

Quito, D.M., 09 de noviembre de 2023

CASO 51-23-IN

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

SENTENCIA 51-23-IN/23

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción pública de inconstitucionalidad propuesta en contra del decreto ejecutivo 754 emitido por la presidencia de la República, que reforma el reglamento al Código Orgánico del Ambiente. Esta Corte encuentra que el decreto impugnado transgrede el principio de reserva de ley contenido en los artículos 132 y 133 de la Constitución, en concordancia con la reserva de ley reforzada contenida en el artículo 398 de la Constitución. Adicionalmente, esta Corte Constitucional declara que los efectos de la sentencia serán diferidos en el tiempo hasta que la Asamblea Nacional emita una ley que desarrolle el contenido de la consulta ambiental, de conformidad con el artículo 398 de la Constitución. Por otra parte, la Corte constitucional resuelve revocar la medida de suspensión provisional de la norma dictada por el Tribunal de Sala de Admisión.

Índice

1. Antecedentes procesales.....	2
2. Competencia	6
3. Normas impugnadas	6
4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad	22
4.1. Fundamentos de la acción y pretensión	22
4.1.1. Sobre el principio de reserva de ley	22
4.1.2. Sobre la consulta prelegislativa	23
4.1.3. Sobre la consulta previa, libre e informada y la consulta ambiental.....	24
4.2. Argumentos de las partes accionadas	26
4.2.1. Argumentos de la presidencia de la República	26
4.2.1.1. Sobre el principio de reserva de ley	26
4.2.1.2. Sobre la consulta prelegislativa	27
4.2.1.3. Sobre la consulta previa, libre e informada y la consulta ambiental ...	29
4.2.2. Argumentos del MAATE	31
4.2.2.1. Sobre el principio de reserva de ley	31
4.2.2.2. Sobre la consulta prelegislativa	32
4.2.2.3. Sobre la consulta previa, libre e informada y la consulta ambiental ...	34

4.3.	Argumentos de los terceros con interés	34
4.3.1.	Argumentos del Ministerio de Energía y Minas	35
4.3.2.	Argumentos de la Procuraduría General del Estado (“PGE”)	35
4.3.3.	Argumentos de la Defensoría del Pueblo.....	36
4.4.	Argumentos de los <i>amici curiae</i>	36
4.4.1.	Posturas que alegan la inconstitucionalidad del decreto 754	37
4.4.1.1.	Sobre el principio de reserva de ley	37
4.4.1.2.	Sobre la consulta prelegislativa	38
4.4.1.3.	Sobre la consulta previa, libre e informada y la consulta ambiental ...	38
4.4.1.4.	Sobre la medida de suspensión de la norma	39
4.4.2.	Posturas que defienden la constitucionalidad del decreto 754	40
4.4.2.1.	Sobre el principio de reserva de ley	40
4.4.2.2.	Sobre la consulta prelegislativa	41
4.4.2.3.	Sobre la consulta previa, libre e informada y la consulta ambiental ...	42
4.4.2.4.	Sobre la medida de suspensión de la norma	43
4.4.3.	Posturas adicionales	44
5.	Análisis constitucional.....	44
5.1.	Formulación de los problemas jurídicos.....	44
5.2.	Resolución de los problemas jurídicos	46
5.3.	Consideraciones adicionales.....	64
5.3.1.	Respecto a la suspensión de los procesos de consulta ambiental.....	64
6.	Efectos de la sentencia	65
7.	Decisión.....	77

1. Antecedentes procesales

1. El 13 de junio de 2023, Segundo Leonidas Iza Salazar, en calidad de presidente y representante legal de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador; Marlon Richard Vargas Santi, en calidad de presidente y representante legal de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía del Ecuador; José Valenzuela Rosero, por sus propios derechos y en calidad de Director del Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador; y, Cristina Melo Arteaga, por sus propios derechos y en calidad de coordinadora del Programa de derechos humanos y derechos de la naturaleza de la Fundación Pachamama (“**accionantes**”), presentaron una acción pública de inconstitucionalidad, por la forma y por el fondo, en contra de todos los artículos contenidos en el Decreto Ejecutivo 754 (“**decreto**

ejecutivo”). Este decreto fue emitido por el presidente de la República y publicado en el segundo suplemento del Registro Oficial 323, de 2 de junio de 2023.

2. El 31 de julio de 2023, el Tercer Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional,¹ por unanimidad, admitió a trámite la acción pública de inconstitucionalidad 51-23-IN, aceptó la solicitud de medidas cautelares y suspendió el decreto ejecutivo impugnado.²
3. El 24 de agosto de 2023, la presidencia de la República presentó un escrito en el que expuso sus argumentos respecto a la constitucionalidad del decreto ejecutivo. En la misma fecha, el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (“**MAATE**”) presentó un escrito en el que defendió la constitucionalidad del decreto impugnado.³
4. El 24 de agosto de 2023, el Pleno de la Corte Constitucional aceptó la priorización de la causa.
5. Mediante providencia de 7 de septiembre de 2023, la jueza ponente Alejandra Cárdenas Reyes, convocó a una audiencia pública telemática para el 18 de septiembre de 2023, a las 10h00.
6. El 18 de septiembre de 2023 se desarrolló la audiencia en la que comparecieron los accionantes, la presidencia de la República, el MAATE, el Ministerio de Energía y Minas, la Procuraduría General del Estado y varios *amici curiae* seleccionados por la Corte.

¹ El Tribunal de Sala de Admisión estuvo conformada por las juezas constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Karla Andrade Quevedo y el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz.

² Para admitir la petición de suspensión de la norma impugnada, el Tribunal de Sala de Admisión consideró que se justificaron de manera suficiente los requisitos de verosimilitud, inminencia y gravedad.

