiental, y e) la consulta informada.

180. En lo que se refiere al momento en que debe efectuarse la consulta, el artículo 15.2 del Convenio Nº 169 de la OIT señala que “los gobiernos deberán Nº 11 Pueblos Indígenas y Tribales 142 establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras”. Sobre el particular, este Tribunal ha observado que se debe consultar, de conformidad con las propias tradiciones del pueblo indígena, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso, pues el aviso temprano permite un tiempo adecuado para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado.

181. Al respecto, el Comité de Expertos de la OIT ha establecido, al examinar una reclamación en que se alegaba el incumplimiento por Colombia del Convenio Nº 169 de la OIT, que el requisito de consulta previa implica que ésta debe llevarse a cabo antes de tomar la medida o realizar el proyecto que sea susceptible de afectar a las comunidades, incluyendo medidas legislativas y que las comunidades afectadas sean involucradas lo antes posible en el proceso. Cuando se trate de consulta previa a la adopción de una medida legislativa, los pueblos indígenas deberán ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa, y dichas consultas no deben ser restringidas a propuestas.

185. De acuerdo con las disposiciones del Convenio Nº 169 de la OIT, las consultas deberán ser “llevadas a cabo (...) de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”

186. Además, la consulta no debe agotarse en un mero trámite formal, sino que debe concebirse como “un verdadero instrumento de participación”, “que debe responder al objetivo último de establecer un diálogo entre las partes basado en principios de confianza y respeto mutuos, y con miras a alcanzar un consenso entre las mismas”. En ese sentido, es inherente a toda consulta con comunidades indígenas, el establecimiento de “un clima de confianza mutua” y la buena fe exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de agentes o terceros que actúan con su autorización o aquiescencia. Adicionalmente, la misma consulta de buena fe es incompatible con prácticas tales como los intentos de desintegración de la cohesión social de las comunidades afectadas, sea a través de la corrupción de los líderes comunales o del establecimiento de liderazgos paralelos, o por medio de negociaciones con miembros individuales de las comunidades que son contrarias a los estándares internacionales. Del mismo modo, la normatividad y la jurisprudencia nacional de Estados de la región se han referido a este requisito de buena fe.

187. Es necesario enfatizar que la obligación de consultar es responsabilidad del Estado, por lo que la planificación y realización del proceso de consulta no es un deber que pueda eludirse delegándolo en una empresa privada o en terceros, mucho menos en la misma empresa interesada en la explotación de los recursos en el territorio de la comunidad sujeto de la consulta.

201. Este Tribunal estableció en otros casos que las consultas a Pueblos indígenas deben realizarse a través de procedimientos culturalmente adecuados, es decir, en conformidad con sus propias tradiciones. Por su lado, el Convenio Nº 169 de la OIT dispone que “los gobiernos deberán (...) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas”, así como tomar “medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces”, teniendo en

cuenta su diversidad lingüística, particularmente en aquellas áreas donde la lengua oficial no sea hablada mayoritariamente por la población indígena.

202. Del mismo modo, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT señaló que la expresión "procedimientos apropiados" debe entenderse con referencia a la finalidad de la consulta y que por tanto no hay un único modelo de procedimiento apropiado, el cual debería "tener en cuenta las circunstancias nacionales y de los pueblos indígenas, así como contextualmente de la naturaleza de las medidas consultadas". Así, tales procesos deben incluir, según criterios sistemáticos y preestablecidos, distintas formas de organización indígena, siempre que respondan a procesos internos de estos pueblos. La adecuación también implica que la consulta tiene una dimensión temporal, que de nuevo depende de las circunstancias precisas de la medida propuesta, teniendo en cuenta el respeto a las formas indígenas de decisión. En ese mismo sentido, la jurisprudencia y la legislación interna de varios Estados se refieren a la necesidad de llevar a cabo una consulta adecuada.

- **Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus Miembros Vs. Honduras.  
Sentencia de 08 de octubre de 2015**

215. El Tribunal ha establecido que, para todo plan de desarrollo, inversión, exploración o extracción en territorios tradicionales de comunidades indígenas o tribales, el Estado debe cumplir con las siguientes salvaguardias: i) efectuar un proceso adecuado y participativo que garantice su derecho a la consulta; ii) realizar un estudio previo de impacto ambiental y social; y iii) en su caso, compartir razonablemente los beneficios que se produzcan de la explotación de los recursos naturales.

