

JUEZAS Y JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Nosotras y nosotros, **LEONIDAS IZA SALAZAR**, con cédula de identidad 0502440480, de nacionalidad Kichwa-panzaleo, Presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE); **MARLON VARGAS SANTI**, con cédula de identidad 1600370934, de nacionalidad Achuar, Presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE); **VÍCTOR QUENAMA LUCITANTE**, con cédula de identidad 1500283369, en calidad de presidente de la Comunidad A'i Cofán de Sinangoe, de la parroquia Puerto Libre, cantón Gonzalo Pizarro, provincia de Sucumbios; **JOSEFINA TUNKI**, con documento de identidad número 1400216246, en calidad de Presidenta del Consejo de Gobierno del Pueblo Shuar Arutam, domiciliada en la provincia de Morona Santiago; **GABRIELA ESTEFANIA FRAGA DELGADO**, con cédula de ciudadanía 1004061055, estudiante, domiciliada en la parroquia de Buenos Aires, Cantón Urcuquí, Provincia de Imbabura; **PATRICIO MARCELO MEZA SALTOS**, con documento de identidad número 1715184931, representante del Frente Nacional Antiminero; **OSWALDO MILTON ARCINIEGAS FUERTES**, con documento de identidad No. 0400789715, ingeniero forestal y representante del Frente por la defensa del agua la vida y la naturaleza de Pacto (asociación de hecho), domiciliado en la parroquia de Pacto en la Comuna de Ingapi, Distrito Metropolitano de Quito; **CARLOS ZORRILLA COT**, de nacionalidad estadounidense, domiciliado en la Hacienda La Florida, Zona de Intag, Parroquia Plaza Gutierrez, Cotacachi, Imbabura; **NICOLAS PETER SHEAR**, con cédula de ciudadanía No. 1723191076, en calidad de Director Ejecutivo de la Asociación de Propietarios de Tierras Rurales del Norte del Ecuador, domiciliado en Pucará, Parroquia Apuela, Zona de Intag, Cantón Cotacachi, Imbabura; **JORGE ACERO GONZALEZ**, con cédula de ciudadanía número 1751975762, domiciliado en la ciudad de Nueva Loja, Cantón Lago Agrio, Provincia de Sucumbios, coordinador legal de Amazon Frontlines; **VIVIAN ISABEL IDROVO MORA** con cédula de ciudadanía número 1713289070, domiciliada en la ciudad de Quito, Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, todos defensores/as de los derechos humanos, colectivos y de la naturaleza proponemos la siguiente **DEMANDA DE ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR LA FORMA Y POR EL FONDO** en contra del Decreto Ejecutivo N° 151, de fecha del 05 de agosto de 2021;¹ de conformidad a lo dispuesto en el artículo 436.4 de la Constitución de la República del Ecuador [en adelante, “la Constitución”] y los artículos 74, 77 y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [en adelante, “LOGJCC”].

I. LEGITIMACIÓN ACTIVA

De acuerdo a los artículos 77 y 98 de la LOGJCC, la legitimación activa para presentar una demanda pública de inconstitucionalidad es abierta, ya que puede ser propuesta por cualquier persona, individual o colectivamente. Por ello, nos encontramos legitimadas y legitimadas para presentar la presente acción sin que exista alguna limitación constitucional o legal para tal efecto.

II. DENOMINACIÓN DEL ÓRGANO EMISOR DE LA DISPOSICIÓN JURÍDICA OBJETO DEL PROCESO

El órgano emisor del Decreto N° Ejecutivo N° 151 [en adelante, “el Decreto 151”] es la Presidencia de la República, cuyo titular es el señor Guillermo Lasso Mendoza, en calidad de Presidente de la República.

¹ Publicado en el Registro Oficial N° 512 Sexto Suplemento, de 10 de agosto de 2021.

Consecuentemente, una vez admitida a trámite la presente demanda, se deberá correr traslado con el respectivo auto de admisión a la Presidencia de la República y a la Procuraduría General del Estado, representada por el señor Dr. Íñigo Salvador, Procurador General del Estado.

III. INDICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES ACUSADAS COMO INCONSTITUCIONALES

Con fundamento en el art. 436. 4² y 74 de la LOGJCC³, las disposiciones impugnadas en la presente demanda son:

- a) *Por razones de forma*, la totalidad del Decreto Ejecutivo N° 151; y, de forma subsidiaria,
- b) *Por razones de fondo*, las disposiciones impugnadas del Decreto Ejecutivo N° 151 se detalla a continuación:

Disposición	Texto
Art. 4 literal a)	<p>Art. 4.- Dentro de los próximos 100 días, el Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables deberá ejecutar, con el apoyo de las demás entidades competentes y de la industria relacionada, las siguientes acciones:</p> <p>a) Difundir a nivel nacional las condiciones en las que la minería legal y responsable debe desarrollarse en el país, en beneficio de las comunidades, del interés general de toda la ciudadanía, y con respeto y cuidado al medio ambiente. Dicha difusión incluirá los siguientes ejes y debe estar enfocada a proveer información clara y transparente sobre: (i) los beneficios provenientes de la minería y las condiciones en las que se ejecutan las actividades mineras especialmente en las comunidades ubicadas en la zona de influencia directa de los proyectos; (ii) los atributos provenientes de la minería, y los programas que se desarrollan en beneficio de las comunidades y del interés general de toda la ciudadanía; (iii) implementar programas de capacitación sobre las actividades mineras para la zona de influencia directa e indirecta de los proyectos, utilizando mecanismos de coordinación con actores directos e indirectos de la industria; (iv) difusión de la política pública en la materia para generar condiciones idóneas de gobernanza y gobernabilidad necesarias para el desarrollo de los proyectos mineros.</p>

² Constitución, 4. Conocer y resolver, a petición de parte, la inconstitucionalidad contra los **actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública**. La declaratoria de institucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto administrativo

³ LOGJCC, Art. 74.- El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, **por razones de fondo o de forma**, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico.

Art. 4 literal b)	<p>Art. 4.- Dentro de los próximos 100 días, el Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables deberá ejecutar, con el apoyo de las demás entidades competentes y de la industria relacionada, las siguientes acciones: [...]</p> <p>b) Impulsar y promover la generación de normativa sobre los procesos de consulta previa, libre e informada a los pueblos y nacionalidades indígenas para los casos en que las decisiones o autorizaciones gubernamentales puedan influir en sus territorios, conforme a los lineamientos determinados por la Corte Constitucional del Ecuador en los respectivos dictámenes y sentencias.</p>
Art. 4 literal d)	<p>Art. 4.- Dentro de los próximos 100 días, el Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables deberá ejecutar, con el apoyo de las demás entidades competentes y de la industria relacionada, las siguientes acciones: [...]</p> <p>d) Trabajar en coordinación con el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica para que se adopten las medidas oportunas con el objeto de que los actos administrativos previos y demás permisos ambientales sean atendidos de manera oportunidad y no interfieran con los compromisos de inversión planificados por parte de los titulares mineros.</p>
Art. 4 literal e)	<p>Art. 4.- Dentro de los próximos 100 días, el Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables deberá ejecutar, con el apoyo de las demás entidades competentes y de la industria relacionada, las siguientes acciones: [...]</p> <p>e) Instruir a la Empresa Nacional Minera ENAMI EP en la toma de acciones para desarrollar y facilitar los acuerdos asociativos a fin de permitir la participación de inversionistas privados en los proyectos que están a su cargo.</p>
Art. 13	<p>Art. 13. Disponer al Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables que, en el plazo de tres meses contados a partir de la expedición de este Decreto Ejecutivo, modifique el Instructivo de Otorgamiento de Concesiones Mineras Metálicas para el otorgamiento de concesiones mineras metálicas y áreas caducadas o que hayan sido devueltas o revertidas al Estado, con el objetivo de establecer condiciones que garanticen el trato justo y equitativo para la participación de actores nacionales e internacionales en el sector minero. El Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables deberá dictar directrices claras a las diferentes oficinas zonales con el fin de evitar la duplicidad innecesaria de trámites administrativos y garantizar la certeza y seguridad jurídica de los administrados.</p>
Art. 16	<p>Artículo 16. Disponer al Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables que, dentro del plazo de un mes contado a partir de la expedición del presente Decreto Ejecutivo, remita a la Presidencia de la República el proyecto de conformación del Consejo Consultivo Minero Público-Privado que tendrá el objetivo de promover la participación de la sociedad civil en la construcción organizada de la gobernanza pública minera.</p>

Disposición Transitoria Segunda	SEGUNDA.- En el plazo de dos meses, contados a partir de la expedición del presente Decreto Ejecutivo, el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, en coordinación con el Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables, revisarán de manera coordinada los procesos de otorgamiento de permisos, autorizaciones, registros, auditorías, licencias y demás actos administrativos relacionados con el sector minero, que se encuentren en trámite y pendientes de ser atendidos, y dispondrán que se tomen las acciones pertinentes para que estos procesos sean considerados como prioritarios , además implementarán un plan de acción inmediato para garantizar el despacho de los procesos pendientes en un tiempo que no podrá ser superior a un plazo de tres meses.
Disposición Transitoria Tercera	TERCERA.- En el plazo de dos meses, contados a partir de la expedición del presente Decreto Ejecutivo, el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, en coordinación con el Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables, emitirán un Acuerdo interministerial, en el marco de sus competencias y respetando el principio de coordinación y cooperación, para el otorgamiento eficiente y oportuno de permisos ambientales y de agua, que cumplan con absoluta rigurosidad la normativa ambiental y de agua, en el que se optimicen los tiempos para su emisión y se prioricen los controles ex post . En dicho Acuerdo se establecerán lineamientos claros para evitar la demora en el despacho de trámites administrativos, y evitar que se perjudiquen los derechos de los administrados por falta de atención oportuna.
Disposición Transitoria Quinta	QUINTA.- En el término de 30 días contados a partir de la expedición del presente Decreto Ejecutivo, el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, en coordinación con el Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables, elaborar un Acuerdo Ministerial para el otorgamiento del acto administrativo previo previsto en el artículo 26 de la Ley de Minería, referente a la eventual afectación del recurso hídrico y sobre el orden de prelación de acceso al agua , para lo cual se deberá considerar el principio de eficiencia, eficacia y simplificación de trámites administrativos.

[Énfasis nos pertenece]

IV. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

4.1. CUESTIONES PREVIAS

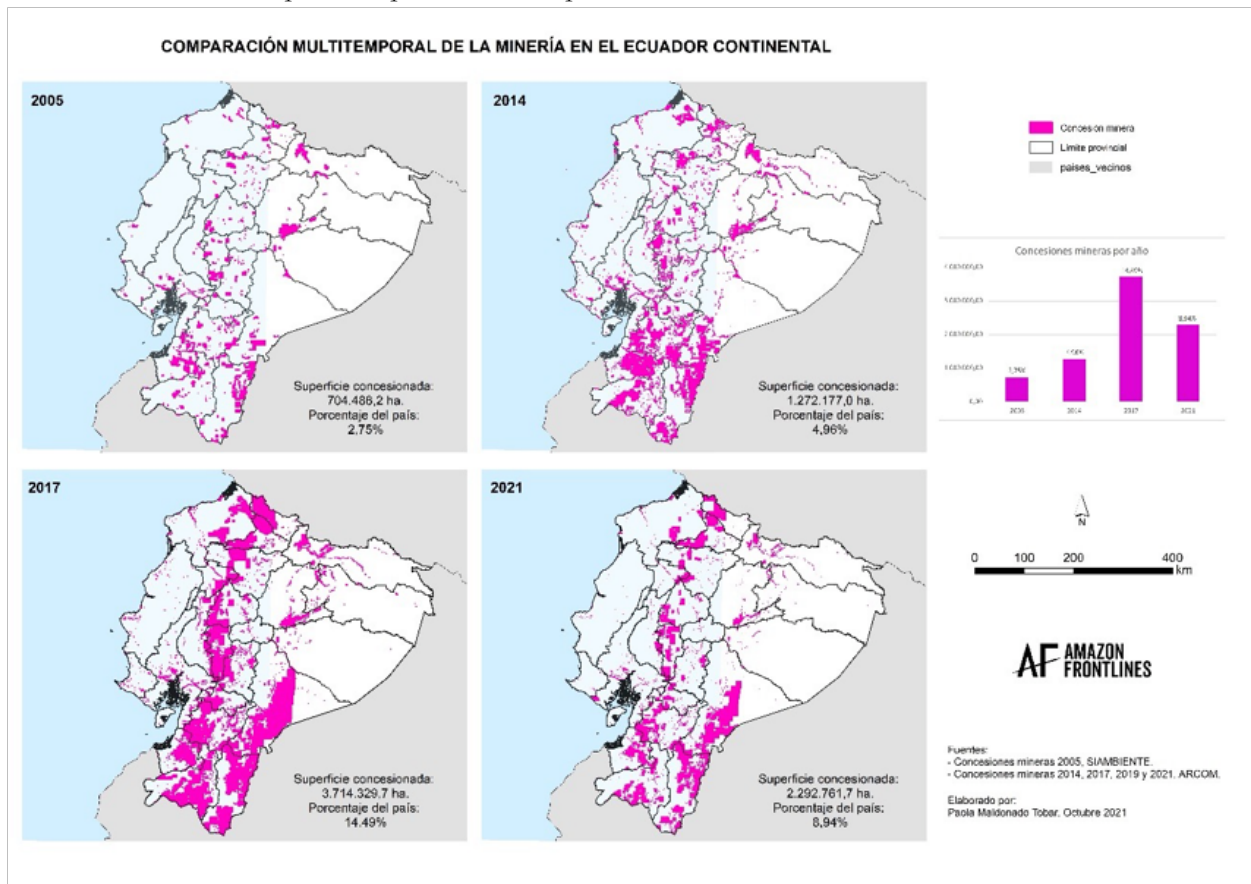
4.1.1. Antecedentes Mineros en Ecuador

Una mirada respecto del avance de la minería en las últimas décadas en Ecuador permite dimensionar la cobertura que tiene en términos espaciales, temporales y hacer una lectura de la relación de la minería con las áreas naturales protegidas, ecosistemas remanentes y los traslapes con las tierra y territorios de pueblos y nacionalidades del país, entre otras.

Como se observa en el siguiente gráfico, mientras en el año 2005 las concesiones mineras representaban el 2,75% del país, para el año 2017 las concesiones mineras llegaron a representar el 14,49%. El catastro minero

disponible a agosto del 2021, indica que ese porcentaje actualmente alcanza el 8,94%. Desde el año 2005 al 2021, la superficie concesionada del país creció en 3,25 veces y se localizan de manera especial en el sur del país, a lo largo de las estribaciones occidentales de la cordillera de los Andes y en el noroccidente del país, en las provincias de Pichincha, Imbabura, Carchi y Esmeraldas.

Mapa 1. Comparación multitemporal de la minería en el Ecuador continental



En cuanto al *tipo de minería*, el 92,8% de las concesiones son para minería metálica, seguida de un 3,93% para minería no metálica y un 2,62% para materiales de construcción, tal como lo indica la siguiente tabla. El catastro minero indica además que el 80,39% de las concesiones están inscritas y el 19,61% en trámite.