³ Adicionalmente, el 25 de agosto de 2023 el MAATE adjuntó la información indicada en su escrito en un dispositivo CD.

7. Adicionalmente, en la presente causa se han presentado varios (i) *amici curiae*;⁴ (ii) escritos de terceros con interés;⁵ (iii) peticiones de revocatoria de la medida de suspensión

⁴ Fausto Heriberto Arechua Gualle; Daniel Samuel Sisa Mancero; Norton Manuel Yépez Aguirre; Julio Evangelio Robayo Andrade; Medardo Misael Echeverría; María Eulalia Silva Ricaurte, en calidad de Presidenta Ejecutiva de la Cámara de Minería del Ecuador; Fred Larreategui Fabara; José Leónidas Feijóo Cabrera; Elba Delfina Arteaga Bonilla y Rubén Aníbal Palomino; la Comunidad A'í Cofán de Sinangoe; Ángel Francisco González Alulima y Francis Virginia Andrade Navarrete; Cámara de Comercio del cantón Las Naves; Asociación de la Industria Hidrocarburífera del Ecuador; Asociación Ecuatoriana de Empresas Comercializadoras de Gas Licuado de Petróleo; Natalie Silvana Mesa Ramírez; Cámara de Comercio Ecuatoriano Canadiense; Víctor Amable Tocte Lasso Marco Changoluisa, Nelson Gómez Grandes, Orlando Chiriboga Mata, Isaura Guarochico Uribe, Aida Maldonado, Mercedes Guadalupe Veloz Vélez, Germán Porras Castellano y Juan Carlos Uribe Changoluisa, habitantes de la parroquia rural Palo Quemado del cantón Sigchos, provincia de Cotopaxi; Mercy Yolanda Uribe Balseca; Viterbo Adán Guzmán García, en calidad de Gerente General de la Compañía Minera Verde Chico Minverdechico Cía. Ltda.; Gonzalo Ignacio Gonzáles Galarza, en calidad de presidente de la Cámara de Comercio de Quito; Benito Gavilánez, en calidad de vicepresidente del recinto Naves Chico; Kellita Poveda; Gabriela Bermeo Valencia y Sonia Romero Pico; René Silvio Ayala Lomas, en calidad de presidente de la Asociación de Ingenieros de Minas del Ecuador; María de la Paz Jervis Pastor, en calidad de presidenta de la Federación Nacional de Cámaras de Industrias del Ecuador; la Confederación de Juntas del Campesinado; Fernando Luis Benalcázar Saavedra; Giovanni Patricio Urbina Espín; Cesar Iban Saltos Parco; Edwin Joffre Urbina Linares; Carlos Olmedo Borja Yánez; Katerine Jasmín Echeverría Meléndez; María Narcisca Borja Barragán; Nancy Rosita Alegría Suarez; Luis Jacobo Corral Ferro, en representación del Frente Nacional Antiminero; Nury Mirella López Figueroa; Federico Franklin Tapuy Cerda, Eduardo Vayas Jarrín, Yessenia Adriana Hernández Molina y José Damián Moreno López; María Belén Vera Vélez, en representación de la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil, EMAPAG EP; Darío Javier Iza Pilaquinga y Severino Sharupi Tapuy, en representación del Pueblo Kitu Kara y la Federación de la Nacionalidad Shuar de Pastaza- FENASHP; Priscila Esthefania Badillo Lascano, Nicole Stefanie Candia Lagos, Alexis Fernando Cedeño Armas, Gabriela Stefanny Correa Amoroso, Gustavo Andrés Flores Jurado, César Alexander García Cruz, Milena del Rosario Heredia Llori, Paula Merizalde Aguirre, Danilo Paúl Quishpe Ramón, Alejandra Belén Rivera Córdova y Doménica Victoria Samaniego Guzmán; Germania Maribel Uribe Córdova; Alex Toapanta y Porfirio Allauca Guamán; Diego Xavier Gordón Santana, en calidad de Director Ejecutivo de la Federación de Cámaras Binacionales del Ecuador (FECABE); Juan Carlos Carvajal Silva; Diego Xavier Gordon Santana, en calidad de Director Ejecutivo de la Cámara de Industrias y Comercio Ecuatoriano Británica; Paola Pabón Caranqui, en calidad de Presidenta del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE); Ilda Ermila Aguila Guevara; Esperanza Martínez Yánez; Alain Bureau, en calidad de Gerente General de Compañía Minera La Plata S.A; Geovanni Urbina; Jofre Urbina; Pablo Salvador Defina Bucaram, en calidad de Coordinador Jurídico y delegado del Gerente General Subrogante de la Empresa Nacional Minera ENAMI EP; Lucia Jeaneth Chicaiza Tates, representante legal del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural La Merced de Buenos Aires; Rodrigo Varela Torres, María Fernanda España Castro, Segundo Reimundo Chimbo Chimbo, representantes de la Defensoría del Pueblo; William Sacher Freslon; Santiago José Bustamante Sáenz, representante legal de Exploraciones Mineras Andinas Ecuador Emsaec S.A.; Nilo Vicente Ortiz Urbina; Jesús Octavio Pasquel Quiguango, Luis Marcelo Artega Juma y Luis Plutarco Almeida Carlozama; Eddyn Javier Cortés Durán; Daniel Eduardo Legarda Touma, Ministro de la Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca; Luis Simbaña Bone en representación de la Confederación Intercultural de Pueblos y Nacionalidades del Ecuador AMARU; Carlos Eduardo Ayala en representación de Factorlife Ingeniería S.A.; Margarita Muñoz; Raúl Chamorro en representación de Extract&Services; Cesar Fausto Iza en representación del Vivero Forestal Los Yaguales; Edwin Gerardo Ortiz Coyago; Alejandro Pozo; Paúl Eduardo Briones Quinche en representación de HP Drillingservices S.A.S.; Ana Cecilia Idrovo Collaguazo en representación de Consultoría y Gestión Planamb S.A.; Marco Oliverio Moya Jiménez; Osman Saul Poma Jumbo en representación de Cerro-Quebrado S.A.; Oswaldo Awananch, Oswaldo Kantuash, Alexandra Garzón y Mireya Kantuash en representación del Centro

de la norma;⁶ y, (iv) peticiones diversas como acceso al expediente constitucional o diferimientos de audiencias.⁷