217. En particular, respecto del momento en que debe efectuarse la consulta, el artículo 15.2 del Convenio 169 de la OIT señala que "en caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras"

218. En vista de lo anterior, la Corte considera que la consulta debe ser aplicada con anterioridad a cualquier proyecto de exploración que pueda afectar el territorio tradicional de las comunidades indígenas o tribales.

- **Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus Miembros Vs. Honduras.  
Sentencia de 08 de octubre de 2015**

154. Con respecto al derecho a la propiedad colectiva, resulta necesario reiterar que éste no es absoluto y que, cuando los Estados imponen limitaciones o restricciones al ejercicio del derecho de los pueblos indígenas o tribales a la propiedad sobre sus tierras, territorios y recursos naturales, éstas deben respetar ciertas pautas, las cuales deben ser establecidas por ley, ser necesarias, proporcionales y con el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática. Asimismo, el primer párrafo del artículo 21 de la Convención establece el derecho a la propiedad y señala como atributos de la propiedad el uso y goce del bien e incluye una limitación a dichos atributos de la propiedad en razón del interés social. A su vez, el segundo inciso refiere a la expropiación de bienes y los requisitos para que tal actuar del Estado pueda considerarse justificado.

155. Además, tratándose del derecho a la propiedad colectiva de pueblos indígenas y tribales, también debe entenderse que una limitación o restricción a ese derecho no implica una

denegación en su subsistencia como pueblo. De ese modo, el Tribunal ha precisado que, adicionalmente a los criterios mencionados, se exige al Estado que verifique que dichas restricciones o limitaciones no impliquen tal denegación.

158. La Corte ha señalado anteriormente, en el Caso del Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, que el derecho a la consulta de los pueblos indígenas y tribales, además de constituir una norma convencional, es también un principio general del Derecho Internacional que está cimentado, entre otros, en la estrecha relación de dichas comunidades con su territorio y en el respeto de sus derechos a la propiedad colectiva y a la identidad cultural. Dichos derechos deben ser garantizados, particularmente, en una sociedad pluralista, multicultural y democrática. Esto implica la obligación de los Estados de garantizar a los pueblos indígenas y tribales su participación en las decisiones relativas a medidas que pueden afectar sus derechos, y en particular su derecho a la propiedad comunal, de acuerdo con sus valores, costumbres y formas de organización. En este sentido, el Convenio 169 de la OIT reconoce las aspiraciones de los pueblos indígenas y tribales para "asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven"<sup>6</sup> Además, de conformidad con lo establecido en el artículo 6.1 del Convenio 169 de la OIT, "A aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente"

## COMENTARIO

La consulta previa, libre e informada es un derecho colectivo reconocido por múltiples organismos que permite alcanzar el desarrollo sustentable de los pueblos, entendido el desarrollo sostenible como la aspiración profunda de un pueblo a vivir en armonía con sus territorios.<sup>7</sup>

En tal sentido, en el momento que el Estado prevea la ejecución de planes de explotación, planes de desarrollo o inversión a grande escala que tengan un impacto significativo en el derecho al uso y goce de sus territorios ancestrales, proyectos que puedan afectar el territorio sobre el cual se asienta una comunidad indígena o tribal y que afecten a determinados intereses de las comunidades y pueblos indígenas, garantizará su participación, mediante procesos de diálogo y búsqueda de acuerdos, los mismos deberán realizarse desde las primeras etapas de la elaboración o planificación de la medida propuesta, a fin de que los pueblos indígenas puedan verdaderamente participar e influir en el proceso de adopción de decisiones.

Del mismo modo, para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, deberá facilitarse si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces.

Al efectuar la consulta, en relación con la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, se deberá determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras.

Así mismo, toda consulta deberá ser realizada con carácter previo, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo, adecuada, accesible e informada; así mismo, ser aplicada con anterioridad

<sup>6</sup> Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en los Países Independientes, Considerando quinto.