Tabla 1. Tipo de minería

Tipo de minería	Inscrita	Trámite	Superficie (ha)	Porcentaje
Material de construcción	46.649,07	13.421,23	60.070,31	2,62
Metálico	1.711.004,23	416.701,12	2.127.705,35	92,80
No metálico	70.960,03	19.200,16	90.160,19	3,93
Sin información	14.507,83	317,99	14.825,82	0,65
Superficie (ha)	1.843.121,17	449.640,51	2.292.761,67	100,00
Porcentaje	80,39	19,61	100,00	

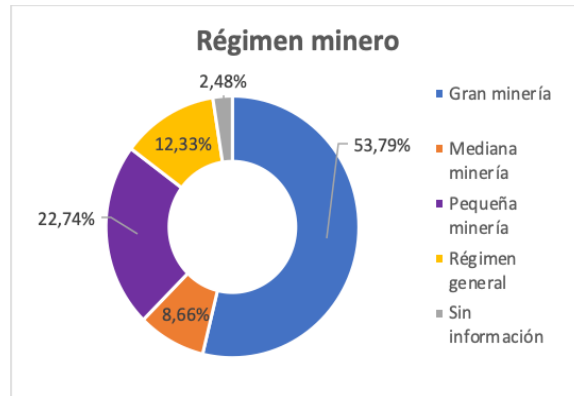
Fuente: ARCOM, Concesiones mineras 2014, 2017, 2019 y 2021

Respecto de la minería metálica, esta se concentra en materiales como el oro en un 60%; seguido por oro, plata y cobre con el 18% de las concesiones; y cobre, con el 4%. Más detalle se encuentra en el gráfico siguiente.



Fuente: ARCOM, Concesiones mineras 2014, 2017, 2019 y 2021

Así también, la información del catastro minero indica que el 53,79% de las concesiones han sido otorgadas dentro del régimen de gran minería; el 22,74% para la pequeña minería; y el 12,33% dentro de lo que se define como régimen general; y finalmente un 8,66% constituye la mediana minería.

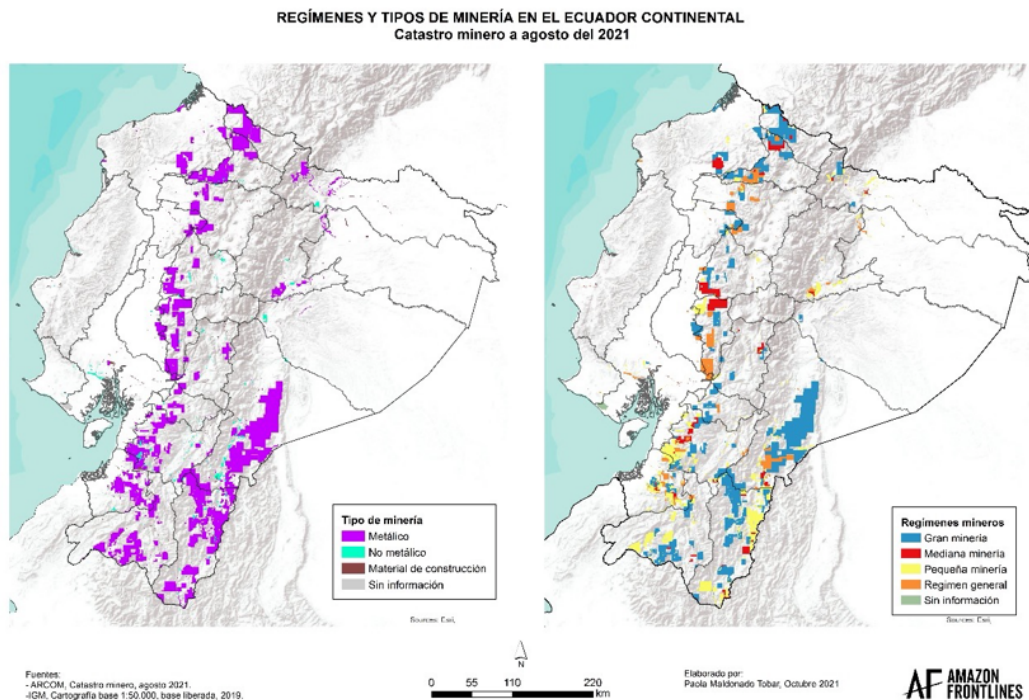


Fuente: ARCOM, Concesiones mineras 2014, 2017, 2019 y 2021

En el siguiente mapa se evidencia que *las áreas concesionadas para la gran minería* se concentran especialmente en las provincias de Morona Santiago (29,5%), Zamora Chinchipe (16,6%), Loja (8,3%) y Azuay (6,0); una siguiente área de concentración de este régimen se encuentra en el noroccidente del país, en las provincias de Imbabura (7,4%) y Carchi (6%). Además de estas áreas de concentración, existen varias concesiones para la gran minería en todas las estribaciones occidentales de la cordillera de los Andes.

El mapa también pone en evidencia la magnitud de las concesiones mineras en cada provincia, por ejemplo, la provincia de Bolívar tiene el 37% de su territorio concesionado a la minería; Zamora Chinchipe con el 36%; Imbabura con el 33,8%; y Carchi tiene el 25,2%.

Mapa 2. Regímenes y tipos de minería en el Ecuador continental



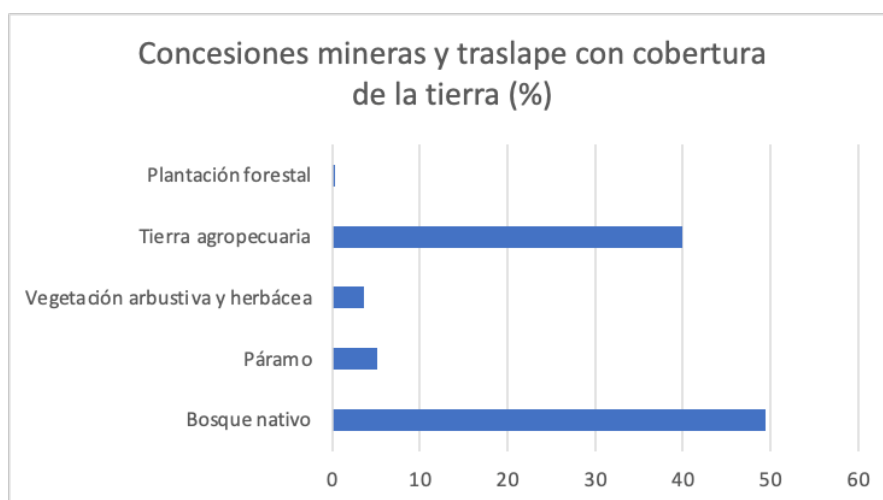
Así se puede observar en el mapa los regímenes de minería y la relación de las concesiones que han sido escritas y las que se encuentran en trámite y que pretenden continuar con la apertura del catastro minero, tal como se describe en la siguiente tabla:

Tabla 2. Régimen minero y estado

<i>Régimen minero</i>	<i>INSCRITA</i>	<i>TRÁMITE</i>	<i>Superficie (ha)</i>	<i>Porcentaje</i>
Gran minería	991.345,38	241.936,82	1.233.282,20	53,79
Mediana minería	174.030,05	24.540,40	198.570,45	8,66
Pequeña minería	392.555,85	128.759,86	521.315,71	22,74
Régimen general	239.768,71	42.851,89	282.620,60	12,33
Sin información	45.421,18	11.551,54	56.972,72	2,48
Superficie (ha)	1.843.121,17	449.640,51	2.292.761,67	100,00
Porcentaje	80,39	19,61	100,00	

Fuente: ARCOM, Concesiones mineras 2014, 2017, 2019 y 2021

Al analizar el mapa de las concesiones mineras a agosto del 2021 con el mapa de cobertura de la tierra, para el año 2018, el mapa de áreas protegidas y bosques protectores, se puede analizar que la minería se asienta sobre importantes remanentes de vegetación natural, ecosistemas. Casi la mitad (49,4%) de las concesiones mineras se asientan sobre bosques nativos, dentro de este porcentaje, el 96,4% de la superficie corresponde a minería metálica; el 40% está sobre tierras agropecuarias; y el 5,2% en páramos. Más detalle se puede observar en el gráfico y tablas siguientes.



Fuente: ARCOM, Concesiones mineras 2014, 2017, 2019 y 2021

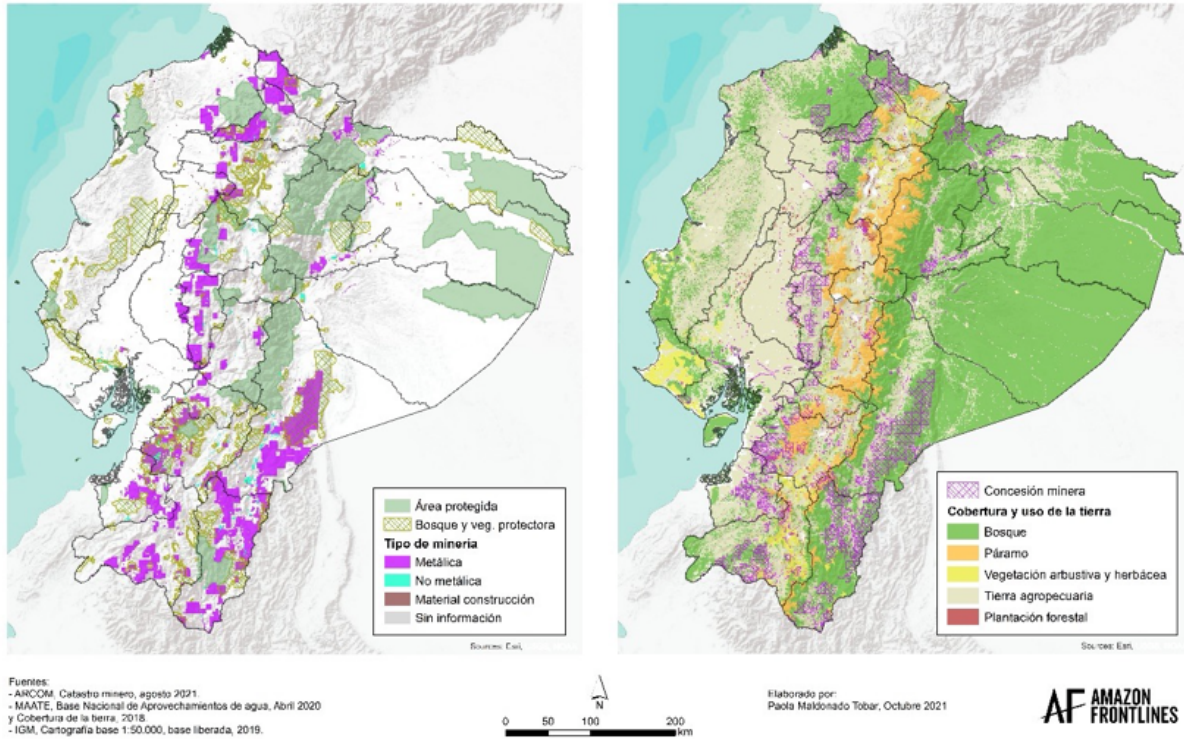
Tabla 3.

Cobertura de la Tierra	Material de construcción	Minería metálica	Minería no metálica	Sin información	Total (ha)	Porcentaje
Bosque nativo	5.919,4	1.087.018,4	24.558,1	10.483,4	1.127.979,2	49,4
Páramo	700,5	112.791,2	4.265,5		117.757,3	5,2
Vegetación arbustiva y herbácea	3.443,7	72.982,2	4.204,4	1.574,1	82.204,3	3,6
Tierra agropecuaria	30.386,1	827.627,4	53.138,6	2.510,0	913.662,1	40,0
Plantación forestal	262,5	5.859,4	1.688,0		7.810,0	0,3
Total (ha)	57.883,2	2.122.273,0	88.907,2	14.743,3	2.283.806,8	100,0
Porcentaje	2,5	92,9	3,9	0,6	100,0	

Fuente: ARCOM, Concesiones mineras 2014, 2017, 2019 y 2021

Mapa 3.

ÁREAS PROTEGIDAS, APROVECHAMIENTOS DE AGUA Y CONCESIONES MINERAS EN EL ECUADOR CONTINENTAL
Catastro minero a agosto del 2021



Es importante señalar que las concesiones mineras, además se localizan sobre ecosistemas remanentes⁴ de alta importancia para el equilibrio de la vida, están asentadas en las cabeceras medias y altas de importantes cuencas hidrográficas:

Cuenca del Río Santiago:

El 37,8% de la superficie afectada por concesiones mineras están en la cuenca del Río Santiago, al sur de la amazonía ecuatoriana, en las cordilleras de El Cóndor, Kutukú y Transkutukú; zonas de alto endemismo y alta biodiversidad del país. Se trata además de una cuenca binacional con Perú que a través de las aguas del río Santiago, al cruzar la frontera, baña el territorio del Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampís. Las empresas que tienen mayor superficie concesionada son Ecuasolidus SA y Cruz del Sol.⁵ Sobre las áreas de concesiones, se identifican varios aprovechamientos de agua para consumo humano. Finalmente, en esta cuenca hidrográfica se prevé la construcción de la represa hidroeléctrica río Santiago.⁶

Cuenca del Río Guayas:

⁴ Son trozos de ecosistema producto de la fragmentación espacial de extensas áreas que antes formaban una ecosistema continuo uniforme.

⁵ ARCOM, Concesiones mineras 2014, 2017, 2019 y 2021; Paola Madonado y Nataly Torres. 2021. Estudio de alcance de la minería metálica en Ecuador, año 2021.

⁶ *Ibíd*

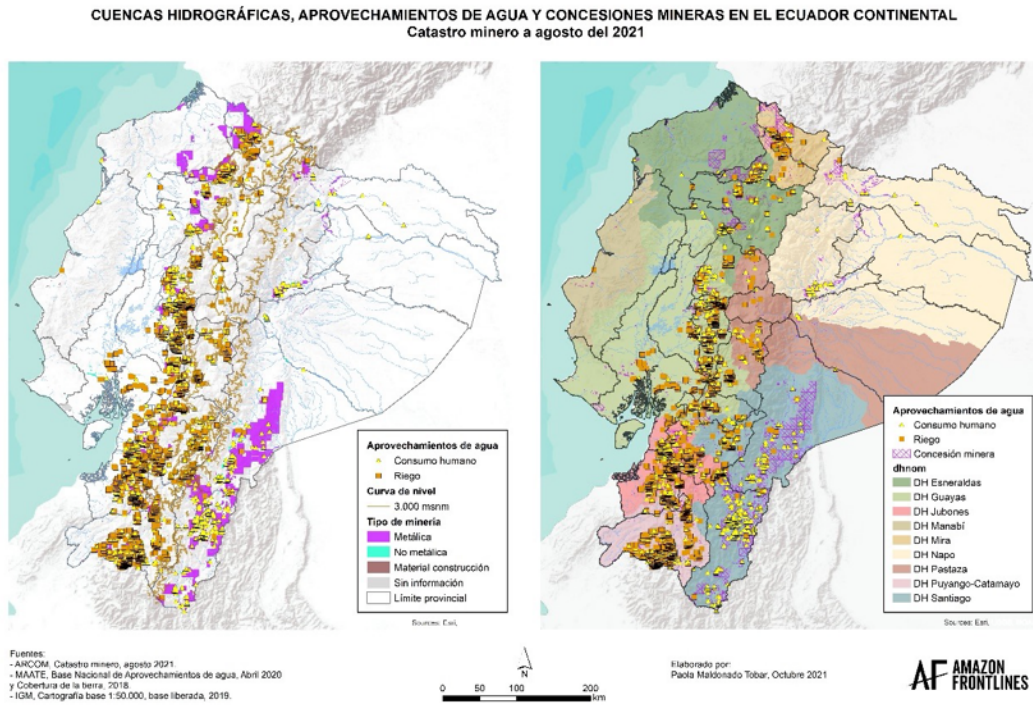
Posee el 16,8% de su superficie concesionada a la minería y ésta se concentra sobre las cabeceras de la cuenca, especialmente en las provincias de Bolívar y las estribaciones occidentales de Cotopaxi. Gran cantidad de concesiones para aprovechamientos de agua para consumo humano y para riego se localizan dentro de la superficie concesionada a la minería. Esta cuenca hidrográfica es una de las más importantes del país por la productividad de sus valles.⁷

Cuenca del Río Esmeraldas:

El 12,5% de su superficie está concesionada a la minería que se localiza en las nacientes de la cuenca, especialmente en la zona occidental de la provincia de Imbabura, noroccidente de Pichincha y centro norte de Cotopaxi.⁸ Sobre las áreas concesionadas también se registran varios aprovechamientos de agua para consumo humano y para riego, entre otras.