Shuar San Luis Yantsas; Francisco Moreno en representación de Biosigmambiental Cía. Ltda.; Diego Sebastián Morales Ponce en representación de Talentopsa S.A.; Nelson Chávez Enríquez; Efrén Cordero en representación de Plastiazua; Pablo Antonio Sánchez Urbina; Hernán Ismael Jaramillo Salazar; Vicente Arellano en representación de Torata Mining Resources TMR S.A.; Magaly del Roció Garcés Iles; Marcelo Hinojosa en representación de Ecuador Mining E-M S.A.; Manuel Alejandro Aguirre Paladines en representación de la “Society of Economic Geologists” de la Escuela Politécnica Nacional; Miguel Ríos Monge en representación de Rovimp S.A.; Katherine Tarazona en representación de Soluciones Especializadas en Equipos y Maquinarias de Colombia S.A.S.; María Isabel Cabrera Aguirre en representación de Travelnet S.A.; Eddy Guzmán en representación de Farpro S.A.S.; Ivanova Espejo; Luis Balseca Mena; José Antonio Chamba Vega; Mercy Eugenia Cruz Uribe; Edison David Castellanos Palma; Michael David Basante Castillo; Enma Luz Balseca Balseca; Yajaira Lizbeth Pulgarín Feijóo; Guillermo Guasti; William Nivaldo Andino Granja; Luis Antonio Alcivar Saltos; Jhonny Reyes Cruz en representación de Zafiro Servicios Mineros S.A.; Elena Cárdenas Ponce en representación de Directmarket Cía. Ltda.; Dario Ruiz Pinto en representación de Quality Consulting Services QCS Ecuador S.A.; Francisco Jarrin Rivadeneira en representación de la Cámara de Industrias de Guayaquil; Wilmer Gonzalo Cárdenas Cañizares en representación de Disetec Compañía Limitada; Rafael Serrano Barona; Miguel Maliza en representación de ALS Ecuador ALSECU S.A.; Luis Vaca; Cristian Vallejo en representación de Geostrat S.A.; Lorena del Carmen Maldonado Alvarado en representación de la Asociación Asoserasago; Freddy Abad Moreno en representación de Wihite Lion Technology Ecuador Cia. Ltda.; Juan Pablo Chiriboga en representación de Rumi Drilling Services Ecuador RDSEC S.A.; Cesar Zumarraga Ramírez; Oswaldo Zavala en representación de Fire Suppression Systems S.A.S.; Martha Isabel Beltran Villalva en representación de la Asociación Asoserlimemgua; Gustavo Delgado Carvajal; Angelo Isaac Iturralde Borja; Joel Jaramillo en representación de Consultora Ambiental CGA Cía. Ltda.; José Conforme Ojeda en representación de Spartan del Ecuador Productos Químicos S.A.; Fanny María Masapanta; Elsa Maribel Masapanta; Dimitri Oña Gudiño en representación de Perspeconsult Perspectiva Consultores Estratégicos Cía. Ltda.; Sandra Lamiña; Karla Estefanía González Rivera en representación de M.A. Control de Plagas; Johana Elizabeth Cruz Catota; Freddy David Salazar Molina en representación de Agroindustrial Salazar Molina Agrosamex Cía. Ltda.; Fredy Enrique Salazar en representación de Explorumiñahui S.A.; River Patricio Pastrana; Jhoselyn Maribel Rosero Andrade; Marco Vinicio Robalino; José Antonio Chamba Vega; Jesús Antonio Palma Moreira; Miguel Iván Chamba Vega; Juan Abelardo Achote Tutin; Erika Cristina Mero Vargas; Gissela Cristina Gómez Balseca; Norma Marisol Alvarado Espinoza; José Miguel Rodríguez Gonzales; Juan Oswaldo Troya Caicedo; Lorena Magdalena Medina Ortiz; Paquito Marcelo Patiño Carrión; José Enrique Ortiz Velasco; José Antonio Camposano de la Cámara Nacional de Acuicultura; Nancy María Viteri Artos; Belgica Liceth Toaquizza Sillo; Gladys María Safla Ashqui; Ronald Rubén Zambrano Tutiven; Daniel Antonio Zambrano Moreira; Rosa Amparito Maldonado Sillo; Guillermo Hincapie Palencia; Fredy Rosalino Muñoz Viteri; Nelson Hernán Gomez Grandes; y, Cesar Aníbal García Miranda.

⁵ El 14 de agosto de 2023, el Ministerio de Energía y Minas compareció en el proceso en calidad de tercero con interés.

⁶ El 8 de agosto de 2023, la presidencia de la República solicitó la revocatoria de la medida de suspensión del decreto impugnado. Por otra parte, el 9 de agosto de 2023, el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (“MAATE”) solicitó la revocatoria de la medida de suspensión del decreto impugnado.