<sup>7</sup> La consulta libre, previa e informada en el Ecuador, CDES

a cualquier proyecto de exploración que pueda afectar el territorio tradicional de las comunidades indígenas o tribales

# MINISTERIO DEL AMBIENTE, AGUA Y TRANSICIÓN ECOLÓGICA



**Subsecretaría de Calidad Ambiental**

**Dirección de Regularización Ambiental**

***INFORME TÉCNICO DE ACCIONES REALIZADAS POR EL MINISTERIO DEL  
AMBIENTE AGUA Y TRANSICIÓN ECOLÓGICA EN EL MARCO DEL  
CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA No. 1325-15-EP/22 CON RESPECTO A LAS  
CONCESIONES QUE CONFORMAN EL PROYECTO MINERO "SAN CARLOS  
PANANTZA"***

**Informe técnico Nro. 137-2023-URA-DRA-SCA-MAATE**

**03 de mayo de 2023**

## 1.- DETERMINACIÓN SUSCINTA DEL ASUNTO

Mediante memorando No. MAATE-CGAJ-2023-0624-M del 11 de abril de 2023, la Coordinación General de Asesoría Jurídica puso en conocimiento de la Subsecretaría de Calidad Ambiental que se remitió a la Corte Constitucional el informe técnico Nro. 087-2023-URA-DRA-SCA-MAATE y sus anexos el 05 de abril del 2023, además menciona que: *"sobre la base de dicho documento, solicitó: 1) se declare el cumplimiento de los literales a) y c) del numeral 7 de la parte dispositiva de la sentencia; y, 2) en relación al literal b) ibidem, requirió la prórroga del plazo, con fundamento establecido en el auto aclaratorio del 18 de enero de 2023.*

*Por otro lado, en virtud de que el cumplimiento literal b) antes referido, se encuentra ejecutándose, al amparo del literal e) ibidem, que textualmente dice: "...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.", solicito que hasta los tres primeros días hábiles de cada mes se informe a esta Coordinación General Jurídica el avance en el cumplimiento del literal b) del numeral 7 de la parte dispositiva de la sentencia 1325-15-EP/22, emitida dentro de la causa No. 1325-15-EP. (...)"*

## 2.- FUNDAMENTO

### 2.1.- OBJETIVO:

- Informar sobre las acciones planificadas y emprendidas por esta Cartera de Estado en el marco del cumplimiento del literal b) de la Sentencia Nro. 1325-15-EP/22, emitida por parte de la Corte Constitucional del Ecuador.

### 2.2.- ANTECEDENTES:

- Mediante memorando No. MAATE-CGAJ-2022-1640-M del 12 de octubre de 2022, la Coordinación General de Asesoría Jurídica puso en conocimiento de la Subsecretaría de Calidad Ambiental la Sentencia No. 1325-15-EP, notificada el 05 de octubre del 2022 por la Corte Constitucional del Ecuador, dentro de la Acción Extraordinaria de Protección No. 1325-15-EP/22, en la cual se dispone lo siguiente:

*"(...) 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.***

***(...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.” (Énfasis agregado).” (ANEXO 1)***

- Mediante memorando Nro. MAATE-CGAJ-2023-0434-M de 15 de marzo de 2023, la Coordinación General de Asesoría Jurídica puso en conocimiento de la Subsecretaría de Calidad Ambiental que mediante escrito ingresado el 11 de octubre del 2022 a la Corte Constitucional del Ecuador solicitó la aclaración del fallo, y que la misma fue resuelta mediante el Auto aclaratorio del 18 de enero de 2023, dentro de la Acción Extraordinaria de Protección No. 1325-15-EP/22, que en su parte pertinente textualmente dice:

*“V. Análisis de los pedidos de ampliación y aclaración*

*5.1. Recurso de los accionantes:*

***[...] 16. En tal virtud, esta Corte estima pertinente aclarar el decisorio 7.b de la sentencia, en el sentido de que: el plazo de seis meses para la realización de la consulta previa, libre e informada, implica el tiempo en el cual el Estado y los titulares de este derecho colectivo deberán acordar e instrumentar el referido mecanismo de participación, sin que esto obste la posibilidad -que de común acuerdo y atendiendo las circunstancias específicas del procedimiento de consulta-, se pueda solicitar a este Organismo de forma motivada la prórroga de dicho plazo.” (Énfasis agregado).***