Además de las cuencas mencionadas, se destacan la cuenca del río Puyango Catamayo con el 10,2% de la superficie concesionada a la minería.⁹ Se trata de una cuenca binacional con Perú; la cuenca del río Jubones con el 9,9%; la cuenca del río Mira con el 7,1% y la del Napo con el 4,3%.¹⁰ En todas ellas existen concesiones para aprovechamientos de agua para consumo humano y riego, tanto en las áreas de concesión, como aguas debajo de sus principales cauces. Más detalle se puede observar en el siguiente mapa:

Mapa 4.



⁷ Ibíd

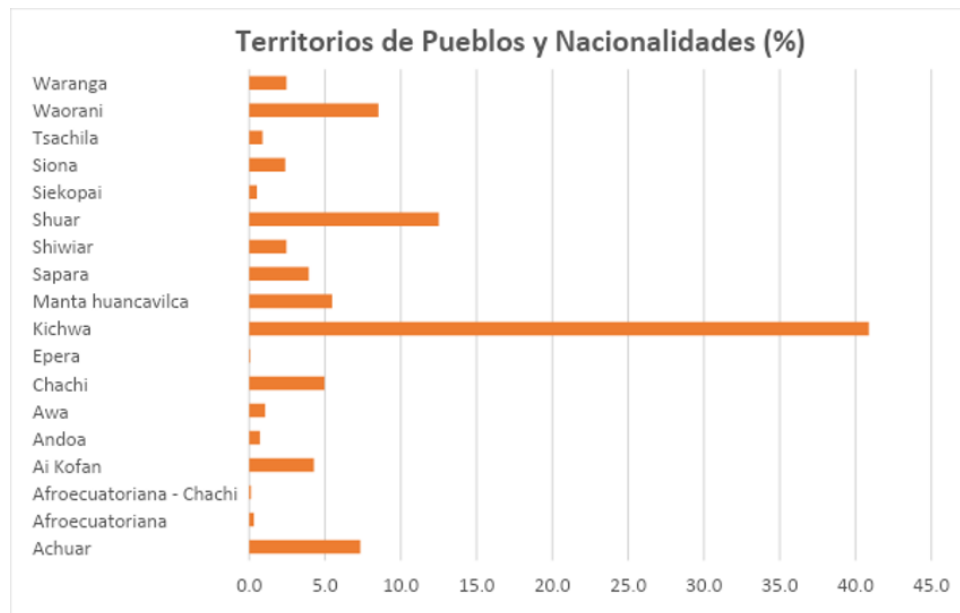
⁸ Ibíd

⁹ Ibíd

¹⁰ Ibíd

Minería en territorios de pueblos y nacionalidades del Ecuador

A partir de una compilación de la mejor información disponible sobre pueblos y nacionalidades generada por diversas organizaciones e instituciones, se estima que la superficie de territorios titulados y/o controlados por pueblos y nacionalidades en el Ecuador alcanza las 9.438.308,0 hectáreas, esto representa el 36,8% del país. De estos, la nacionalidad Kichwa de la Sierra y de la Amazonía poseen la mayor extensión con 3.858.366,9 ha (40,9%) seguidos por la nacionalidad Shuar con 1.180.682,7ha (12,5%), la nacionalidad Waorani con 804.744.1 ha (8,5%) y la nacionalidad Achuar con 691.865,7 ha (7,3%).¹¹ El detalle se puede observar en el siguiente gráfico:



ARCOM, Concesiones mineras 2014, 2017, 2019 y 2021; Paola Madonado y Nataly Torres. 2021. Estudio de alcance de la minería metálica en Ecuador, año 2021.

Un total de 653.505,0 ha, es decir el 6,9% de los territorios de Pueblos y Nacionalidades está concesionado a la minería. Y a su vez, el 28,5% de las concesiones mineras del país está dentro de estos territorios, lo que implica que en 13 de los 17 nacionalidades y pueblos mapeadas, el Estado debió realizar procesos de consulta previa, libre e informada en busca del consentimiento, tal como lo manda la Constitución y el marco internacional de derechos de los pueblos indígenas ya que se trata de decisiones que afectan sus territorios. Es importante destacar que el pueblo Waranga, localizados en la provincia de Bolívar tiene el 43,8% de su territorio concesionado; seguido de la nacionalidad shuar, en Amazonía, provincias de Morona Santiago; y la nacionalidad Awa, en la provincia de Esmeraldas.

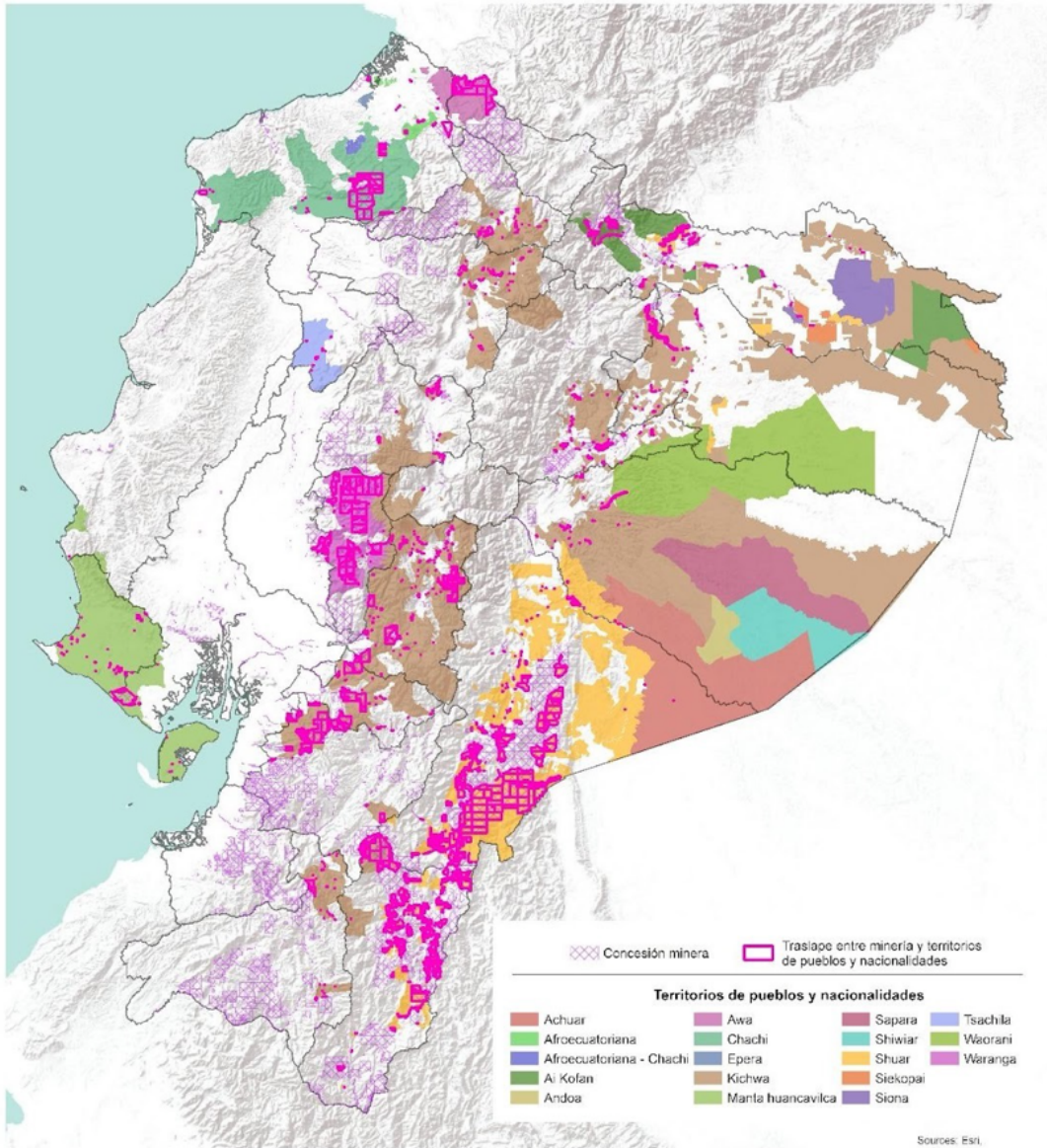
Del total de las concesiones mineras localizadas dentro de territorios de pueblos y nacionalidades, el 46,8% están dentro del territorio de la nacionalidad shuar (especialmente en las provincias de Morona Santiago y Zamora Chinchipe); el 23,3% dentro de territorios de la nacionalidad kichwa (Zamora, Azuay, Chimborazo y

¹¹Ibíd.

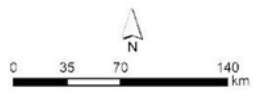
Cañar); y el 6,6% en territorio de la nacionalidad chachi (Esmeraldas). Un detalle sobre este tema se encuentra en el siguiente mapa:

Mapa 5

TERRITORIOS DE PUEBLOS Y NACIONALIDADES EN RELACIÓN CON LAS CONCESIONES MINERAS EN EL ECUADOR CONTINENTAL
Catastro minero a agosto del 2021



Fuentes:
 - ARCOM, Catastro minero, agosto 2021.
 - IGM, Cartografía base 1:50.000, base liberada, 2019.
 - Territorios Indígenas: RAISG (2020), Zamora & Maldonado (2016, actualizado a 2019), Amazon Frontlines y Alianza Ceibo (2021).



AF AMAZON FRONTLINES
 Elaborado por:
 Paola Maldonado Tobar, Octubre 2021

4.1.2. Naturaleza Jurídica del Acto impugnado

Según nuestra legislación, un acto administrativo es [...] *la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa.* [...].¹² El art. 98 de la LOGJCC ratifica la competencia de la Corte Constitucional para conocer una demanda de inconstitucionalidad contra de un acto administrativo con efectos generales:

*La acción pública de inconstitucionalidad podrá ser propuesta por cualquier persona. La Corte Constitucional conocerá sobre las acciones de inconstitucionalidad respecto de cualquier acto normativo de carácter general y de **cualquier acto administrativo con efectos generales**, de conformidad con las normas establecidas en el capítulo anterior.*

[Énfasis añadido]

En ese sentido, el art. 1 del Decreto Ejecutivo N° 151 señala que mediante este acto se expide el “Plan de Acción para el Sector Minero del Ecuador” [**en adelante “el plan de acción de minería” o “política minera”**]; cuyo objetivo principal, conforme el artículo 3 *ibidem* es “[...] *desarrollar una minería eficiente y responsable ambiental y socialmente, determinar el potencial geológico local potencial la inversión nacional y extranjera e implementar las mejores prácticas para el aprovechamiento de estos recursos.*”

Asimismo, entre los considerandos del Decreto, se indica que este se expide en ejercicio de las facultades establecidas en el el 147, en los que se especifica las atribuciones de expedir decretos para la administración pública;¹³ el artículo 4 de la Ley de Minería y el artículo 11 del Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.¹⁴ Por lo tanto, el Decreto 151, al ser una declaración unilateral del Presidente de la República, en el que se ha tomado la decisión de expedir un plan de acción en el sector minero en ejercicio de sus facultades de dirección y control de la Función Ejecutiva, cumple con las características de un acto administrativo que puede ser objeto de la presente demanda.

Ahora bien, la Corte Constitucional ha señalado que para que un acto administrativo con efectos generales sea considerado como tal, debe cumplir con los criterios de (i) generalidad, (ii) temporalidad y (iii) producir efectos jurídicos directos e inmediatos:

(i) La Corte Constitucional en su jurisprudencia ha señalado que para que proceda el control abstracto de constitucionalidad de un acto administrativo es necesario que éste produzca efectos generales:

¹² Código Orgánico Administrativo (COA), Segundo Suplemento del Registro Oficial No.31, de 7 de julio de 2017.

¹³ Constitución, Art. 147.- Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley: [...] 3. Definir y dirigir las políticas públicas de la Función Ejecutiva. [...] 5. Dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control.

¹⁴ ERJAFE.- Art. 11.- ATRIBUCIONES Y DEBERES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.- El Presidente de la República tendrá las atribuciones y deberes que le señalan la Constitución Política de la República y la ley:

a) Dirigir y resolver sobre los asuntos superiores fundamentales de la Función Ejecutiva y del Estado Ecuatoriano, de acuerdo con la Constitución y la ley;

b) Orientar los aspectos fundamentales de las actividades de los organismos, entidades y empresas públicas que conforman la Función Ejecutiva;

c) Controlar y evaluar los logros y resultados de carácter fundamental alcanzados por los organismos, entidades y empresas de la Función Ejecutiva; [...]

f) Adoptar sus decisiones de carácter general o específico, según corresponda, mediante decretos ejecutivos y acuerdos presidenciales. [...]

*Así tenemos, que la Constitución de la República ha contemplado como un presupuesto sine qua non para el ejercicio de esta acción jurisdiccional, que el acto administrativo que se impugna tenga la cualidad de producir **efectos generales**; es decir, que se encuentre revestido **de un nivel de abstracción que provoque que su aplicación se efectúe de forma impersonal e indeterminada**² (dirigido a todo aquel cuya conducta se subsuma al presupuesto de hecho al que se constriñe el acto administrativo).¹⁵*
[Énfasis añadido]

Además, en su sentencia N° 4-13-IA/20, la Corte estableció la diferencia entre actos administrativos con efectos generales de aquellos pluripersonales de la siguiente forma:

*32. Este tipo de actos administrativos [con efectos generales] se diferencian de los actos administrativos con efectos individuales o plurindividuales en tanto estos últimos se encuentran, más bien, **dirigidos contra un individuo o un grupo de individuos plena y claramente identificables en el propio acto administrativo**. Además, dichos actos administrativos con efectos individuales producen efectos jurídicos directos, **los cuales podrían ser favorables a los intereses subjetivos del administrado o administrados, o también resultarles desfavorables**. Aquello depende de cada situación jurídica específica y concreta.*

*33. Tal afectación directa no sucede con los actos administrativos con efectos generales, pues al encontrarse dirigidos desde la administración **en forma indeterminada** hacia los administrados en tal modo regulan, disponen, habilitan o impiden la adopción de ciertas conductas temporalmente de los administrados **o inclusive hacia la propia administración**. Una vez cumplido el acto administrativo para el propósito que fue expedido, **éste se agota y finalmente, los actos administrativos con efectos generales no gozan de la calidad de permanencia** en el ordenamiento jurídico y por ello, como se indicó en el párrafo anterior, se agotan con su cumplimiento.*

[Énfasis añadido]

De ello, se observa que el Decreto 151 **es un acto administrativo con efectos indeterminados e impersonales**, ya que no establece efectos directos a individuos y un grupo de individuos concretos; es decir, no tiene impactos específicos en intereses subjetivos de las y los administrados, sino que establece y dispone conductas temporales dirigida a la administración -como es el Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables [**en adelante, “MERNNR”**] - y el Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, y que sólo indirectamente, según el criterio del Presidente manifestado en el Decreto, podría beneficiar a la población.

(ii) En segundo lugar, la Corte Constitucional también ha señalado que “*es imperativo comprender que el carácter de “generalidad” al que se hace referencia en la CRE, enfatiza la capacidad de los actos administrativos de regular situaciones temporales en abstracto.*”¹⁶, por cuanto “[i]mpoco se debe perder de vista que una de las principales características que define al acto administrativo, radica en que se agota con su cumplimiento”¹⁷; caso contrario, si se integra al ordenamiento jurídico estaríamos frente a un acto normativo de origen no parlamentario.