⁷ El 31 de agosto de 2023, Paola Pabón en calidad de presidenta del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador presentó un escrito en el que solicitó una reunión con el presidente de la Corte Constitucional para exponer sus preocupaciones por la suspensión de la norma impugnada. El 8 de septiembre de 2023, Daniela Chacón Cuenca solicitó a la Corte Constitucional copias de los anexos ingresados por parte de la presidencia de la República. El 13 de septiembre de 2023, los accionantes ingresaron un escrito en el que solicitaron (i) que la audiencia que se realizaría el 18 de septiembre de 2023 se realice de manera presencial en la capital de Cotopaxi o Bolívar; y, (ii) que la causa 80-23-IN se acumule a la causa 51-23-IN. El 14 de septiembre de 2023, Ana Cristina Vera solicitó que la causa 81-23-IN sea acumulada a la causa 51-23-IN. El

2. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, en concordancia con el artículo 75 numeral 1 literal d) de la LOGJCC.

3. Normas impugnadas

9. Los accionantes impugnan, por la forma y fondo, el decreto ejecutivo 754 en su integralidad. Dicho cuerpo normativo reforma el Reglamento al Código Orgánico del Ambiente (“**Reglamento**”) y se compone de 9 artículos.
10. Conforme lo dispuesto en el artículo 91, numeral 1 literal a de la LOGJCC, a continuación, se transcribe la norma impugnada:

REFORMA AL REGLAMENTO AL CÓDIGO ORGÁNICO DEL AMBIENTE

Art. 1.- Sustitúyase el literal d) del artículo 429, por el siguiente:

“d) Informe de cumplimiento del proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental, de los proyectos obras o actividades de bajo impacto pertenecientes al sector hidrocarburífero y minero, ejecutado por la Autoridad Ambiental competente; y,”;

Art. 2.- Sustitúyase el artículo 440, por el siguiente:

“Art. 440.- Competencia del proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental.- La Autoridad Ambiental Nacional, así como los Gobiernos Autónomos Descentralizados, acreditados ante el Sistema Único de Manejo Ambiental, en el marco de sus competencias se encargarán de la ejecución del Proceso de Participación Ciudadana para la consulta ambiental, bajo el procedimiento establecido en el presente Reglamento.

En el caso de que, en el proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental, resulte una oposición mayoritaria del sujeto consultado, la decisión de otorgar o no el permiso ambiental será adoptada por resolución debidamente motivada por parte de la Autoridad Ambiental competente.

Art. 3.- Sustitúyase el artículo 441, por el siguiente:

“Art. 441.- Término del proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental.- Los términos para realizar el proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental, para proyectos, obras o actividades de alto y mediano impacto del sector estratégico y no estratégico, previo a la obtención de la licencia ambiental: y, para los de bajo impacto del sector hidrocarburífero y minero, previo a la obtención del registro ambiental, se cumplirán de acuerdo a lo establecido en el Título III de la presente reforma reglamentaria

Art. 4.- Sustitúyase el TÍTULO III “CONSULTA PREVIA” del LIBRO TERCERO, por el siguiente:

TÍTULO III

15 de septiembre de 2023, los accionantes solicitaron el diferimiento de la audiencia. El 18 de septiembre de 2023, Víctor Hugo Ramírez Piedra solicitó que la causa 82-23-IN sea acumulada a la causa 51-23-IN.

PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA CONSULTA AMBIENTAL EN EL PROCESO DE REGULARIZACIÓN AMBIENTAL

CAPÍTULO I

ÁMBITO, PRINCIPIOS, FINES Y DEFINICIONES DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA CONSULTA AMBIENTAL

Art. 462.- Participación ciudadana para la consulta ambiental en el proceso de regularización ambiental.- Constituye un proceso que garantiza el diálogo y debate público, libre e informado entre el Estado a través de la Autoridad Ambiental competente (sujeto consultante) y la comunidad (sujeto consultado), con la finalidad de implementar la consulta ambiental en la regularización ambiental, de proyectos, obras o actividades de alto y mediano impacto ambiental del sector estratégico y no estratégico; y, de bajo impacto ambiental del sector hidrocarburífero y minero, a través del cual, el sujeto consultante informará amplia y oportunamente sobre el contenido de los instrumentos técnicos ambientales, los posibles impactos y riesgos ambientales que pudieran derivarse de la ejecución de los proyectos, obras o actividades, así como la pertinencia de las acciones a tomar.

Además, el sujeto consultante registrará y recopilará las opiniones y observaciones de la comunidad e incorporará aquellas que sean técnicas y económicamente viables en los instrumentos técnicos ambientales.

Una vez entregada la información de forma accesible, libre y gratuita al sujeto consultado, se consultará a la comunidad respecto del otorgamiento del permiso ambiental.

Art. 463.- Ámbito.- Las presentes disposiciones son de obligatorio cumplimiento por todas las instituciones que integran el sistema nacional descentralizado de gestión ambiental y regirán para los proyectos, obras o actividades de alto y mediano impacto ambiental del sector estratégico y no estratégico; y, para proyectos, obras o actividades de bajo impacto ambiental del sector hidrocarburífero y minero.

Art. 464.- Principios.- El proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental en los procesos de regularización ambiental de proyectos, obras o actividades de alto y mediano impacto ambiental del sector estratégico y no estratégico; y, de proyectos, obras o actividades de bajo impacto ambiental del sector hidrocarburífero y minero que puedan afectar al ambiente, se regirán por los principios de; igualdad y no discriminación; oportunidad, inclusión, interculturalidad, buena fe, legalidad, legitimidad y representatividad, máxima publicidad; y, transparencia.