*VI. Decisión*

***[...] 2. Negar los pedidos de aclaración planteados por el MAATE.” (ANEXO 2)***

- Mediante memorando Nro. MAATE-SCA-2023-0517-M de 05 de abril de 2023, la Subsecretaría de Calidad Ambiental, remitió a la Coordinación General de Asesoría Jurídica, el Informe Técnico Nro. 087-2023-URA-DRA-SCA-MAATE de 04 de abril de 2023, que contiene el detalle de las acciones realizadas por el Ministerio del Ambiente Agua y Transición Ecológica, en el marco del cumplimiento de la Sentencia No. 1325-15-EP/22 con respecto a las concesiones que conforman el proyecto minero “San Carlos Panantza”, y en el que se evidenció el cumplimiento de los literales a) y c).
- Con memorando No. MAATE-CGAJ-2023-0624-M del 11 de abril de 2023, la Coordinación General de Asesoría Jurídica puso en conocimiento de la Subsecretaría de Calidad Ambiental que se remitió a la Corte Constitucional el informe técnico Nro. 087-

2023-URA-DRA-SCA-MAATE y sus anexos el 05 de abril del 2023, además menciona que: *“sobre la base de dicho documento, solicitó: 1) se declare el cumplimiento de los literales a) y c) del numeral 7 de la parte dispositiva de la sentencia; y, 2) en relación al literal b) ibidem, requirió la prórroga del plazo, con fundamento establecido en el auto aclaratorio del 18 de enero de 2023.*

*Por otro lado, en virtud de que el cumplimiento literal b) antes referido, se encuentra ejecutándose, al amparo del literal e) ibídem, que textualmente dice: “...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.”, solicito que hasta los tres primeros días hábiles de cada mes se informe a esta Coordinación General Jurídica el avance en el cumplimiento del literal b) del numeral 7 de la parte dispositiva de la sentencia 1325-15-EP/22, emitida dentro de la causa No. 1325-15-EP. (...)”*

- Mediante Oficio Nro. MAATE-VMA-2023-0112-O de 13 de abril de 2023, el Viceministerio de Ambiente, solicitó al Viceministerio de Minas, *“se delegue un funcionario con conocimiento del tema y poder de decisión, para retomar las reuniones mantenidas con el objeto de avanzar con la estrategia para elaborar el mecanismo de la Consulta Previa, Libre e Informada en cumplimiento de la Sentencia No. 1325-15-ep/22 del 14 de septiembre de 2022.*

*La reunión se llevará a cabo el día lunes 17 de abril de 2023 de 10h00 a 12h00, en el edificio del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, Planta Central, piso 1, ubicado en las calles Madrid 1159 y Andalucía.”*

- Mediante Oficio Nro. MAATE-SCA-2023-2293-O de 17 de abril de 2023, la Subsecretaría de Calidad Ambiental del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica convocó una reunión de trabajo para el 20 de abril del 2023, con el objeto de avanzar con la estrategia para elaborar el mecanismo de la Consulta Previa, Libre e Informada en cumplimiento de la Sentencia No. 1325-15-ep/22 del 14 de septiembre de 2022; debido a que la reunión programada para el 17 de abril del 2023, no se llevó a cabo.
- Con fecha 20 de abril de 2023, se desarrolló la reunión en las oficinas del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, con los delegados del Ministerio de Energía y Minas, en cumplimiento de la Sentencia No. 1325-15-EP/22, para entre otras cosas, determinar las actividades para avanzar con la estrategia que permita instrumentar mecanismo de la Consulta Previa, Libre e Informada en cumplimiento de la sentencia.
- Mediante Oficio Nro. MEM-VM-2023-0106-OF de 20 de abril de 2023, el Viceministerio de Minas, informó al Viceministerio de Ambiente, al Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos y al Viceministerio de Gobernabilidad, la delegación como responsables tanto de la comisión interinstitucional y de territorio del Ministerio de Energía y Minas, y solicitó

que, en el marco del cumplimiento de la Sentencia Nro. 1325-15-EP/22, delegue a dos funcionarios responsables institucionales para la instrumentación del proceso.

Además, menciona: "(...) conformado el equipo interinstitucional (Planta Central y de Territorio), hago extensiva la invitación a una reunión en las oficinas del Ministerio de Energía y Minas (Av. República de El Salvador N36-64 y Suecia), Subsecretaría de Territorio y Seguimiento Ambiental, 3er piso, a las 10:00, 26 de abril del 2023".