En la especie, el Decreto 151 **es un acto administrativo temporal en abstracto**, pues se refiere a una política gubernamental, cuyo plan de acción dispone conductas a la administración que deben cumplir en determinadas temporalidades: cien días (por ejemplo, ver el art. 4), noventa días o tres meses (por ejemplo, ver arts. 9, 10, 11, 13), cuatro meses (por ejemplo, ver el art. 12) y f) del Decreto) dos meses (por ejemplo, ver en disposiciones transitorias primera, segunda y tercera) y un mes (por ejemplo, arts. 14, 15 y 16 y disposición transitoria quinta).

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 5-13-IA/21, párr. 25. En el mismo sentido sentencia N° 4-14-IA/21, de 13 de enero de 2021, párr. 20; sentencia N° 4-13-IA/20, párr. 31.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 5-13-IA/21, párr. 26.

¹⁷ Ídem, párr. 27.

(iii) En tercer lugar, la Corte Constitucional, en la referida sentencia N° 5-13-IA/21, indicó que “*el acto administrativo de efectos generales debe propender a que su vigencia genere efectos directos e inmediatos, de modo que su aplicación no se encuentre condicionada a la existencia de otro acto ulterior para que pueda producir los efectos jurídicos deseados.*”¹⁸.

Al respecto, el Decreto 151 *es un acto con efectos directos e inmediatos*, ya que establece que el MERNNR y otras entidades deberán ejecutar las acciones ordenadas en dicho decreto (art. 4), sin la necesidad de otro acto ulterior más que la sola emisión del decreto objeto de la presente demanda. Por lo tanto, este Decreto cumple con los parámetros de un acto administrativo con efectos generales susceptible de ser objeto de control abstracto de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

4.2. FUNDAMENTOS DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO 151 POR RAZONES DE FORMA

De conformidad con el citado art. 74 de la LOGJCC, en concordancia con el art. 76.7 *ibidem*, es posible plantear una acción pública de inconstitucionalidad por razones de forma. La Corte Constitucional ha explicado lo siguiente:

*57. Esta Corte ha definido que el control constitucional por la forma comprende, principalmente, la **verificación de que una disposición normativa haya observado los requisitos constitucionales para la formación y emisión de una disposición jurídica.***

*58. La LOGJCC, en su artículo 76 (7) condiciona la declaratoria de inconstitucionalidad por la forma de una disposición jurídica a que aquella implique “**la transgresión de los principios o fines sustanciales para los cuales fue instituida la respectiva regla.**”¹⁹*

[Énfasis añadido]

A continuación exponemos *la disposición constitucional infringida* en emisión del Decreto 151 y los *argumentos* que sustentan la imputación de su inconstitucionalidad.

4.2.1. El Decreto 151 transgredió el derecho a la consulta previa y prelegislativa de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.

El art. 57. 7 y 17 de la Constitución [**en adelante, “la consulta previa” y “la consulta prelegislativa”, respectivamente**], reconoce el derecho a la consulta previa y prelegislativa de pueblos y nacionalidades en los siguientes términos:

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:

[...]

*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

¹⁸ Ídem, párr. 28.

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia del 5 de mayo de 2021, N° 33-20-IN/21 y acumulados.

Constitución y la ley.

[...]

17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos.

[...]

[Énfasis añadido]

Con respecto a este último derecho, en cuanto al alcance de la expresión “*medida legislativa*”, la Corte Constitucional en su sentencia N° 20-12-IN/20 del 1 de julio de 2020, aclaró que esta no se reduce a medida legislativa en estricto sentido, sino que incluye a medidas administrativas emitidas por cualquier autoridad:

92. [...] como se desprende de los instrumentos internacionales citados, los cuales forman parte del bloque de constitucionalidad y por ende son normas constitucionales, así como del propio texto constitucional, el derecho a ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos, no se limita a la adopción de medidas expedidas por el órgano legislativo sino, de manera general, a medidas normativas y administrativas. No existe en el texto constitucional limitación alguna para considerar que este derecho no resulte aplicable a la expedición de otros actos normativos expedidos por parte de cualquier órgano con potestad normativa o administrativa. Por el contrario, en aplicación directa del Convenio No. 169 de la OIT, procede la consulta prelegislativa previo a la emisión de toda medida legislativa o administrativa que tenga la potencialidad de afectar derechos colectivos, los cuales se encuentran taxativamente enumerados en la Constitución ecuatoriana y en los instrumentos internacionales aplicables.

93. En ese sentido, esta Corte reitera el criterio contenido en la sentencia No. 023-17-SIN-CC, en cuanto establece que la Asamblea Nacional no es el único sujeto obligado a consultar previo a la emisión de una ley que afecte derechos colectivos, y reconoce que el derecho de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas consagrado en el artículo 51.17 de la Constitución incluye el ser consultados previo la adopción de cualquier acto, por parte de cualquier autoridad administrativa, que pudiese afectar los derechos colectivos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales aplicables²⁰.

[Énfasis añadido]

Al respecto, a través del art. 1 del Decreto 151 se expide el “Plan de Acción para el Sector Minero del Ecuador” y, en artículo 3 plantea como los objetivos de dicho plan: desarrollar una minería eficiente y responsable ambiental y socialmente; determinar el potencial geológico; e implementar las mejores prácticas para el aprovechamiento de estos recursos. Es decir, que dicho Decreto se dirige a impulsar la política minera tanto en proyectos en curso como en proyectos futuros.

Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, del total de la población indígena del Ecuador (cerca de 1 millón 100 mil habitantes), el 24,1% vive en la Amazonía y pertenecen en total a 10 nacionalidades.²¹ De ello, de acuerdo al catastro oficial minero del Ecuador, **la mayor parte de concesiones mineras se encuentran en la Amazonía Ecuatoriana (Ver MAPA 5 ut supra)**, razonablemente se podía advertir que afectará al menos a los territorios de la nacionalidad shuar (especialmente en las provincias de Morona Santiago y Zamora Chinchipe) y de la nacionalidad kichwa (Zamora, Azuay, Chimborazo y Cañar).

Así, en primer lugar, se puede observar que la Presidencia de la República, con un meridiano esfuerzo podía prever que los efectos del Decreto 151 el incremento de actividad minera-se proyecta en

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 20-12-IN/20 de 01 de julio de 2020, párr. 92 y 93.

²¹ INEC, ver en: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=329&force=0>

territorios de pueblos y nacionalidades indígenas, particularmente de la Amazonía.

En segundo lugar, la “*potencialidad de afectar derechos colectivos*” de pueblos y nacionalidades indígenas por parte del Decreto 151 es patente; toda vez que una política de aumento de la producción de minera, inevitablemente producirá impactos, cambios o modificaciones en el ejercicio de varios de los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades, pues los minerales se encuentran debajo de sus tierras y territorios. Esto, por cuanto la conservación, posesión y propiedad de su territorio es piedra angular para el disfrute de otros derechos individuales y colectivos, tales como el derecho a participar en el uso de los recursos renovables que se encuentren en sus territorios,²² a mantener sus propias prácticas de manejo de la biodiversidad²³ y de su entorno natural, a desarrollar sus propias formas de convivencia y organización, a proteger sus lugares rituales, entre otros²⁴.

Tanto la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos explican el alcance del ejercicio de la consulta. Por ejemplo, la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas, en el artículo 19 que determina:

“Los 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”.

En cuanto a la forma en que debe garantizarse la consulta, el art. 6 del Convenio 169 de la OIT, especifica que debe realizarse a través de las propias instituciones representativas de pueblos y comunidades indígenas:

“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”²⁵.

Y, respecto del momento en que debe realizarse la consulta, la Corte IDH, tomando el criterio del Comité de expertos de la OIT, ha ratificado en que debe ser previa:

[...] 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.²⁶

[Énfasis añadido]

²² Constitución, Art. 57. 6.

²³ Constitución, Art. 57. 8.

²⁴ Constitución, Art. 57. 9 y 12.

²⁵ Convenio 169, Art. 6. a

²⁶ OIT, Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), Observación Individual sobre el Convenio N° 169 de la OIT, Argentina, 2005, párr. 8. Asimismo, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, 5 de octubre de 2009, A/HRC/12/34/Add.6, Apéndice A, párr. 18 y 19.

De su parte, la propia Corte Constitucional ha enfatizado que la garantía de la consulta de pueblos y nacionalidades ancestrales no es un mero requisito formal, sino un verdadero principio o derecho sustantivo colectivo que debe respetarse en la adopción de la toma de decisiones que afecta a pueblos y nacionalidades:

*la consulta prelegislativa es de carácter sustancial y no formal*²⁷: “[e]n opinión de la Corte, si bien es cierto que la consulta pre-legislativa hace parte de los elementos integrantes del proceso de aprobación de las leyes, en realidad no se trata de un mero procedimiento o formalidad. En efecto, a juicio de la Corte, y de conformidad con el artículo 57, numeral 17 de la Constitución de la República, **la consulta pre-legislativa constituye un derecho constitucional de carácter colectivo**”²⁷.

[Énfasis añadido]

Y que el efecto jurídico de la consulta es llegar a un acuerdo o consentimiento:

*Ambos tipos de consulta deben efectuarse de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas, de manera tal que la consulta no se limite ni se agote en un mero trámite formal*²⁸.

[Énfasis añadido]

En consecuencia, si los efectos del Decreto Ejecutivo N° 151 se proyectan en parte o todo el territorio de pueblos y nacionalidades indígenas, entonces el Ejecutivo debió garantizar su derecho a la consulta de forma previa a emitir el decreto impugnado. De hecho, en los considerandos del Decreto *no se menciona, explica o enuncia que haya existido algún proceso previo de consulta a comunidades, pueblos y nacionalidades que potencialmente serían afectadas; y tampoco existe evidencia de que se haya realizado una consulta* antes de la emisión de dicho Decreto.

Para cumplir con la consulta, hubiese sido necesario determinar las “potenciales afectaciones a los derechos colectivos” de pueblos y nacionalidades al pretender incrementar la producción de minerales; y, luego, garantizar y cumplir con la o las consultas de pueblos y comunidades de buena fé, no sólo de la consulta como requisito formal sino con la finalidad de alcázar su consentimiento, respetando sus instituciones representativas y de forma anterior a la emisión del Decreto. Circunstancias que no suceden en la especie.

En consecuencia, existe una omisión en el proceso de adopción del Decreto 151 y que implicó la transgresión de lo dispuesto en los artículos 57. 7 y 17 de la Constitución. Sin perjuicio de lo expresado, a continuación presentamos, de forma subsidiaria, las razones normativas y argumentativas por las que las disposiciones del Decreto 151 son inconstitucionales por el fondo.

4.3. FUNDAMENTOS DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO EJECUTIVO N° 151 POR RAZONES DE FONDO

4.3.1. El art. 4 literal a) numerales (i) (ii) y (iii) del Decreto 151 transgreden los artículos 66.25, 57.7 y 398 de la Constitución

Disposición impugnada	Normas constitucionales transgredidas
-----------------------	---------------------------------------

²⁷ Corte Constitucional del Ecuador para el periodo de transición. Sentencia No. 001-10-SIN-CC de 18 de marzo de 2010

²⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 20-12-IN/20 de 01 de julio de 2020. párr. 81.

Art. 4.- Dentro de los próximos 100 días, el Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables deberá ejecutar, **con el apoyo de las demás entidades competentes y de la industria relacionada,** las siguientes acciones:

a) Difundir a nivel nacional las condiciones en las que la minería legal y responsable debe desarrollarse en el país, en beneficio de las comunidades, del interés general de toda la ciudadanía, y con respeto y cuidado al medio ambiente. Dicha difusión incluirá los siguientes ejes y debe estar enfocada a proveer información clara y transparente sobre: **(i) los beneficios provenientes de la minería y las condiciones en las que se ejecutan las actividades mineras especialmente en las comunidades ubicadas en la zona de influencia directa de los proyectos; (ii) los tributos provenientes de la minería, y los programas que se desarrollan en beneficio de las comunidades y del interés general de toda la ciudadanía; (iii) implementar programas de capacitación sobre las actividades mineras para la zona de influencia directa e indirecta de los proyectos, utilizando mecanismos de coordinación con actores directos e indirectos de la industria;** (iv) difusión de la política pública en la materia para generar condiciones idóneas de gobernanza y gobernabilidad necesarias para el desarrollo de los proyectos mineros.

Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: [...] 25. El derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato, **así como a recibir información adecuada y veraz** sobre su contenido y características.

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.

Art. 398.- **Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente.** El sujeto consultante será el Estado. [...]

[Énfasis añadido]

El artículo 4 literal a) numerales i, ii y iii contraviene la norma constitucional que reconoce el derecho a recibir información adecuada y veraz, reconocido en el artículo 66 numeral 25 de la Constitución, y los derechos a la consulta previa y consulta ambiental, reconocidos en los artículos 57.7 y 398 ibidem, respectivamente.

a) El artículo 4 literal a) numerales i del Decreto 151 contraviene derecho a recibir información adecuada y veraz

El derecho a recibir información es, a la vez, una garantía de otros derechos como el derecho a participar; de forma particular, es indispensable para el ejercicio de los derechos a ser consultados en la toma de decisiones relacionadas a la extracción de recursos no renovables e implementación de planes y proyectos extractivos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos [en adelante “Corte IDH”], ha indicado que el derecho a recibir información, como parte del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), incluye una dimensión individual como social; siendo esta última aquella que protege el derecho a “recibir y

conocer las informaciones e ideas difundidas por los demás”²⁹. La Corte señaló que ésta incluye a las “opiniones o informaciones sobre asuntos en los cuales la sociedad tiene un legítimo interés de mantenerse informada, de conocer lo que incide sobre el funcionamiento del Estado, o afecta derechos o intereses generales o le acarrea consecuencias importantes”.³⁰

Ahora bien, en relación a la información que se encuentra en poder del Estado, la Corte IDH ha sido enfática en señalar a lo largo de su jurisprudencia que esta debe regirse bajo el principio de “máxima divulgación”, según el que se “establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones.”³¹ Junto a este principio, la Corte IDH ha resaltado la importancia de los principios de publicidad y transparencia en la actuación de los estados:

“[...] el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas.”³²

Por ello, la divulgación de información por parte del Estado debe estar orientada a permitir el control ciudadano de su actuación, lo que incluye no sólo los aspectos favorables, sino también aquellos que le resultan ingratos.³³ Además, en el caso específico de información relacionada a empresas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), explica que desde un enfoque de derechos humanos, esta permite identificar desafíos y riesgos que puedan involucrar sus actividades para los derechos y contrarrestar el desequilibrio que puede conllevar el hecho de que muchas veces la información posee exclusivamente dichas empresas.³⁴

Así, lo anterior aplicado al ámbito de la política pública de extracción de recursos naturales no renovables, como son los minerales, resulta trascendental para la ciudadanía en general, y, especialmente, para comunidades afectadas o que potencialmente pudieran ser afectadas; toda vez, que la máxima divulgación de la información acerca de planes y proyectos mineros es una garantía para el pleno ejercicio de las diferentes consultas y participación. Si bien el art. 4 literal a) numerales i, ii y iii parecería que constituye una medida que contribuye al derecho a recibir información, lo cierto es que constituye *una disposición aparente*, ya que ***se centra en la difusión solamente de beneficios, excluyendo aquella relacionada a peligros y amenazas ambientales, culturales y sociales***. Por tanto, ***si no existe una política de difusión de información completa por parte del Estado, se afecta indefectiblemente el derecho a recibir información completa a la luz de los principios de máxima***

²⁹ Corte IDH, La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 30, y Caso Norín Catrimán y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 31 y 32; y Caso Norín Catrimán y otros Vs. Chile, párr. 371.