Art. 465.- Fines.- El proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental en la regularización ambiental, tiene como fines principales los siguientes:

1. Garantizar a la comunidad o comunidades el acceso adecuado, amplio y oportuno de la información correspondiente a los instrumentos técnicos ambientales, al proyecto, obra o actividad a ejecutarse, y aquella que servirá de base para el otorgamiento del permiso ambiental, a través de los mecanismos establecidos en el presente Reglamento, sin perjuicio de otros mecanismos establecidos en la Constitución de la República y en la Ley;
2. Generar espacios de diálogo entre la comunidad y la Autoridad Ambiental competente, donde se presenten sus distintos puntos de vista, con una participación activa de deliberación y debate sobre el contenido de los instrumentos técnicos ambientales, así como aquella información y documentación que servirá de base para el otorgamiento del permiso ambiental;
3. Recopilar, sistematizar y evaluar las opiniones y observaciones de la comunidad, presentadas durante el proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental, sobre el contenido de los instrumentos técnicos ambientales, así como aquella información que servirá de base para el otorgamiento del permiso ambiental; y,
4. Consultar a la comunidad o comunidades posiblemente afectadas, respecto del otorgamiento del permiso ambiental.

Art. 466.- Definiciones- Para el proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental, aplican las siguientes definiciones:

IMPACTO AMBIENTAL: Son todas las alteraciones, positivas, negativas, directas, indirectas, generadas por una actividad, obra, proyecto público o privado, que ocasionan cambios medibles y demostrables sobre el ambiente, sus componentes, sus interacciones y relaciones y otras características al sistema natural.

AFECTACIÓN: Impacto negativo de una actividad sobre el ambiente.

ÁREA DE INFLUENCIA DIRECTA: El área de influencia directa corresponde al espacio, lugar, zona o territorio donde se manifiestan de forma directa los impactos ambientales generados por el desarrollo de las actividades de un proyecto, obra o actividad: esta área está determinada por los componentes: físicos, bióticos y socioculturales, la misma será validada por la autoridad ambiental competente en el ámbito de desarrollo de un proyecto, obra o actividad para limitar su alcance.

ÁREA DE INFLUENCIA SOCIAL DIRECTA: Es el campo social resultado de las interacciones directas entre el contexto social, físico y biótico de la zona donde se desarrollará el proyecto, obra o actividad, y los elementos, infraestructura, actividades o afectaciones derivadas de su ejecución, las cuales serán desarrolladas y precisadas dentro de los instrumentos técnicos ambientales, validados por la Autoridad Ambiental competente. La relación social directa proyecto-entorno social se da en por lo menos dos niveles de integración social: unidades individuales (fincas, viviendas, predios y sus correspondientes propietarios, posesionarlos, o habitantes, o territorios de pueblos y nacionalidades indígenas legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral); y, organizaciones sociales de hecho o de derecho tales como: caserío, precooperativa, cooperativa, recinto, barrio, comuna y comunidad. La identificación de las unidades individuales del Área de Influencia Social Directa se realiza en función de orientar las acciones de indemnización, mientras que la identificación de las organizaciones sociales de primer y segundo orden, que conforman el Área de Influencia Social Directa, se realiza en función de establecer acciones de compensación.

Cuando no se cuente con catastros de predios urbanos y rurales oficializados por la entidad competente, la determinación del área de influencia social directa se hará al menos a nivel de organizaciones sociales de primer y segundo orden, y colectivos titulares de derechos. En los instrumentos técnicos ambientales el operador del proyecto, obra o actividad incluirá la documentación que verifique las gestiones de solicitud de la información catastral y la respuesta otorgada por la entidad del ramo.

ÁREA DE INFLUENCIA SOCIAL INDIRECTA: Espacio socio-institucional que resulta de la relación del proyecto con las unidades político-territoriales donde se desarrolla: parroquia, cantón y/o provincia. El motivo de la relación es el papel del proyecto, obra o actividad en el ordenamiento y desarrollo del sistema social territorial local.

COMUNIDAD - COMUNIDAD POSIBLEMENTE AFECTADA: Todo grupo humano que habita en el área de influencia directa, cuyo medio ambiente podría ser afectado por cualquier decisión o permiso en materia ambiental.

SUJETO CONSULTADO: Comunidad o comunidades, independientemente de su etnicidad, cuyo medio ambiente pueda ser afectado por cualquier decisión o permiso en materia ambiental. Se consultará a la comunidad que podría sufrir las posibles afectaciones e impactos ambientales que se deriven del proyecto, obra o actividad que se pretende implementar, lo cual se determinará a través del Área de Influencia Social Directa.

Para que una comunidad, tanto en lo rural como en lo urbano sea sujeto de consulta ambiental no se requiere que la misma posea un título de propiedad, ni del reconocimiento estatal mediante alguna inscripción, únicamente se requiere que la decisión o permiso ambiental, tal y como señala la Constitución, "pueda afectar el ambiente " de dicha comunidad.

También, se podrá considerar como sujeto consultado a aquellas personas que de manera fundamentada (técnica y/o legal) demuestre la afectación ambiental que podría generarle la emisión del permiso ambiental. Para este caso, dicho sujeto consultado deberá presentar su fundamento con los respaldos correspondientes de afectación ambiental, durante el desarrollo de la fase informativa.

REGISTRO DEL SUJETO CONSULTADO: Constituye el listado de los miembros de la comunidad o comunidades del área de influencia social directa, este registro será generado durante el desarrollo de la fase informativa a través de los mecanismos establecidos para dicha fase.

Aquellas personas que no pertenezcan a las comunidades del área de influencia social directa y consideren que su ambiente pueda ser afectado por la emisión del permiso ambiental, podrá presentar su fundamento de afectación ambiental documentado y respaldado durante la fase informativa, mismo que será evaluado por la Autoridad Ambiental competente para determinar su inclusión o no inclusión en el registro de sujetos consultados.