- Mediante Oficio Nro. MAATE-VMA-2023-0127-O, de 25 de abril de 2023, el Viceministerio de Ambiente, puso en conocimiento del Viceministerio de Minas que: "(...) los delegados institucionales del **Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica** son:
  1. Paola Margarita Santillán Ibarra, Directora de Regularización Ambiental, correo electrónico: [paola.santillan@ambiente.gob.ec](mailto:paola.santillan@ambiente.gob.ec) celular: 0959280224; delegado institucional del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, que se encargará de coordinar las acciones pertinentes.
  2. Diana Carolina León Cadena, analista técnica de Regularización Ambiental, correo electrónico: [diana.leon@ambiente.gob.ec](mailto:diana.leon@ambiente.gob.ec) teléfono celular: 0982139872; responsable institucional en territorio para desarrollar las Asambleas con las Comunidades estipuladas en la Sentencia Nro. 1325-15-ep/22."
- Con fecha 26 de abril de 2023, se llevó a cabo la reunión en las oficinas del Ministerio de Energía y Minas, con los delegados institucionales en cumplimiento de la Sentencia No. 1325-15-EP/22, para definir el cronograma de actividades a realizar en cumplimiento de la Sentencia.
- Mediante Memorando Nro. MMDH-DPRIAC-2023-0087-M de 27 de abril de 2023, la Directora de Protección, Reparación Integral y Autoridad Central, del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, remite los estándares internacionales bajo los cuales se sugiere el desarrollo del proceso.

### 2.3.- MARCO LEGAL:

**Constitución de la República del Ecuador de 2008, inscrita en el Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008**

"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; participar en 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.” (énfasis agregado)

Sentencia Nro. 22-18-IN/21, dictada por la Corte Constitucional, el 08 de septiembre del 2021

“110. (...) Que toda actividad extractiva debe someterse al proceso de consulta previa (...) **la Corte resolvió que la consulta previa debe regularse en una ley específica.** (...) 116. La Constitución establece como derecho colectivo de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades a la consulta previa libre e informada.” (énfasis agregado)

“117. **[I]a 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; participar en 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.**” (énfasis agregado)

“118. Este derecho está reconocido por instrumentos internacionales, que **establecen la obligación del Estado de consultar a los pueblos indígenas sobre medidas legislativas o administrativas que los pueda afectar directamente.** (...) **[I]os Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado**” (énfasis agregado)

#### 2.4.- ANÁLISIS:

Se realiza el siguiente análisis de las acciones realizadas por el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, respecto al cumplimiento del literal b) de la sentencia 1325-15-EP del proyecto minero San Carlos Panantza:

**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.**

Con fecha 20 de abril de 2023, se llevó a cabo la reunión en las oficinas del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, con los delegados del Ministerio de Energía y Minas, en cumplimiento de la Sentencia No. 1325-15-EP/22, bajo la siguiente agenda (ANEXO 9):

- a) Determinación de Actividades para avanzar con la estrategia para elaborar el mecanismo de la Consulta Previa, Libre e Informada en cumplimiento de la sentencia.
- b) Determinación de las Carteras de Estado que participen, acompañen por el desarrollo y cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia.

Una vez desarrollada la agenda de la reunión, se asumieron los siguientes compromisos:

1. Elaborar el Quipux solicitando los delegados permanentes de las entidades participantes, como responsable el Ministerio de Energía y Minas.
2. Agendar la reunión para el 26 de abril de 2023, con el objeto de definir el cronograma de actividades a realizar en cumplimiento de la Sentencia, como responsable el Ministerio de Energía y Minas.
3. Contar con un modelo de mecanismo de consulta previa a plantear para la reunión a realizarse, como responsable el Ministerio de Energía y Minas.