³⁰ Corte IDH. Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340., Párrafo 110.

³¹ Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 92.

³² Corte IDH, Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, párr. 86; y Principios de Lima. Principio 3 “Transparencia y desarrollo”.

³³ Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, Párrafo 105.

³⁴ CIDH, Informe Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales REDESCA, Soledad García Muñoz Relatora Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, 2019.

divulgación, transparencia y publicidad.³⁵ Por tanto, las normas impugnadas son incompatibles con el artículo 66 numeral 25 de la Constitución.

b) *El 4 literal a) numerales i, ii y iii del Decreto 151 contravienen los derechos a la consulta previa y consulta ambiental*

Consulta previa, libre e informada

Por un lado, el derecho a la consulta previa, libre e informada de pueblos y nacionalidades indígenas se encuentran reconocidos en el artículo 57. 7 de la Constitución y en varios instrumentos internacionales de derechos humanos. Así, en el Convenio 169 de la OIT se reconoce en el artículo 6; en la Declaración de Naciones Unidas de los Pueblos Indígenas en los artículos 18 y 19; en la Declaración Americana sobre los Derechos de Pueblos Indígenas, en el artículo XXIV.

Este derecho tiene una dimensión procedimental pero también sustantiva. Obliga al Estado a consultar a los pueblos indígenas sobre medidas legislativas o administrativas que los pueda afectar directamente. En el caso Sarayaku de la Corte IDH, se estableció que la consulta debe realizarse “*en todas las fases de planeación y desarrollo de un proyecto que pueda afectar el territorio sobre el cual se asienta una comunidad indígena*”³⁶. En particular cuando se trata de actividades extractivas mineras este derecho posibilita la garantía de otros derechos como al territorio, la autodeterminación, la identidad cultural.

La consulta previa a los pueblos indígenas debe cumplir con los siguientes parámetros: “*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*”³⁷. En el caso bajo análisis, los procesos de difusión de información no constituyen procesos de consulta debido a que no respetan el derecho a la libre determinación, así como tampoco, buscan establecerse mediante un diálogo intercultural, con perspectiva étnica diferenciada, considerando los diversos pueblos indígenas. Por tanto, los procesos de difusión sobre “*las condiciones en las que la minería legal y responsable debe darse*” afectan los derechos de los pueblos indígenas, por lo que la Corte Constitucional debe declarar su incompatibilidad con el artículo 57 numeral 7 de la Constitución.

Consulta ambiental y derechos de participación

El derecho a la consulta ambiental tiene como titular a todas las personas en general que puedan ser afectadas por cualquier decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente. Es un derecho que corresponde a “*cualquier comunidad, independientemente de su identificación o composición étnica*”³⁸. Debe tratar exclusivamente sobre cuestiones ambientales. Según la propia Corte Constitucional, en su sentencia N° 22-18-IN/21, párr. 133:

(...) la consulta ambiental es una manifestación del derecho a la participación y tiene como fuentes los principios de participación de la Constitución, y las normas internacionales sobre medio ambiente, en particular el Acuerdo Regional

³⁵ Corte IDH. Opinión Consultiva, OC/23/17. 15 de noviembre de 2017. Párrafo 233. “La Corte entiende que la obligación de transparencia activa frente a actividades que podrían afectar otros derechos abarca el deber de los Estados de publicar de manera oficiosa la información pertinente y necesaria sobre el medio ambiente, a efectos de garantizar los derechos humanos bajo la Convención, tales como información sobre la calidad ambiental, el impacto ambiental en la salud y los factores que lo influyen, además de información sobre la legislación y las políticas y asesoramiento sobre cómo obtener esa información. Además, este Tribunal advierte que dicha obligación de transparencia activa cobra particular importancia en casos de emergencias ambientales que requieren la difusión inmediata y sin demora de la información relevante y necesaria para cumplir con el deber de prevención”.

³⁶ Corte IDH, Caso Sarayaku vs. Ecuador, 2012, párr. 167.

³⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N° 22-18-IN/21, párr. 119.

³⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N° 22-18-IN/21, párr. 131.

*sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (“Acuerdo de Escazú”)*¹¹², que se basa en el acceso a la información amplia y oportuna.

Para que este derecho pueda ser materializado, se requiere “*el acceso constante, libre y gratuito a la información sobre los proyectos, la participación social en la toma de decisiones, la consulta y la aplicación de estándares que puedan favorecer el ejercicio de derechos*”. Tiene dos elementos fundamentales: a) acceso a la información ambiental y ii) la consulta ambiental propiamente dicha.

La información que se comparta debe ser amplia y oportuna para que las comunidades puedan pronunciarse sobre la decisión estatal. Por ello no es suficiente con informar sobre los proyectos o las políticas que se van a llevar a cabo, sino asegurar una participación efectiva en la toma de decisiones que puedan afectar el ambiente, en particular, tratando que las comunidades puedan hacer llegar la información por medios apropiados y disponibles para que sean tomados en cuenta. Éstas directrices están reconocidas en el Acuerdo de Escazú, ratificado por el Estado.

La participación efectiva y el acceso a la información permite hacer efectivo el derecho a vivir en un ambiente sano y garantiza una justicia ambiental con responsabilidad intergeneracional. La información no debe contener solamente de los “beneficios”, “tributos” que significa la “minería legal y responsable”, sino también los impactos ambientales que pueden producir esas políticas y proyectos que se pretenden implementar. La información así considerada debe tener un máximo nivel de divulgación y debe ser entregada a cualquier persona así no acredite un interés directo.³⁹

La oportunidad para la entrega de la información debe ser en “las etapas iniciales del proceso de toma de decisiones”. Lo que implica que la decisión estratégica de establecer una política para el sector minero debía haber sido consultada de forma previa, efectiva, comprensible, amplia, a todas las comunidades que van a ser afectadas en las zonas de influencia de los proyectos mineros de pequeña, mediana y gran escala.

En relación a la consulta ambiental propiamente dicha, el Estado debe implementar procesos de diálogo deliberativo con todos los actores. Esto permite integrar dentro de la política las voces de la ciudadanía, sus preocupaciones, y conocimiento (Acuerdo de Escazú, art. 5). La Corte Constitucional indicó en la sentencia 22-18-IN/21 que la consulta debe ser oportuna e inclusiva en los casos de proyectos y políticas públicas:

151.La consulta ambiental debe ser oportuna y participativa. Será oportuna cuando se asegure que la participación se la realice desde las etapas iniciales del proceso de toma de decisiones. Para que sea oportuna también deberá contemplar plazos razonables para que el sujeto consultado tenga tiempo suficiente de informarse y participar de forma efectiva. La participación pública implica que se participe en los procesos de toma de decisiones ambientales e incluye la oportunidad de presentar observaciones por medios apropiados y disponibles.

152.La consulta debe ser inclusiva. Para que llegue a ser inclusiva ésta deberá adecuarse a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género de los sujetos consultados.

Además, en su reciente jurisprudencia vinculante, la sentencia N° 1149-19-JP/21, la Corte Constitucional señaló que esta debe cumplir los siguientes parámetros:

(i) la determinación del sujeto consultado será la más amplia y democrática posible. Frente a la duda de una eventual afectación ambiental, el Estado debe consultar a la(s) comunidad(es) posiblemente afectada(s), (ii) la consulta es una obligación indelegable del Estado y debe ser efectuada en acompañamiento de la Defensoría del Pueblo y las autoridades

³⁹ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17.

de los gobiernos locales. Las empresas públicas no pueden actuar como sujetos consultantes, sin perjuicio de su participación en el proceso de consulta, (iii) en el caso de las actividades mineras, la consulta ambiental debe realizarse, al menos, antes de la emisión del registro ambiental y antes de la licencia ambiental, y b) en función de lo dispuesto en el artículo 89 de la Ley de Minería, antes de “todas las fases de la actividad minera”, (iv) La consulta ambiental debe cumplir, en todo lo que le sea aplicable, con los parámetros de la consulta previa, libre e informada, (v) la falta de consulta ambiental deviene en la inejecutabilidad de la decisión o autorización estatal, (vi) la acción de protección es la garantía idónea para reclamar la vulneración del derecho a ser consultado sobre decisiones o autorizaciones estatales que puedan afectar al ambiente.

Es decir, la consulta ambiental debe cumplir con las exigencias previstas para la consulta previa de pueblos indígenas. Por ello, la información y consulta ambiental debe considerar los elementos negativos y positivos de la política minera, así como maximizar la participación de todos los actores. En el Decreto 151 no se observa que el Presidente de la República haya establecido las directrices claras respecto del cumplimiento de esta obligación estatal con el ánimo de garantizar los derechos de participación materializados en la consulta ambiental.

Más bien, las carteras de Estado, sobre la base del artículo 4 literal a, han llevado a cabo un ciclo de siete talleres sobre “Socialización de la Política Pública Minera al Ejecutivo Desconcentrado y Gobiernos Autónomos Descentralizados”, conforme consta su boletín de prensa de 16 de diciembre de 2021⁴⁰. Según el MERNNR, la actividad estuvo dirigida solamente a autoridades:

Esta actividad, que inició en agosto pasado, reunió a tenientes políticos, autoridades parroquiales y municipales de Pichincha, Imbabura, Carchi, Esmeraldas, Sucumbíos, Napo y Orellana, provincias donde se desarrollan actividades y labores mineras en los regímenes de gran, mediana, pequeña y minería artesanal; así como la gestión de áridos y pétreos que son competencia de los GAD’s municipales.

El objetivo de estos talleres fue informar sobre los lineamientos tomados desde el Ejecutivo para la industria minera nacional. Uno de los fundamentos de esos talleres es el Decreto 151 impugnado como inconstitucional en esta demanda. Por ello, y ante la falta de procesos reales y efectivos de participación en las zonas en las que los proyectos mineros han causado y van a causar afectaciones ambientales, es necesario que la Corte Constitucional condicione al Estado el cumplimiento de los estándares sobre consulta ambiental, considerando a su vez la interrelación con los derechos de la naturaleza.

4.3.2. El art. 4 literal b) del Decreto 151 transgreden los artículos 57 numerales 16, 17 y 132 de la Constitución.

Disposiciones impugnadas	Normas constitucionales infringidas
--------------------------	-------------------------------------

⁴⁰ MERNNR, 16 de diciembre de 2021, Más de 200 personas participaron en el ciclo de talleres de socialización de la Política Pública Minera en siete provincias. <https://www.rekursosyenergia.gob.ec/mas-de-200-personas-participaron-en-el-ciclo-de-talleres-de-socializacion-de-la-politica-publica-minera-en-siete-provincias/>

<p>Art. 4.- Dentro de los próximos 100 días, el Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables deberá ejecutar, con el apoyo de las demás entidades competentes <u>y de la industria relacionada</u>, las siguientes acciones: [...]</p> <p>b) <u>Impulsar y promover la generación de normativa sobre los procesos de consulta previa, libre e informada a los pueblos y nacionalidades indígenas</u> para los casos en que las decisiones o autorizaciones gubernamentales puedan influir en sus territorios, conforme a los lineamientos determinados por la Corte Constitucional del Ecuador en los respectivos dictámenes y sentencias.</p> <p>(Por conexidad el Acuerdo Ministerial Nro. MAAE-2021-023, publicado en el Registro Oficial, Segundo Suplemento N° 518, 18 de agosto de 2021 sobre “Expedir la regulación para la emisión del acto administrativo previo establecido en el literal b) del artículo 26 de la Ley de Minería”)</p>	<p>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: [...] 16. <u>Participar mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley, en la definición de las políticas públicas que les conciernan</u>, así como en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del Estado. 17. <u>Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa</u> que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos.</p> <p>Art. 132.- La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos: 1. <u>Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales</u>. [...]</p> <p>Art. 133.- Las leyes serán orgánicas y ordinarias.</p> <p><u>Serán leyes orgánicas: [...] 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos</u> y garantías constitucionales.</p>
--	---

[Énfasis añadido]

En el artículo 57, numeral 16 de la Constitución se reconoce el derecho que tienen las comunas, nacionalidades y pueblos indígenas a “*participar en las políticas públicas que les conciernen, así como el diseño y decisión de sus propiedades en los planes y proyectos del Estado*”. En el proceso de diseño y elaboración del Decreto 151 no se observa que se hayan establecido procesos de participación en la que se incluya la voz de los pueblos indígenas, se les informe sobre los impactos, y puedan definir la forma en la que participan, debido a que sus territorios van a ser afectados mayoritariamente.

Una forma de garantizar esa participación está prevista en el artículo 57, numeral 17 se reconoce el derecho de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades a “*ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos*”. Esto incluye a las medidas administrativas según lo expresó la Corte en la sentencia N° 20-12-IN/20. En esta sentencia se reconoció que es un requisito de forma para la expedición de las medidas administrativas, pero también puede ser un derecho sustancial que pueda ser vulnerado por la falta de consulta.

En ese sentido, la falta de previsión de consulta previa de un acto administrativo implica inconstitucionalidad de forma y fondo. Primero, porque la emisión del acto omitió una “*fase procedimental necesaria*” para su aprobación. Y segundo, porque el contenido de las disposiciones del acto administrativo inconsulto vulneraría automáticamente el derecho constitucional a la consulta, derecho sustancial para los pueblos y nacionalidades indígenas, “*en tanto el contenido de las disposiciones de un acto normativo que han sido emitidas sin consulta vulnera el mencionado derecho constitucional*”.

Finalmente, cualquier actividad normativa que sea desarrollada por el Estado en relación con la consulta previa debe respetar el principio de reserva de ley. En efecto, según la Corte Constitucional en la sentencia 32-17-IN/21, el principio de reserva de ley busca “asegurar la protección de los derechos y garantías encargando la regulación de su ejercicio a una norma de carácter general emanada por el órgano legislativo” (párr. 50). En base al artículo 84 se estableció que todas las autoridades tienen la obligación de adecuar sus actuaciones formal y materialmente a la Constitución y el bloque de constitucionalidad.

(...) de conformidad con el artículo 84 de la Constitución, la Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución. De ahí que las normas jurídicas no pueden atentar contra los derechos que reconoce la Constitución. Por lo anterior, no basta con que la posibilidad de que se desvíe el curso natural de un cuerpo hídrico para un proyecto minero o para la actividad minera artesanal conste en una ley orgánica, sino que dicha ley, así como la normativa secundaria que se emita con regulaciones específicas sobre la materia, deberá guardar armonía con los derechos que reconoce la Constitución y estar encaminada a su protección.

Por tanto, la sola previsión de normar el derecho a la consulta por un acto de menor jerarquía a una ley orgánica y ante la falta de consulta prelegislativa, se están vulnerando el derecho a la libre determinación, el territorio y la identidad cultural, debido a que la política para el sector minero afecta directamente a los territorios de los pueblos indígenas.

Adicionalmente, luego de la emisión del Decreto 151, desde el Ejecutivo se publicó en el Registro Oficial, Segundo Suplemento N° 518, 18 de agosto de 2021 el Acuerdo Ministerial Nro. MAAE-2021-023 para “Expedir la regulación para la emisión del acto administrativo previo establecido en el literal b) del artículo 26 de la Ley de Minería”. Este instrumento normativo que en principio cumple con la exigencia de la disposición transitoria tercera del Decreto 151, no cumplió con garantizar el derecho a la consulta prelegislativa, en los casos en los que los cuerpos de agua forma parte integral de los territorios indígenas, además no se cumple con las exigencias previstas en la sentencia 32-17-IN/21 en la que se declaró la inconstitucionalidad de normas del Código de Ambiente y su Reglamento que establecen procedimientos para afectar cuerpos de agua. Por tanto, debería ser declarado inconstitucional por conexidad con el Decreto 151.