INFORMACIÓN AMBIENTAL: Corresponde al contenido de los instrumentos técnicos ambientales, el marco normativo para la regularización ambiental y toda la información generada para el posible otorgamiento del permiso ambiental, vinculada al proceso sujeto de consulta.

La información deberá ser clara, objetiva, completa, tener el máximo nivel de divulgación y ser entregada de manera oportuna y efectiva.

La información será entregada al sujeto consultado y puesta a disposición de la población del área de influencia social indirecta, así como para la ciudadanía en general, a través de los mecanismos establecidos en la presente norma.

CONSULTA AMBIENTAL: Consiste en un diálogo de ida y vuelta con deliberación democrática, que busca garantizar a la comunidad o comunidades que ambientalmente pudieran ser afectadas por el desarrollo de un proyecto, obra o actividad, su derecho a la participación en los procesos de toma de decisiones ambientales, a través del acceso y entrega de los contenidos de los instrumentos técnicos ambientales y demás información ambiental, de forma amplia y oportuna y de la consulta sobre el otorgamiento de los permisos ambientales.

SUJETO CONSULTANTE: La Autoridad Ambiental competente a cargo del proceso de regularización ambiental.

AUTORIDAD AMBIENTAL COMPETENTE: La Autoridad Ambiental Nacional, así como los Gobiernos Autónomos Descentralizados, acreditados ante el Sistema Único de Manejo Ambiental (SUMA), en el marco de sus competencias se encargarán de la ejecución del Proceso de Participación Ciudadana para la consulta ambiental, bajo el procedimiento establecido en el presente Reglamento.

FACILITADOR AMBIENTAL: Se denominará facilitador ambiental al/la servidor/a público/a que tenga relación de dependencia con la Autoridad Ambiental competente, y será el responsable de coordinar, planificar, ejecutar y sistematizar las actividades desarrolladas en cada fase del Proceso de Participación Ciudadana para consulta ambiental, de conformidad con lo establecido en el presente Decreto.

INSTRUMENTOS TÉCNICOS AMBIENTALES OBJETO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA CONSULTA AMBIENTAL: Son herramientas técnicas utilizadas para la regularización de proyectos, obras o actividades, a través de las cuales se realiza una estimación predictiva o una identificación presente de las alteraciones ambientales, con el fin de establecer las medidas preventivas, las actividades de mitigación y las medidas de rehabilitación de impactos ambientales producidos por una probable o efectiva ejecución de un proyecto obra o actividad. En este sentido, los instrumentos técnicos ambientales objeto de participación ciudadana para la consulta ambiental; según sea el caso, serán:

1. Estudio de impacto ambiental;
2. Estudios complementarios; y,
3. Plan de manejo para registros ambientales de proyectos, obras o actividades de bajo impacto en el sector hidrocarburífero y minero.

OPINIONES Y OBSERVACIONES TÉCNICA Y ECONÓMICAMENTE VIABLES: Son aquellas que se encuentren exclusivamente relacionadas con el desarrollo del proyecto, obra o actividad, la evaluación de sus posibles impactos y las medidas mitigatorias previstas para el efecto. Por tanto, las opiniones y observaciones que se incluirán en los instrumentos técnicos ambientales

serán aquellas que se encuentren enmarcadas en lo establecido en la normativa ambiental aplicable y en las responsabilidades y obligaciones del operador del proyecto, obra o actividad.

CRITERIOS Y POSTURAS SOBRE EL OTORGAMIENTO DEL PERMISO AMBIENTAL:

Son aquellas que son presentadas en los mecanismos de consulta, sea de forma verbal o escrita y pueden ser de conformidad, neutralidad u oposición, las mismas siempre deberán ir acompañadas de la debida fundamentación técnica y/o legal respecto de las razones de su posición, las mismas deberán ser registradas en las correspondientes actas o el mecanismo establecido para el efecto.

OPOSICIÓN MAYORITARIA: Se considerará oposición mayoritaria a la mitad más uno de los miembros de la comunidad a la cual su ambiente podría verse afectado, y que los mismos fueron debidamente registrados durante la fase informativa.

Los criterios de oposición a la emisión del permiso ambiental, deberán ser debidamente fundamentados, argumentados y documentados.

Los fundamentos de oposición serán analizados por la Autoridad Ambiental Competente. Estos argumentos o criterios deberán contener lo siguiente;

1. La identificación de la afectación,
2. La fundamentación o argumentación de dicha afectación y
3. Los medios que respalden la fundamentación o argumentación de la afectación.

RESOLUCIÓN DEL OTORGAMIENTO DEL PERMISO AMBIENTAL: Si del proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental, resultara oposición mayoritaria por parte de la comunidad respecto del otorgamiento del permiso ambiental, la decisión de otorgar el permiso deberá estar debidamente fundamentada y motivada, esto implica una evaluación técnica y legal de los puntos de vista de oposición, así como el detalle de los parámetros o medidas de prevención, mitigación y minimización de impactos sobre las comunidades y los mecanismos de compensación e indemnización a que hubiere lugar. La resolución debidamente motivada y fundamentada será emitida por la Autoridad Ambiental competente.

CAPÍTULO II

DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA CONSULTA AMBIENTAL

SECCIÓN 1a

ALCANCE, MOMENTO, ACOMPAÑAMIENTO Y VIGILANCIA

Art. 467.- Alcance.- El proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental se realizará de manera obligatoria para lo siguiente:

1. Proyectos, obras o actividades de alto y mediano impacto ambiental del sector estratégico y no estratégico; y,
2. Proyectos, obras o actividades de bajo impacto ambiental del sector hidrocarburífero y minero.