Con fecha 26 de abril de 2023, se llevó a cabo la reunión en las oficinas del Ministerio de Energía y Minas, con los delegados institucionales en cumplimiento de la Sentencia No. 1325-15-EP/22, bajo la siguiente agenda (ANEXO 10):

- Información de los documentos oficiales por parte de las diferentes Instituciones, en las cuales delegan a los responsables permanentes para continuar con la elaboración del mecanismo de la Consulta Previa, Libre e Informada, en cumplimiento de la Sentencia No. 1325-15-EP/22, como son:
  - a) Oficio Nro. MAATE-VMA-2023-0127-O, de 25 de abril de 2023, del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica.
  - b) Oficio Nro. MMDH-SDHC-2023-0068-O, del 25 de abril de 2023, del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos.
  - c) Oficio Nro. MDG-VDG-2023-0062-OF, del 25 de abril de 2023, del Ministerio de Gobierno.
- Contextualización de la realidad en territorio por parte del Ministerio de Energía y Minas y del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, en cumplimiento de la Sentencia No. 1325-15-EP/22.
- Información de las respuestas remitidas el 05 de abril de 2023, a la Corte Constitucional, a través de las cuales se solicitó la prórroga respectiva para cumplir con el literal b) de la Sentencia No. 1325-15-EP/22.

- Preparación del cronograma tentativo de actividades a realizar para la elaboración del mecanismo de la Consulta Previa libre e informada, en cumplimiento de la Sentencia No. 1325-15-EP/22. (ANEXO 10).
- Participación del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, con la que aclaró que, el proceso de la elaboración del mecanismo de la Consulta Previa, Libre e Informada, en cumplimiento de la Sentencia No. 1325-15-EP/22, debe cumplir con estándares internacionales, para precautelar los derechos humanos de las comunidades.
- Participación del Ministerio de Gobierno, con la que reafirmó el apoyo total en la gestión, articulación, logística y desarrollo de actividades para la ejecución de lo determinado en la Sentencia Nro. 1325-15-EP/22.

Una vez desarrollada la agenda de la reunión se asumieron los siguientes compromisos:

1. Elaborar un Informe técnico de cumplimiento del literal b) de la Sentencia Nro. 1325-15-EP/22 emitida por la Corte Constitucional del Ecuador, por cada una de las instituciones, como responsable el Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica y el Ministerio de Energía y Minas.
2. El Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, remitirá los estándares internacionales bajo los cuales se sugiere el desarrollo del proceso, para precautelar los derechos humanos de las comunidades.
3. Continuar con las reuniones mantenidas con el objeto de avanzar con la estrategia para elaborar el mecanismo de la Consulta Previa, Libre e Informada en cumplimiento de la Sentencia No. 1325-15-ep/22 del 14 de septiembre de 2022.

### 3.- CONCLUSIONES

1. El Estado ecuatoriano (Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos y Ministerio de Gobierno), se encuentra realizando las diferentes actividades para el cumplimiento del literal b) de la Sentencia Nro. 1325-15-EP/22, para continuar con el proceso constructivo de instrumentación del mecanismo de consulta previa, libre e informada.

### 4.- RECOMENDACIÓN

Con base a lo relatado en el presente informe, en cumplimiento del literal b) de la Sentencia Nro. 1325-15-EP/22, se recomienda:

1. Continuar con el proceso de instrumentación del mecanismo de consulta previa, libre e informada, de forma coordinada con las instituciones involucradas, y la participación de las Comunidades.

### 5.- ANEXOS

- ANEXO 1.- Sentencia Nro. 1325-15-ep/22 de 14 de septiembre de 2022.

- ANEXO 2.- Auto aclaratorio del 18 de enero de 2023, dentro de la Acción Extraordinaria de Protección No. 1325-15-EP/22.
- ANEXO 3.- Memorando Nro. MAATE-SCA-2023-0517-M de 05 de abril de 2023.
- ANEXO 4.- Memorando Nro. MAATE-CGAJ-2023-0624-M del 11 de abril de 2023.
- ANEXO 5.- Oficio Nro. MAATE-VMA-2023-0112-O de 13 de abril de 2023.
- ANEXO 6.- Oficio Nro. MAATE-SCA-2023-2293-O de 17 de abril de 2023.
- ANEXO 7.- Oficio Nro. MEM-VM-2023-0106-OF de 20 de abril de 2023.
- ANEXO 8.- Oficio Nro. Oficio Nro. MAATE-VMA-2023-0127-O, de 25 de abril de 2023.
- ANEXO 9.- Acta de reunión de 20 de abril de 2023.
- ANEXO 10.- Instrumentación de la Consulta Previa (cronograma tentativo) en el siguiente link:
- <https://nextcloud.energiayminas.gob.ec/index.php/s/ceToM6ApjFjdQxs>