3.3.4. El art. 4 literal d) y disposición transitoria tercera del Decreto 151 transgreden los artículos 73 y 313 de la Constitución

Disposición impugnada	Norma constitucional transgredida
Art. 4.- Dentro de los próximos 100 días, el Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables deberá ejecutar, con el apoyo de las demás entidades competentes y de la industria relacionada, las siguientes acciones: [...] d)	Art. 73.- El Estado <u>aplicará medidas de precaución y restricción</u> para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la

<p>Trabajar en coordinación con el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica para <u>que se adopten las medidas oportunas con el objeto de que los actos administrativos previos y demás permisos ambientales sean atendidos de manera oportunidad y no interfieran con los compromisos de inversión planificados</u> por parte de los titulares mineros.</p> <p>DISPOSICIONES TRANSITORIAS</p> <p>TERCERA.- En el plazo de dos meses, contados a partir de la expedición del presente Decreto Ejecutivo, el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, en condiciona con el Ministerio del Energía y recursos Naturales no Renovables, <u>emitirán un Acuerdo interministerial, en el marco de sus competencias y respetando el principio de coordinación y cooperación, para el otorgamiento eficiente y oportuno de permisos ambientales y de agua, que cumplan con absoluta rigurosidad la normativa ambiental y de agua, en el que se optimicen los tiempos para su emisión y se priorice los controles ex post.</u> En dicho Acuerdo se establecería linimentos claros para evitar la demora en el despacho de trámites administrativos, y evitar que se perjudiquen los derechos de los administrados por falta de atención oportuna.</p>	<p>destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales.</p> <p>Art. 313.-El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, <u>de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.</u></p> <p>Art. 408.- Son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado los recursos naturales no renovables[.....]</p> <p>El Estado garantizará que los mecanismos de producción, consumo y uso de los recursos naturales y la energía preserven y <u>recuperen los ciclos naturales y permitan condiciones de vida con dignidad.</u></p>
--	--

En la sentencia 32-17-IN/21 la Corte Constitucional estableció que *“la sola exigencia de un permiso o autorización no deriva en que se garantice el principio de prevención y los derechos de la naturaleza; por lo que la normativa que regule a las autorizaciones y permisos debe observar los parámetros contenidos en la presente sección”*. Es decir determinó que los trámites administrativos cuando se trata de actividades mineras deben respetar de forma integral los *principios de precaución y prevención* como garantías de los derechos de la naturaleza.

En efecto, en la sentencia 1149-19-JP/19 determinó que la actividad de las entidades estatales con el fin de determinar si aplican el principio de precaución deben identificar los siguientes tres elementos:

i) El riesgo potencial de un daño grave o irreversible que un producto o el desarrollo de una actividad pueda tener sobre los derechos de la naturaleza, el derecho al agua, al ambiente sano y la salud. ii) Incertidumbre científica sobre estas consecuencias negativas, sea por ser aún objeto de debate científico, por desconocimiento, o por la dificultad de determinar tales consecuencias en virtud de la alta complejidad o numerosas variables involucradas iii) La adopción de medidas protectoras eficaces y oportunas por parte del Estado. Frente al riesgo de daños graves e irreversibles sobre los cuales no tenemos certeza científica se deben adoptar las medidas que mejor protejan los derechos de la naturaleza, al agua, al ambiente sano y la salud (párr. 112).

Es necesario que las autoridades estatales en el ejercicio de la función pública busquen la interrelación entre la participación, la consulta ambiental y el principio precautorio. Por ello, la *“optimización de tiempos para su emisión”* no debe menoscabar o desconocer ese conjunto de principios que funcionan de forma interdependiente:

La Constitución reconoce otros principios ambientales interrelacionados con el principio de participación como la precaución, la prevención, el desarrollo sustentable, la conservación de la biodiversidad y especialmente los derechos de la naturaleza. Estos principios y derechos también deben ser estrictamente observados a la hora de realizar actividades extractivas. El artículo 408 de la Constitución precisamente establece que “estos bienes [refiriéndose a los recursos naturales no renovables] sólo podrán ser explotados en estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos en la Constitución”. La participación ciudadana en asuntos ambientales tiene una estrecha vinculación con el principio de precaución. La información que resulta de los procesos de participación y consulta, por ejemplo, puede ser fundamental para determinar los riesgos de daños graves e irreversibles y cuáles son las medidas protectoras más eficaces. Como se señaló ut supra, estos elementos vinculan la participación, la consulta ambiental y el principio precautorio.

Así, en cuanto al Acuerdo Ministerial al que se refiere la disposición transitoria tercera, no basta con que esté establecido formalmente, quedando como un “mero trámite de carácter administrativo” sino que es necesario, como lo señaló la Corte Constitucional en su sentencia N° 32-17-IN/21, párr 75, que en esos procedimientos se observe “*el respeto integral de la naturaleza y la regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos; y estar encaminada a prevenir impactos ambientales graves o permanentes y asegurar la existencia de mecanismos eficaces de restauración y eliminar o mitigar las potenciales consecuencias ambientales nocivas del desvío del curso natural de un cuerpo hídrico*”. En concreto, en este caso, la disposición impugnada inobserva que la exigencia de una autorización o permiso “*en cada caso individual deberá evaluarse, con información técnica y científica, si el principio de precaución es o no aplicable y, de ser procedente la autorización o el permiso, deberá garantizarse el principio de prevención*”.⁴¹

Por lo tanto, la previsión de entregar licencias sin observancia de conformidad con el principio de precaución que brinden certeza del respeto y recuperación de los ciclos naturales entre otros derechos de la naturaleza, convierte a la disposición impugnada en incompatible con los artículos 73 y 313 de la Constitución.

3.3.5. El art. 4 literal e) del Decreto 151 transgrede el artículo 316 de la Constitución

Disposición impugnada	Norma constitucional infringida
<p>Art. 4.- Dentro de los próximos 100 días, el Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables deberá ejecutar, con el apoyo de las demás entidades competentes y de la industria relacionada, las siguientes acciones:</p> <p>[...]</p> <p>e) Instruir a la Empresa Nacional Minera ENAMI EP en la toma de acciones para desarrollar y facilitar los acuerdos asociativos a fin de permitir la participación de inversionistas privados en los proyectos que están a su cargo.</p>	<p>Art. 316.- El Estado podrá delegar la participación en los sectores estratégicos y servicios públicos a empresas mixtas en las cuales tenga mayoría accionaria. La delegación se sujetará al interés nacional y respetará los plazos y límites fijados en la ley para cada sector estratégico.</p> <p><u>El Estado podrá, de forma excepcional, delegar a la iniciativa privada</u> y a la economía popular y solidaria, el ejercicio de estas actividades, en los casos que establezca la ley.</p>

[Énfasis añadido]

⁴¹ Corte Constitucional del Ecuador, N° 32-17-IN/21, párr 79

En el inciso tercero del art. 313 de la Constitución contempla como sector estratégico a los recursos no renovables y el transporte y refinación de hidrocarburos.[1] Respecto de la posibilidad de delegar a iniciativa privada la participación de estos sectores, el inciso segundo del art. 316 de la Constitución establece:

El Estado podrá delegar la participación en los sectores estratégicos y servicios públicos a empresas mixtas en las cuales tenga mayoría accionaria. La delegación se sujetará al interés nacional y respetará los plazos y límites fijados en la ley para cada sector estratégico.

El Estado podrá, de forma excepcional, delegar a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria, el ejercicio de estas actividades, en los casos que establezca la ley.

[Énfasis añadido]

Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia No. 42-10-IN/21 y acumulado indicó que:

[...] el carácter de la delegación a la iniciativa privada será excepcional, deberá autorizarse observando los parámetros o criterios que se exijan en la ley para determinar dicha excepcionalidad, considerando además las particularidades de cada sector estratégico”[2].

[Énfasis añadido]

Esta reserva de ley también abordada en la sentencia 001-12-SIC-CC, en la que se estableció que la excepcionalidad debe darse mediante los elementos establecidos en la ley y las regulaciones de cada sector estratégico. Por tanto, la permisión para celebrar acuerdos con iniciativas privadas sin observar la regla de excepcionalidad que contempla la constitucional, transgrede el principio constitucional contemplado en el artículo 316 de la Constitución.

4.3.6. El art. 13 vulnera el derecho a la seguridad jurídica del artículo 82

Disposición impugnada	Norma Constitucional transgredida
<p>Art. 13. Disponer al Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables que, en el plazo de tres meses contados a partir de la expedición de este Decreto Ejecutivo, <u>modifique el Instructivo de Otorgamiento de Concesiones Mineras Metálicas para el otorgamiento de concesiones mineras metálicas y áreas caducadas o que hayan sido devueltas o revertidas al Estado</u>, con el objetivo de establecer condiciones que garanticen el trato justo y equitativo para la participación de actores nacionales e internacionales en el sector minero. El Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables deberá dictar directrices claras a las diferentes oficinas zonales con el fin de evitar la duplicidad innecesaria de trámites administrativos y garantizar la certeza y seguridad jurídica de los administrados.</p>	<p>Art. 82.- <u>El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas</u> y aplicadas por las autoridades competentes.</p>

El derecho a la seguridad jurídica está previsto en el artículo 82 de la Constitución que “*se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competente*”. Para la Corte Constitucional este derecho contiene los siguientes elementos: confiabilidad, certeza y no arbitrariedad:

La confiabilidad está garantizada con la generación de normas, es decir, aplicando el principio de legalidad. En cuanto a la certeza, los ciudadanos deben estar seguros de que las reglas de juego no sean alteradas, para lo que se debe contar con una legislación estable y coherente, así como un conjunto de normas que hagan valer sus derechos. Y, finalmente, debe evitarse una posible arbitrariedad por parte de los órganos administrativos y jurisdiccionales en la aplicación de preceptos legales (Sentencia No. 22-13-IN/20, párr. 49).

A lo largo de la demanda se ha expresado que la Constitución reconoce los derechos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas el derecho a la consulta y consentimiento previo libre e informado; el derecho a la participación materializado mediante la consulta ambiental; los derechos de la naturaleza; entre otras directrices para el actuar de las instituciones públicas. Cualquiera que sea la normativa que pretendan realizar las instituciones deben, en respeto a la seguridad jurídica, ceñirse a los derechos reconocidos en la Constitución.

En el artículo 13 del Decreto 151 se deja abierta la puerta para iniciar los procesos de otorgamiento de concesiones mineras que han caducado, o han sido devueltas o revertidas al Estado. No se especifica con certeza en qué casos eso va a suceder. Así, las actuaciones de las instituciones estatales pueden ser arbitrarias debido a que es posible que se desconozcan sentencias de Juzgados, Cortes Provinciales, y la propia Corte Constitucional que han declarado la reversión de los derechos mineros al Estado porque implicaban vulneración a derechos colectivos, y de la naturaleza.

Este es el caso de la acción de protección (21333-2018-00266) propuesta por la Comunidad A'i Cofán de Sinangoe en la que en apelación se declaró la reversión al estado de las 20 concesiones mineras otorgadas en los Ríos Cofanes y Chigual afluentes del Río Aguarico, y el archivo de 32 que estaban el trámite, debido a que habían vulnerado el derecho a la consulta previa, libre e informada, los derechos al medio ambiente sano, al agua, y los derechos de la naturaleza. En ese mismo sentido, han existido una serie de decisiones judiciales que prohíben la minería por vulnerar derechos, y pronunciamientos. De darse el caso, las autoridades estatales pretenden disponer de esas concesiones mineras para que vuelvan a ser otorgadas, más aún, en el actual contexto de reapertura del catastro minero.

Así en un boletín de prensa del MERNNR, de 18 de noviembre de 2021⁴² se indica que se ha previsto la reapertura del catastro minero para “atraer inversiones en el sector minero (...) como lo estipula el Decreto Ejecutivo 151”. El anuncio fue realizado en el evento “Ecuador Open for Business” por el Ministro Juan Carlos Bermeo en la que definió que el Decreto 151 es el conjunto de pasos encaminado a la reapertura del catastro. Indicó que esta tarea se llevará en dos etapas:

En la primera etapa, el Viceministerio de Minas efectuará la revisión de los 506 procesos de otorgamiento de concesiones, cuyas solicitudes ingresaron previo al cierre del catastro, que se realizó el 24 de enero 2018. Dichos otorgamientos iniciarán en enero de 2022.

La segunda etapa, se concretará en el cuarto trimestre, con la implementación del Sistema Integral de Gestión Minera, que contará con un moderno software que incluirá un sistema de seguridad que evitará manipulaciones y alteraciones; además ofrecerá seguridad, trazabilidad y confiabilidad a los futuros usuarios.

Por ello, el artículo 13 del Decreto Ejecutivo 151 deja en la incertidumbre sobre el efectivo cumplimiento de las decisiones judiciales, y los pronunciamientos populares, y deja a las autoridades estatales para que actúen

⁴² MERNNR, 18 de noviembre de 2021, Ecuador espera reaperturar el catastro minero en enero de 2022, <https://www.recursosyenergia.gob.ec/ecuador-espera-reaperturar-el-catastro-minero-en-enero-de-2022/>

con arbitrariedad, por tanto, es incompatible con el artículo 82 de la Constitución que reconoce el derecho seguridad jurídica.

3.3.7. El artículo 16 vulnera el artículo 11 numeral 2, y el artículo 61 numerales 2 y 4

Disposición impugnada	Normas constitucionales transgredidas
<p>Artículo 16. Disponer al Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables que, dentro del plazo de un mes contado a partir de la expedición del presente Decreto Ejecutivo, <u>remita a la Presidencia de la República el proyecto de conformación del Consejo Consultivo Minero Público-Privado que tendrá el objetivo de promover la participación de la sociedad civil en la construcción organizada de la gobernanza pública minera.</u></p>	<p>Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...) 2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. (...)</p> <p>Art. 61.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: (...) 2. Participar en los asuntos de interés público. (...) 4. Ser consultados (...).</p> <p>Art. 95.-Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. <u>La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.</u></p>

En la Constitución se reconocen los derechos de participación en los asuntos de interés público. Pero además establece mecanismos de participación democrática (Art. 61 numeral 2; Art. 95), los cuales deben ser aplicados en igualdad de condiciones y estableciendo las mismas oportunidades para todos (Art. 11, numeral 2).

En la especie se observa la creación de un Consejo Consultivo Minero Público-Privado que omite indicar quienes son los que lo conforman. En efecto, el 30 de agosto de 2021 se anunciaba la primera reunión virtual del Consejo Consultivo que desde la perspectiva oficial son los más representativos del sector. En esa reunión estuvieron “*el presidente de la Asociación de Ingenieros de Minas del Ecuador, René Ayala; la Cámara de Minería del Ecuador; Oscar Emilio Loor Oporto en representación de los pequeños mineros, Vicente Euclides Reyes, María de Lourdes Luque Silva por la organización Corpei y el director ejecutivo de la Alianza para el Emprendimiento e Innovación, AEI, Andrés Zurita; rectores de Universidad central y Universidad del Azuay; presidente de la Cámara de Industrias y Producción, Pablo Zambrano*”. Este Consejo estará conformado por cinco miembros más representativos del sector y funciona como un órgano de consulta sobre aspectos de la gobernanza pública minera.

La conformación de este Consejo en la primera reunión da cuenta que el mecanismo de participación que se fundamenta en el Decreto 151 solamente toma en cuenta mayoritariamente a los actores corporativos mineros, y excluye a los demás actores como las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y sus estructuras organizativas, cómo a la sociedad civil organizada que en múltiples ocasiones ha expresado el interés

en hacer conocer sus observaciones sobre la política minera. Por tanto, es una medida incompatible con el artículo 11 numeral 2, artículo 61 numeral 2, y el artículo 95 de la Constitución.

V. SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL DEL DECRETO EJECUTIVO

De conformidad al art. 79 de la LOGJCC se puede solicitar la suspensión provisional de la disposición demandada, sin perjuicio de otras medidas cautelares. En ese sentido, el art. 87 de la Constitución establece que:

Se podrán ordenar medidas cautelares conjunta o independientemente de las acciones constitucionales de protección de derechos, con el objeto de **evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de un derecho.**

[Énfasis añadidos]

La Corte Constitucional, en su precedente vinculante N° 66-15-JC/19, de 10 de septiembre de 2019, señaló que para que proceda una medida cautelar debe existir una acción u omisión que se encuentre en dos posibles momentos: “(1) cerca de producirse una violación (amenaza); se está produciendo la violación. El primero momento se da *antes* de la violación y el segundo momento se da *durante* la violación”⁴³. Y por ello, las medidas cautelares deben ser adecuadas para *prevenir* o *detener* una violación a derecho y tienen que ser inmediatas; por lo que no tienen una finalidad reparatoria.⁴⁴

Al respecto, a continuación se exponen los siguientes hechos que permiten evidenciar las amenazas y riesgos de daños graves e irreparables que implica la vigencia del Decreto 151 sobre la política minera impulsada desde la Presidencia de la República:

V. 1. La falta de participación de los pueblos y nacionalidades indígenas y campesinas en las decisiones que les afectan en sus territorios

Desde la emisión del Decreto Ejecutivo 151, el Presidente de la República y las carteras de Estado han llevado a cabo actos administrativos sobre la política minera de forma inconulta con los pueblos y nacionalidades indígenas lo que configura que la sola vigencia de este Decreto constituya una vulneración del derechos sustantivo a la consulta y por interdependencia del derecho a la libre determinación de indígenas. Como lo muestra el mapa 1 de la sección 4.1, el decreto 151 forma parte de una política pública minera que se ha ido incrementando en el país. Por ello, como parte de la ejecución del decreto impugnado se han expedido actos administrativos y acuerdos con empresas sin respetar los estándares de consulta previa, libre e informada, y la consulta ambiental, así como los derechos de la naturaleza.

Como se afirma en el punto 4.3.1., con el ánimo de “socializar” la política pública minera, desde el Ejecutivo se llevan realizando acciones que transgreden los derechos colectivos. En los últimos meses de 2021 el Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables, llevó a cabo siete talleres de socialización, en los cuales no fueron incluidos los directamente afectados por la política pública minera. Según el boletín de 16 de diciembre de 2021 de este ministerio:

“(e) n cumplimiento al Artículo 4, literal a, del Decreto Ejecutivo 151, la Coordinación Zonal Norte del Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables, concluyó el ciclo de siete talleres de «Socialización de la Política Pública

⁴³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 66-15-JC/19, párr. 19.

⁴⁴ Idem, párr. 20.

Minera al Ejecutivo Desconcentrado y Gobiernos Autónomos Descentralizados”, donde participaron 219 delegados. (...) Esta actividad, que inició en agosto pasado, reunió a tenientes políticos, autoridades parroquiales y municipales de Pichincha, Imbabura, Carchi, Esmeraldas, Sucumbíos, Napo y Orellana, provincias donde se desarrollan actividades y labores mineras en los regímenes de gran, mediana, pequeña y minería artesanal; así como la gestión de áridos y pétreos que son competencia de los GAD’s municipales (...) En cada uno de los talleres se expusieron temas como: Política Pública Minera; autorización temporal de libre aprovechamiento de materiales de construcción para la obra pública y seguimiento y control a las actividades mineras. Así, se cumplió con el objetivo de fortalecer el conocimiento de la actual normativa minera, vigente en el país.”⁴⁵

En el mismo sentido, el 26 de octubre de 2021, mediante un boletín de prensa, se hizo conocer que el MERNNR y la Asociación de Ingenieros de Minas del Ecuador (AIME) habían firmado un acuerdo interinstitucional encaminado a *“la implementación de la Política Pública Minera, contemplada en el Decreto Ejecutivo 151”*⁴⁶ Esto demuestra que desde la Presidencia de la República se dialoga únicamente con ciertos actores sin considerar a los verdaderamente afectados quienes se ven imposibilitados de plasmar su voz en los planes y proyectos estatales.

Asimismo, en un boletín de prensa del MERNNR, del 27 de septiembre de 2021, se informa de la implementación de la *“Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas”* (EITI) ⁴⁷. En esa plataforma se encuentran datos como *“descripción del marco legal y régimen fiscal, competencias y participación de empresas estatales, tipos de contratos petroleros y mineros vigentes, datos de exploración, producción y exportaciones, pagos recibidos por el Estado y distribución de los beneficios”*. Lo hacen en cumplimiento de las directrices del Decreto 151. En ninguna parte de esa plataforma se puede encontrar información sobre los impactos o los conflictos socioambientales que la minería genera.

Por otra parte, el Presidente de la República en conjunto con el Ministro de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca y el Ministro de Energía y Recursos Naturales No Renovable, participaron en el foro internacional de negocios ‘Ecuador Open for Business 2021’ llevado a cabo los días 18 y 19 de noviembre de 2021 en Quito firmando acuerdos financieros con empresas privadas.

Entre ellos, se suscribió con la compañía Solgod Ecuador S.A., un compromiso de inversión por un plazo de 10 años para un proyecto minero de oro y cobre, que ejecutará las actividades de exploración dentro de la concesión minera Cascabel⁴⁸ y se desarrollará en el cantón Ibarra, provincia de Imbabura. El monto de inversión asciende a USD 430 millones⁴⁹. En los mapas que se muestran a continuación se puede observar el traslape que existe entre el territorio concesionado y los territorios de comunidades indígenas y campesinas con quienes el Estado estaba obligado a llevar a cabo procesos de consulta previa, libre e informada, y la consulta previa ambiental de acuerdo a los estándares fijados por esta Corte Constitucional.

⁴⁵ Ver en: <https://www.recursosyenergia.gob.ec/mas-de-200-personas-participaron-en-el-ciclo-de-talleres-de-socializacion-de-la-politica-publica-minera-en-siete-provincias/>

⁴⁶ MERNNR, 26 de octubre de 2021, Convenio de cooperación minero se acordó entre el Ministerio de Energía y la Asociación de Ingenieros de Minas del Ecuador <https://www.recursosyenergia.gob.ec/convenio-de-cooperacion-minero-se-acordo-entre-el-ministerio-de-energia-y-la-asociacion-de-ingenieros-de-minas-del-ecuador/>

⁴⁷ MERNNR, 27 de septiembre de 2021, La transparencia en las industrias extractivas se fortalece con el lanzamiento del portal web de EITI, <https://www.recursosyenergia.gob.ec/la-transparencia-en-las-industrias-extractivas-se-fortalece-con-el-lanzamiento-del-portal-web-de-eiti/>

⁴⁸ Ver en: <https://twitter.com/RecNaturalesEC/status/1461120448356302853/photo/1>

⁴⁹ Ver: <https://www.comunicacion.gob.ec/nuevas-inversiones-e-importantes-decisiones-presidenciales-se-anunciaron-hoy-desde-el-ecuador-open-for-business-2021/>

En ese mismo foro firmó un “contrato de inversión” con la empresa *Lumina – Odin Mining* del Ecuador S.A. por un plazo de seis años, que consiste en llevar a cabo la ejecución de la primera etapa de actividades de exploración minera de oro y cobre, dentro de un área conformada por cuatro concesiones denominadas: Cangrejos, Cangrejos 20, Canarias y Cacique.

GRÁFICO 22. Ubicación del proyecto minero Cangrejos



Fuente: Dirección de Minería Industrial en Etapa de Explotación del Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables
Elaborado por: BCE

Este proyecto a cielo abierto se desarrollará en el cantón Santa Rosa, provincia de El Oro, parroquia Bellamaría, en territorios en los que existen comunidades campesinas dedicadas principalmente a la agricultura, ganadería y actividades madereras. Así también, las concesiones están ubicadas en las últimas vertientes de la cordillera occidental de los Andes “entre los 100 y 1370 m.s.n.m. donde aún hay bosques primarios, ríos y cascadas con agua limpia, que serían directamente afectados por el proyecto, tal como refiere su último reporte técnico de 2019”⁵². Frente a ello, tampoco se han tomado las debidas garantías, en el marco de las obligaciones estatales, para el respeto de los derechos colectivos y los derechos de la naturaleza.

Estas acciones inconsultas, se llevan a cabo en todo el territorio nacional, y en particular, en los proyectos mineros a gran escala, donde las actividades de exploración avanzada amenazan con seguir vulnerando los derechos de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y campesinas. Como se mostró en el Mapa 2 y la Tabla 2 de la sección 4.1.1., la gran minería representa el 52% de todas las concesiones realizadas en el territorio nacional. Lo mismo se observa

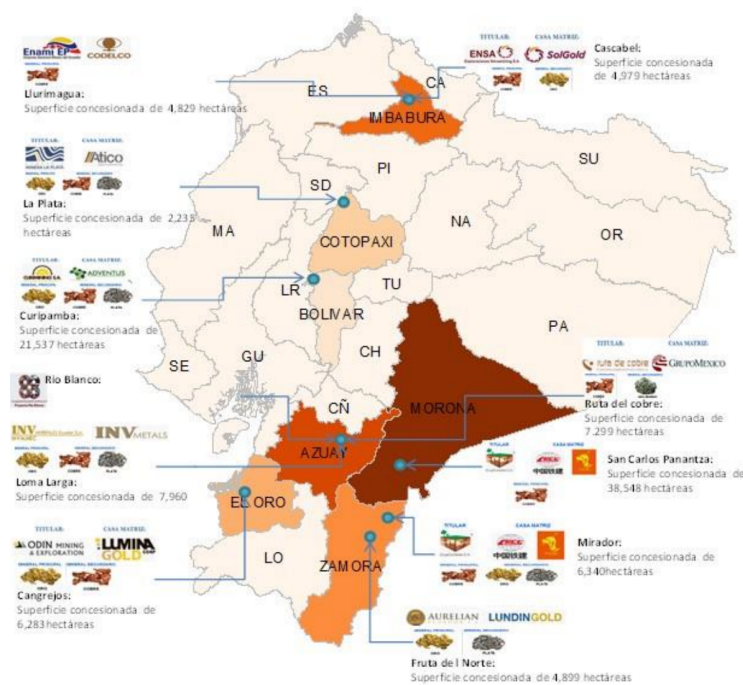
Sin atender a los conflictos existentes en las zonas de influencia de los proyectos, el Ministro Juan Carlos Bermeo Calderón, el 17 de septiembre de 2021, anunció que se iniciarán la producción en cuatro proyectos a gran escala: La Plata (Cotopaxi), Loma Larga (Azuay), Curipamba (Bolívar) y Cascabel (Imbabura), se convertirán en minas para producir y exportar minerales metálicos⁵³. En el caso del proyecto minero La Plata

⁵² Alberto Acosta; John Cajas Guijarro; Francisco Hurtado Caicedo; William Sacher Freslon, 2020, El festín minero del siglo XXI ¿Del ocaso petrolero a una pandemia megaminería?. Quito: Ediciones Abya Yala, p. 137.
<https://www.pachamama.org.ec/wp-content/uploads/2021/03/FESTIN-MINERO.pdf>

⁵³ MERNNR, 17 de septiembre de 2021, Cuatro proyectos mineros entrarían en producción durante estos cuatro años de Gobierno, <https://www.recursoyenergia.gob.ec/cuatro-proyectos-mineros-entrarian-en-produccion-durante-estos-cuatro-anos-de-gobierno/#:~:text=Luego%20de%20cumplir%20con%20los,producir%20y%20exportar%20minerales%20met%C3%A1licos.>

iniciará los trabajos de evaluación económica a principios de 2022, debido a que actualmente se encuentra en fase de exploración.

GRÁFICO 1. Provincias con actividad minera



Fuente: Dirección de Minería Industrial en Etapa de Explotación del Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables
Elaborado por: BCE

Estas acciones estatales demuestran la verosimilitud de la ejecución de los actos previstos en el Decreto Nro. 151, que tiene como objetivo “desarrollar la minería” en el país, sin que se respeten los estándares de respeto, protección y garantía de los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades indígenas y campesinas, como los derechos de la naturaleza. Por lo que, la vigencia de este Decreto implica la violación continuada de derechos, y esta Corte debería suspender su vigencia con el fin de detener la vulneración de derechos por las acciones de las instituciones del Estado.

Impactos generados en los proyectos mineros que se encuentran en fase de explotación.

Los proyectos mineros a mediana y gran escala que han entrado en la fase de explotación son pocos, sin embargo, se registran varios impactos irreversibles en los territorios donde se localizan. Las afectaciones son de carácter social, ambiental y económico, principalmente. A continuación, se recopilan los principales estudios que demuestran estos impactos, con especial énfasis en la Amazonía ecuatoriana.

En el ámbito social, el principal impacto de la minería es el estallido de conflictos socio-ambientales que van en incremento conforme se extiende esta actividad en todo el país. Como lo demuestran los mapas 3, 4 y 5 de la sección 4.1.1., la principal causa de esta situación se debe al otorgamiento de concesiones mineras en áreas de recarga hídrica, páramos, zonas de alta biodiversidad, territorios de pueblos indígenas sin consentimiento previo y bajo imposición, incluso incumpliendo normas constitucionales respecto a los derechos humanos y derechos de la naturaleza, generando un rechazo por parte de las poblaciones locales. Algunos ejemplos de estos conflictos de larga data se pueden encontrar en el caso de Kimsakocha en la provincia del Azuay, en la zona de Intag en la provincia de Imbabura, alrededor del proyecto minero Mirador en Morona Santiago y, otros

conflictos recientes como en el caso de Fierro Urco en la provincia de Loja, la zona del Chocó Andino en la provincia de Pichincha, entre otros.

Estos conflictos se agudizan debido a la descomposición social y cultural de las comunidades por la intervención de las empresas mineras que cooptan apoyos locales mediante el uso de transferencia de recursos y otros beneficios a autoridades, líderes o grupos específicos generando enfrentamientos entre la población que apoyan la minería y las comunidades que se oponen a esta actividad. La destrucción de la cohesión comunitaria mediante la división social es utilizada frecuentemente como mecanismo de protección de los proyectos megamineros.⁵⁴

Los casos más graves de conflictividad han llevado incluso a la militarización y paramilitarización, consecuentemente, el incremento de la violencia. El caso de Intag, en diciembre de 2006, paramilitares que se supone fueron contratados por la empresa Copper Mesa dispararon en contra de moradores de Junín en su intento fallido de ingresar a sus concesiones mineras.⁵⁵ El caso del proyecto minero Panantza San Carlos, en la provincia de Morona Santiago, entre fines de 2015 y diciembre de 2016, la comunidad Nantkins fue desalojada para dar paso a este proyecto, produciéndose una secuencia de enfrentamientos con heridos, procesados, un oficial de policía muerto, persecuciones, militarización y criminalización de los pobladores indígenas por parte del gobierno nacional y provincial.⁵⁶



Fuente: Diario El Universo, 24 de noviembre de 2021.