Art. 468.- Momento en el que se debe efectuar el proceso.- El proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental se efectuará previo al otorgamiento de los permisos ambientales correspondientes para los proyectos, obras o actividades descritas en el artículo 467 del presente Reglamento.

Art. 469.- Acompañamiento y vigilancia de la Defensoría del Pueblo.- Una vez registrados los proyectos, obras o actividades en el sistema único de información ambiental, la Autoridad Ambiental competente, notificará a la Defensoría del Pueblo el inicio de la regularización de los proyectos, obras o actividades, a fin de que se delegue al servidor público encargado del acompañamiento y vigilancia durante todo el proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental.

La participación del delegado de la Defensoría del Pueblo es de carácter obligatorio, la injustificada falta de atención al requerimiento de delegación o inasistencia por parte del servidor delegado al proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental, no será causal de suspensión o nulidad del referido proceso.

Art. 470.- Entrega de información por parte del operador. - El operador del proyecto obra o actividad deberá entregar a la Autoridad Ambiental competente, los ejemplares en físico y digital de los instrumentos técnicos ambientales que la misma requiera. Así mismo corresponde al operador

entregar los materiales o suministros comunicacionales para la difusión didáctica del contenido de los Instrumentos Técnicos Ambientales (resúmenes, trípticos, presentaciones en diapositivas) y todos aquellos que determine la Autoridad Ambiental competente.

En el caso de que el proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental se lleve a cabo en territorios de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas los materiales o suministros comunicacionales que entregue el operador deberán estar traducidos al idioma propio de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.

Los materiales o suministros comunicacionales para la difusión didáctica del contenido de los instrumentos técnicos ambientales contendrán la siguiente información:

1. Descripción resumida e ilustrativa de las actividades del proyecto obra o actividad;
2. Áreas de influencia directa física, biótica y social;
3. Síntesis de los impactos ambientales, bióticos y sociales; y,
4. Síntesis del plan de manejo ambiental.

Todos los materiales o suministros comunicacionales que entregue el operador (documentación sobre el proyecto, obra o actividad, presentación en diapositivas) a la Autoridad Ambiental competente, deberán ser incluidos previamente en los instrumentos técnicos ambientales a manera de anexos para su revisión.

SECCIÓN 2a

MECANISMOS DE SOCIALIZACIÓN Y CONVOCATORIA AL PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA CONSULTA AMBIENTAL

Art. 471.- Mecanismos de participación ciudadana para la consulta ambiental en la regularización ambiental. - La Autoridad Ambiental, entregará al sujeto consultado, de manera amplia y oportuna toda la información contenida en los instrumentos técnicos ambientales, información sobre los procesos de regularización ambiental y de participación ciudadana para la consulta ambiental.

Sin perjuicio de otros mecanismos establecidos en la Constitución de la República y en la Ley, se establecen como mecanismos de participación ciudadana para la consulta ambiental en la regularización ambiental, los siguientes:

1. Mecanismos informativos.- Son mecanismos informativos los siguientes:

a) Asamblea informativa: Mecanismo por el cual la Autoridad Ambiental competente, a través del facilitador ambiental presentará de manera didáctica y adaptada a las condiciones socio-culturales locales, el contenido de los instrumentos técnicos ambientales y la información correspondiente a los procesos de regularización ambiental y participación ciudadana para la consulta ambiental, en colaboración del operador del proyecto, obra o actividad y del consultor ambiental. En la asamblea informativa, luego de la presentación del contenido de los instrumentos técnicos ambientales e información correspondiente al proceso de regularización ambiental y participación ciudadana para la consulta ambiental, se generará un espacio de diálogo social, donde la comunidad podrá exponer sus opiniones, observaciones y puntos de vista, así como también se responderán las inquietudes y observaciones sobre el proyecto, obra o actividad. Todas las intervenciones de la comunidad serán registradas e incluidas en el informe de sistematización de la fase informativa del proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental.

Si en el informe de visita previa de los proyectos, obras o actividades de alto y mediano impacto ambiental de los sectores estratégicos y no estratégicos: o, de los proyectos, obras o actividades de bajo impacto ambiental del sector hidrocarburífero y minero, se establece la necesidad de la ejecución de una asamblea informativa, esta se desarrollará dentro del periodo de duración de los centros de información pública fija, conforme el cronograma establecido en dicho informe.

b) Página electrónica: Mecanismo a través del cual el sujeto consultado y la ciudadanía en general podrá acceder a la información del proyecto, obra o actividad y podrá emitir sus opiniones y observaciones.

c) Video informativo: Mecanismo a través del cual se difundirá el contenido de los instrumentos técnicos ambientales, el mismo tendrá una duración mínima de quince (15) minutos y máxima de treinta (30) minutos. El video se publicará en el portal electrónico que corresponda y otros medios

digitales que determine la Autoridad Ambiental competente: así como podrá ser difundido en la asamblea informativa, talleres y demás espacios de participación. El video informativo será entregado por parte del operador del proyecto, obra o actividad al Facilitador Ambiental una vez que la Autoridad Ambiental competente emita el pronunciamiento técnico al instrumento técnico ambiental, dicho video será revisado y aprobado por el Facilitador Ambiental.

d) Entrega de documentación informativa sobre los instrumentos técnicos ambientales: Es la información resumida del contenido de los instrumentos técnicos ambientales, mediante documentos físicos y audio digitales que determine la Autoridad Ambiental competente: y será entregada o puesta a disposición de la población del área de influencia social directa e indirecta del proyecto, obra o actividad a través de los centros de información pública y/o las invitaciones personales o a través de los mecanismos que determine la Autoridad Ambiental competente en la planificación de la Fase Informativa con base a la información levantada en la visita previa.