**Elaborado por:**

Ing. Cristina Pérez V.  
Analista de Regularización Ambiental 1

**Revisado por:**

Ing. Carlos Flores C.  
Analista de Regularización Ambiental 2

**Aprobado por:**

Ing. Paola Santillán  
Directora de Regularización Ambiental

**Memorando Nro. MAATE-SCA-2023-0656-M**

**Quito, D.M., 03 de mayo de 2023**

**PARA:** Sr. Mgs. Jorge Isaac Viteri Reyes  
**Coordinador General de Asesoría Jurídica**

**ASUNTO:** RESPUESTA MEMORANDO NRO. MAATE-CGAJ-2023-0624-M SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA EMITIDA DENTRO DE LA ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN NO. 1325-15-EP/22.

De mi consideración:

Mediante Memorando Nro. MAATE-CGAJ-2023-0624-M del 11 de abril de 2023, la Coordinación General de Asesoría Jurídica solicita a la Subsecretaría de Calidad Ambiental remita un informe del avance en el cumplimiento del literal b) del numeral 7 de la parte dispositiva de la sentencia No. 1325-15-EP/22, dentro de la causa No. 1325-15-EP.

Adicionalmente, pone en conocimiento que se remitió a la Corte Constitucional el informe técnico Nro. 087-2023-URA-DRA-SCA-MAATE y sus anexos el 05 de abril del 2023, además menciona que: *"sobre la base de dicho documento, solicitó: 1) se declare el cumplimiento de los literales a) y c) del numeral 7 de la parte dispositiva de la sentencia; y, 2) en relación al literal b) ibidem, requirió la prórroga del plazo, con fundamento establecido en el auto aclaratorio del 18 de enero de 2023."*

Al respecto, con el objeto de cumplir con lo dispuesto en la sentencia No. 1325-15-EP/22, y auto aclaratorio del 18 de enero de 2023, remito el Informe Técnico Nro. 137-2023-URA-DRA-SCA-MAATE de 3 de mayo de 2023 que contiene el detalle de las acciones realizadas por el Ministerio del Ambiente Agua y Transición Ecológica en el marco del cumplimiento del literal b) de la Sentencia No. 1325-15-EP/22 con respecto a las concesiones que conforman el proyecto minero "San Carlos Panantza".

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

**BQF Berenice Alexandra Quiroz Yanez**  
**SUBSECRETARIA DE CALIDAD AMBIENTAL, ENCARGADA**

Referencias:

- MAATE-CGAJ-2023-0624-M

Anexos:

- [untitled]\_2023041014305800.pdf
- informe\_técnico\_137-2023-ura-dra-sca-maate-final-signed-signed-signed.pdf
- anexo\_1\_-\_sentencia\_nro\_\_1325-15-ep-220303941001683149529.pdf
- anexo\_2\_-\_auto\_aclaratorio.pdf
- anexo\_3\_-\_maate-sca-2023-0517-m.pdf
- anexo\_4\_-\_maate-cgaj-2023-0624-m.pdf
- anexo\_5\_-\_maate-vma-2023-0112-o.pdf
- anexo\_6\_-\_maate-sca-2023-2293-o.pdf
- anexo\_7\_-\_mem-vm-2023-0106-of.pdf
- anexo\_8\_-\_maate-vma-2023-0127-o.pdf
- anexo\_9\_-\_acta\_de\_reunión\_20042023.pdf

**Memorando Nro. MAATE-SCA-2023-0656-M**

**Quito, D.M., 03 de mayo de 2023**

- anexo\_10.1.-\_maate-dra-2023-0087-e.pdf  
- anexo\_10.1.1.-\_inf.\_estándares.pdf

Copia:

Sra. Mgs. Paola Margarita Santillan Ibarra  
**Directora de Regularización Ambiental**

Sr. Ing. Carlos Augusto Flores Cevallos  
**Analista de Regularización Ambiental 2**

Srta. Mgs. María Cristina Pérez Valle  
**Analista de Regularización Ambiental 1**

Srta. Lcda. Andrea Paola Macas Machuca  
**Asistente Administrativo 3**

mp/cf/ps



BERENICE ALEXANDRA  
QUIROZ YANEZ