Otros conflictos obedecen a los propios impactos generados por la presencia misma de la mina. Por ejemplo, en el caso del proyecto minero Mirador, las tensiones se han agudizado debido al acaparamiento de tierras y el desalojo forzoso de comunidades campesinas y Shuar de sus tierras, la criminalización líderes y lideresas, la violencia contra las mujeres, el aumento de la inseguridad y, los impactos ambientales⁵⁷. Entre el 2015 y 2016, varios operativos policiales han dado como resultado el desalojo y desplazamiento de varias familias campesinas

⁵⁴ Minka Urbana, 2017; Acción Ecológica y Colectivo de Investigación y Acción Psicosocial, 2017

⁵⁵ Recuperado de DECOIN: <https://www.decoin.org/>

⁵⁶ Recuperado de Observatorio de Conflictos Socioambientales
<https://www.observatoriosocioambiental.info/2019/03/24/panantza-san-carlos/>

⁵⁷ Colectivo de Geografía Crítica del Ecuador, 2019

e indígenas en la parroquia Tundayme, provincia de Morona Santiago, quedando en total vulnerabilidad⁵⁸. Los desalojos forzados se realizaron en base a la Ley de Minería bajo las figuras de “utilidad pública” y “servidumbre minera” cuyo fundamento era la realización de un proyecto de “interés nacional”.

En el caso de los procesos de criminalización a líderes y lideresas, se refiere a la utilización de las instituciones públicas penales, como la Fiscalía, los jueces de contravenciones, las comisarías de policía para que iniciar investigaciones referidas a sentenciar por delitos como: ataque o resistencia, rebelión, sabotaje, paralización de un servicio público, incitación a discordia entre ciudadanos o terrorismo. Ejemplo de estos casos son los procesos llevados a cabo en contra de líderes del centro Shuar Ijisam, el caso de líderes y lideresas de CASCOMI, los procesos abiertos contra José Acacho, entre otros⁵⁹. Otros hechos lamentables tienen que ver con el asesinato de líderes como José Tendetza, quien fue presidente de la comunidad Shuar Yanúa Kim, de Fredy Taish y de Bosco Wisuma, todos ocurridos en el marco de la explotación minera en la Amazonía y, el caso de Andrés Durazno, dirigente de la comunidad de Río Blanco, en la provincia del Azuay, también por conflictos mineros⁶⁰.

Las afectaciones a los ecosistemas están presentes debido a la deforestación y contaminación de ríos y fuentes de agua, como lo demuestran los mapas 3 y 4 de la sección 4.1.1. El proyecto Mirador, el primero donde se practica minería a gran escala en Ecuador, antes de que se empezara a producir cobre, ya había evidencia de que fuentes de agua, como el Río Quimi, están contaminadas⁶¹. Recientemente, un estudio publicado en la revista Science of The Total Environment encontró que metales pesados como el mercurio y el cadmio superan entre 100 y 1000 veces los límites máximos permitidos en 14 afluentes de la Amazonía ecuatoriana⁶². Los sitios ubicados cerca de la minería de oro a pequeña escala y los rellenos sanitarios presentaron las mayores concentraciones⁶³.

En el caso de la deforestación, en la última década, la construcción del proyecto Mirador, implicó la deforestación de 1,307 hectáreas, casi la mitad del territorio concesionado (3,000 ha)⁶⁴. En 2018, el proyecto Monitoring of the Andean Amazon Project (MAAP) reveló un análisis con base en imágenes satelitales donde se muestra cómo durante la etapa de construcción de vías de acceso para la mina, entre 2009 y 2017, ya se han deforestado 1,307 hectáreas de bosque, adicionalmente, la empresa china Ecuacorriente recibió en cinco años, cinco sanciones ambientales⁶⁵.

Foto 1. Mina de proyecto mirador

⁵⁸ Federación Internacional de Derechos Humanos - FIDH, octubre de 2015; Diario La Hora, diciembre de 2015; Ecuador Inmediato, agosto de 2017; Acción Ecológica et al., 2017

⁵⁹ FIDH et al., 2015

⁶⁰ FIDH et al., 2015: 24; Diario El Comercio, 2021

⁶¹ Colectivo de Geografía Crítica, 2019

⁶² El Espectador, 2020

⁶³ El Espectador, 2020

⁶⁴ Plan V, 2019

⁶⁵ Plan V, 2019



Las experiencias detalladas en esta sección demuestran la vulneración sistemática de derechos en contextos extractivos y los impactos generados en cada una de las zonas de influencia en los proyectos mineros que ya se están ejecutando. El Decreto 151 busca generalizar las políticas mineras, y por tanto, extender esas vulneraciones de derechos a todas las zonas en las que se han entregado concesiones mineras o pretenden otorgarse. Por lo que la suspensión de la vigencia del Decreto 151 garantiza detener esas vulneraciones.

V.2. Prevenir la vulneración de los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas y campesinas, y los derechos de la naturaleza.

La política pública minera proyectada a partir del Decreto 151 y prevista en el Plan Nacional de Desarrollo Minero 2020-2030, proyecta acciones en las que se vulneraría de forma sistemática los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y campesinas, y de forma interdependiente, los derechos de la naturaleza. En las proyecciones realizadas por los propios Ministerios se observa para la ejecución de las actividades de las empresas mineras sin importar el esquema de vulneraciones de derechos que ello conlleva.

El 08 de septiembre de 2021, el Ministro declaró ante la Comisión de Biodiversidad y Recursos Naturales de la Asamblea Nacional que “*el Decreto Ejecutivo Nro. 151 reconoce la ejecución de actividades mineras racionales y responsables. Es uno de los ejes principales de desarrollo del país*”⁶⁶. Así, según el Plan Nacional de Desarrollo Minero, que materializa el Decreto 151, para el año 2024, el 40% de solicitudes de regularización ambiental para la pequeña minería, minería artesanal y plantas de beneficio contarán con pronunciamiento por parte de la Autoridad Competente. Para esta fecha, se habrá alcanzado el 100% de la difusión de la política pública minera; el 64,23% del territorio nacional estará evaluado en cuanto a la disponibilidad de recursos minerales en áreas no exploradas; el 85% de trámites del sector minero serán entregados dentro del plazo al usuario externo.⁶⁷

⁶⁶ MERNNR, 08 de septiembre de 2021, Ministro de Energía aportó criterios al proyecto de reformas a la Ley de Minería, <https://www.rekursosyenergia.gob.ec/ministro-de-energia-aporto-criterios-al-proyecto-de-reformas-de-la-ley-de-mineria/>

⁶⁷ MERNNR, <https://www.rekursosyenergia.gob.ec/wp-content/uploads/2020/10/Plan-Nacional-de-Desarrollo-del-Sector-Minero-2020-2030.pdf>

En cuanto a las concesiones mineras para los diferentes regímenes de minería se proyecta un incremento tanto de las concesiones como del número de hectáreas hasta el año 2030. En el caso de los permisos de minería artesanal están actualmente vigentes en el catastro minero 2.071 y la superficie que representa es de 10.292,52 hectáreas. Se estima un incremento de los permisos de minería artesanal en una superficie total comprendida dentro del rango 13.670 – 14.370 hectáreas. En el caso de la pequeña minería, al 11 de junio de 2020, existían 972 áreas de pequeña minería inscritas en el catastro minero a nivel nacional que ocupan una superficie de 377.833,39 hectáreas. Se estima que, al 2030, las concesiones de pequeña minería se extienden en una superficie total comprendida dentro del rango 1.148.979 – 2.599.212 hectáreas, es decir, alrededor del 10% de la superficie del territorio nacional.

En el caso de la mediana y gran minería, existían 483 áreas de mediana y gran minería inscritas en el catastro minero a nivel nacional, a junio de 2020, mismas que ocupan una superficie de 1.400.795,05 hectáreas. Se estima que al 2030, el número concesiones de mediana y gran minería se encuentre dentro del rango 636 – 942. Se estima que al 2030, las concesiones de mediana y gran minería se extienden en una superficie total comprendida dentro del rango 1.844.525 – 2.731.985 hectáreas, es decir, se extendería en una superficie alrededor del 11% de la superficie del territorio nacional.

Entre los diferentes regímenes de minería se proyecta incrementar entre 5.315.567 y 3.007.174 hectáreas; es decir, entre el 12 y 21% del territorio nacional.

Tabla. Proyección hectáreas totales a otorgar en los diferentes regímenes de minería (en hectáreas).

Régimen de minería	Escenario optimista	Escenario tendencial	Escenario pesimista
Minería Artesanal	14.370	14.020	13.670
Pequeña minería	2.569.212	1.874.095	1.148.979
Mediana minería y gran minería	2.731.985	2.88.255	1.844.525
Total	5.315.567	1.888.115	3.007.174

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Minero 2020-2030.

Las proyecciones citadas son parte del Plan de Acción para el sector minero que pretenden ser ejecutadas mediante acciones realizadas dentro del marco del Decreto Nro. 151. Por la dimensión de afectación a los territorios de pueblos y nacionalidades indígenas y campesinas en Ecuador, como lo muestra el Mapa 5 de la sección 4.1.1., el decreto debía haber sido consultado de forma previa, libre e informada, y bajo los parámetros de la consulta ambiental. Al no haberse cumplido con esos requisitos, la suspensión de la ejecución del decreto buscaría prevenir la vulneración de derechos.

Así mismo, en el encuentro “XIII Expominas-Oil & Power 2021” realizado el 24 de noviembre de 2021, el Ministro Juan Carlos Bermeo indicó “que las actividades mineras se ejecutan en el 6,93% del territorio; donde el 5,36% está concesionado para actividades de exploración y solo el 1,55 % para explotación”, indicando que el próximo paso es la apertura del catastro minero en enero de 2022. Existe un acercamiento con las empresas mineras mediante

estos encuentros⁶⁸. Por ello, una cuestión de preocupación son los reiterados anuncios de los Ministerio de Estados de la apertura del catastro minero. Se ha autorizado a continuar con los procesos de petición que iniciaron entre 2015 y 2017 y que quedaron pendientes, con lo que se pretende actuar de forma arbitraria con el único fin de otorgar concesiones mineras en todo el territorio nacional sin cumplir con las obligaciones respecto de los derechos de pueblos y nacionalidades indígenas y campesinas, y los derechos de la naturaleza. .

También, el 19 de noviembre de 2021, el presidente Guillermo Lasso firmó dos decretos ejecutivos enfocados a impulsar la atracción de inversiones y para fomentar las alianzas público-privadas, para dar cumplimiento al Decreto 151. El Decreto Ejecutivo No. 259 dispone la creación del *Sistema Nacional de Atracción y Facilitación de Inversiones* (Snafi) y la Ventanilla Única De Inversiones (VUI); mediante el Decreto Ejecutivo No 260 crea la Secretaría Técnica de Asociaciones Público-Privadas y de Gestión Delegada como una entidad de derecho público, adscrita a la Presidencia, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dotada de autonomía administrativa y financiera. El objetivo de estos decretos es garantizar el cumplimiento de la política pública de promoción y atracción de inversiones nacionales y extranjeras. Además, permite la simplificación, facilitación y optimización de los procesos de inversión.

Se demuestra que las proyecciones de la minería en el país de llevarse a cabo tal como están establecidas en el Decreto 151, vulneraría indudablemente los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y campesinas, así como los derechos de la naturaleza. Por ello, la suspensión de la vigencia del Decreto busca prevenir que esas vulneraciones se configuren.

VI. TRATAMIENTO PRIORITARIO

Con sustento en lo expuesto en el acápite previo, solicitamos que a la luz del inciso segundo del artículo 7 del Reglamento Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, en el que se señala que: “[l]os casos se tramitarán y resolverán en orden cronológico salvo situaciones excepcionales debidamente fundamentadas.”; la presente demanda se tramite de forma prioritaria, sin atender al orden cronológico. Esto, por cuanto, se ha acreditado la inminencia y gravedad de la vigencia del Decreto 151.

Además, solicitamos a la Corte tomar en cuenta que los derechos amenazados corresponden a dos titulares de derechos que se encuentran en situaciones particulares que requieren medidas reforzadas de protección: pueblos y nacionalidades indígenas y la naturaleza, que se encuentran en las zonas de concesiones mineras Asimismo, la presente causa cumple con el criterio de relevancia, por cuanto se trata de una política nacional de expansión y fortalecimiento del sector minero.

VII. PRETENSION

Con base en los argumentos expuestos solicitamos que:

- 1.** Se admita la presente demanda de inconstitucionalidad.
- 2.** Se ordene la suspensión provisional de los efectos del Decreto 151.
- 3.** Se otorgue tratamiento prioritario a la presente causa independientemente al orden cronológico de su admisión.
- 4.** Se convoque a audiencia para escuchar a las partes.

⁶⁸ MENRNR, 25 de noviembre de 2021, Gobierno y empresas analizan el potencial del sector energético – minero en la XIII Expominas – Oil & Power 2021 <https://www.recursoyenergia.gob.ec/gobierno-y-empresas-analizan-el-potencial-del-sector-energetico-minero-en-la-xiii-expominas-oil-power-2021/>

5. Se declare la inconstitucionalidad por la forma y subsidiariamente por el fondo del Decreto Ejecutivo 151;
6. Se declare inconstitucionales otros actos o normas conexas, conforme lo establece el artículo 436.3 de la Constitución y el artículo 76.9 de la LOGJCC.
7. Sin perjuicio de otras medidas, ordene al legitimado pasivo a no incurrir en falta de consulta prelegislativa en los asuntos que afecten a comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.

VIII. NOTIFICACIONES

Notificaciones que nos correspondan las recibiremos en secretaria@conaie.org; secretariaconafeniae1@hotmail.com; jorge@amazonfrontlines.org; angel@amazonfrontlines.org; lenin.sar9@gmail.com; maria@amazonfrontlines.org; alianzaddhh.ecuador@gmail.com

IX. DOCUMENTOS ADJUNTOS

- Decreto N° Ejecutivo N° 151, publicado en el Registro Oficial N° 512 Sexto Suplemento, de 10 de agosto de 2021.
- Acuerdo Ministerial Nro. MAAE-2021-023, publicado en el Registro Oficial, Segundo Suplemento N° 518, 18 de agosto de 2021 sobre “Expedir la regulación para la emisión del acto administrativo previo establecido en el literal b) del artículo 26 de la Ley de Minería”.
- Clipping de Medios.

X. FIRMAS

Firmamos la presente acción pública de inconstitucionalidad en conjunto con abogados/as que ejercerán la defensa técnica suscribiendo documentos a nuestro nombre y representación hasta la terminación de este asunto. Sobre la base del principio de formalidad condicionada previsto en el artículo 4 numeral 7 de la LOGJCC, se incluyen firmas electrónicas en conjunto con firmas digitales.

Leonidas Iza Salazar
Presidente

Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE)

Marlón Vargas Santi
Presidente

Confederación de Nacionalidad Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE)



Josefina Tunki
Presidenta
Pueblo Shuar Arutam



Víctor Quenamá Lucitante
Presidente
Comunidad A'i Cofán de Sinangoe



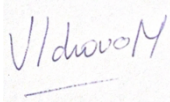
Gabriela Fraga Delgado
Defensora de DDHH
Parroquia La Merced de Buenos Aires

Oswaldo Arciniegas Fuertes
Representante Frente por la
defensa del agua la vida y la
naturaleza de Pacto



Carlos Zorrilla
Defensor de DDHH
DECOIN - Intag

Nicolas Peter Shear
**Asociación de propietarios de tierras rurales del
norte del Ecuador**



Vivian Isabel Idrovo Mora
Defensora de DDHH

Jorge Acero González
Defensor de DDHH



Patricio Marcelo Meza Saltos
Representante Frente Nacional
Antiminero

Abg. Lenin Sarzosa Santos
Defensor de DDHH
17-2016-1303

Abg. Verónica Potes Guerra
Defensora de DDHH
Mat. 15750.

Abg. Ángel González Alulima
Defensor de DDHH
Mat. 11-2017-184

Abg. Lina Maria Espinosa
Defensora de DDHH
Mat. 17-2012-630

Abg. Sylvia Bonilla Bolaños
Defensora de DDHH
Mat. 17-2015-2014