e) Centro de información pública: Es el espacio físico fijo o itinerante, que tiene por objeto garantizar al sujeto consultado el acceso a la información, para que puedan socializarla y debatirla internamente. La Autoridad Ambiental competente, pondrá a disposición de la población del área de influencia social directa e indirecta del proyecto, obra o actividad los instrumentos técnicos ambientales, los cuales deberán ser presentados en forma didáctica y clara, y deberán contener la descripción del proyecto, obra o actividad, el plan de manejo ambiental y los mapas de: ubicación de las actividades e infraestructura del proyecto, obra o actividad, áreas de influencia directa e indirecta (física, biótica y social), mapa de comunidades y de sensibilidad (física, biótica y social); los mapas deberán ser presentados de manera clara y amplios a partir del formato A1.

Los centros de información pública fijos, son de carácter obligatorio, serán aperturados por la autoridad ambiental competente y permanecerán abiertos por el siguiente tiempo:

1. Para proyectos, obras o actividades de alto y mediano impacto ambiental del sector estratégico y no estratégico, permanecerán abiertos durante catorce (14) días; y,
2. Para proyectos, obras o actividades de bajo impacto ambiental del sector hidrocarburífero y minero, permanecerán abiertos durante diez (10) días.

Los centros de información pública itinerantes, permanecerán abiertos por el siguiente tiempo:

- 2.1. Proyectos, obras o actividades de alto y mediano impacto ambiental de sectores estratégicos y no estratégico, permanecerán abiertos durante cinco (5) días; y,
- 2.2. Proyectos, obras o actividades de bajo impacto ambiental del sector hidrocarburífero y minero, permanecerán abiertos durante tres (3) días.

Los horarios de atención de los centros de información fijos e itinerantes deberán determinarse en el informe de visita previa.

En los casos en que se establezca la apertura de más de un centro de información pública fijo, su instalación y desarrollo de actividades, serán de manera simultánea.

Para los días de apertura de los centros de información pública, se podrán incluir, de ser el caso, los sábados y domingos, considerando lo dispuesto en el artículo 473 del presente Reglamento, a fin de asegurar la participación del sujeto consultado, lo cual deberá constar de manera clara y expresa en el cronograma establecido en el informe de visita previa.

f) Talleres de socialización ambiental: Mecanismo a través del cual se dará a conocer a la comunidad sobre temas puntuales del proyecto, obra o actividad que requieran refuerzo explicativo, este mecanismo podrá ser aplicado antes o después de la asamblea de presentación pública, la aplicación de este mecanismo es opcional y el momento de su aplicación será durante los días que se encuentre aperturado el centro de información pública fijo. Este mecanismo podrá aplicarse cuando se identifique que existe dificultad y limitantes para la comprensión y discernimiento de la comunidad del área de influencia social directa con respecto a documentos extensos y de carácter técnico.

2. Mecanismos de convocatoria. - Sin perjuicio de otros mecanismos establecidos en la Constitución de la República y en la Ley, se establecen como mecanismos de convocatoria para la participación ciudadana para la consulta ambiental en la regularización ambiental, los siguientes:

a) Convocatoria pública: Es la difusión masiva con cobertura en las áreas de influencia social directa e indirecta del proyecto, obra o actividad, tales como:

1. Prensa digital o escrita;
2. Radio;
3. Televisión;
4. Perifoneo;
5. Carteles informativos, ubicados en el lugar de implantación del proyecto, obra o actividad, en las carteleras de los gobiernos seccionales, en las carteleras de las instalaciones de la Autoridad Ambiental competente y en los lugares de mayor afluencia pública del área de influencia social directa. Los carteles informativos serán claros y visibles, con un mínimo de formato A2 y en un material resistente;
6. Páginas electrónicas oficiales de la Autoridad Ambiental competente; y,
7. Redes sociales digitales.

b) Invitaciones personales: Son convocatorias directas y personales, para la emisión de dichas comunicaciones, entre otros, se tomará en cuenta a:

1. Propietarios, posesionarios o habitantes de los predios, fincas y terrenos que conforman el área de influencia social directa del proyecto, obra o actividad;
2. Representantes legítimos de las organizaciones sociales denominadas como caserío, precooperativa, cooperativa, recinto, barrio, comuna y comunidad de hecho o de derecho determinadas como área de influencia social directa del proyecto, obra o actividad;
3. Representantes legítimos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas, Montubias, organizaciones sociales y de género, otras legalmente constituidas o de hecho y debidamente representadas, relacionadas de forma directa con el proyecto, obra o actividad; y,
4. Autoridades del gobierno central, de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, cantonales y parroquiales.

Las invitaciones personales serán suscritas por la autoridad del proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental y adjunto a estas se entregará la versión digital del instrumento técnico ambiental que será socializado a través de los mecanismos de participación ciudadana para la consulta ambiental.

En las convocatorias públicas e invitaciones personales, se incluirá y precisará lo siguiente:

1. Lugar, fecha, hora de instalación y funcionamiento de cada uno de los mecanismos informativos seleccionados (Asambleas, centros de información pública fijos o itinerantes, entre otros.);
2. Las páginas electrónicas de la Autoridad Ambiental competente;
3. Correo electrónico del facilitador ambiental;
4. El cronograma del proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental, en el que se especificará los mecanismos de participación ciudadana seleccionados, lugar, fecha y hora de aplicación;
5. Dirección o direcciones físicas o electrónicas donde se recibirán las opiniones y observaciones;
6. La fecha límite de recepción de opiniones y observaciones; y,
7. Mecanismo o mecanismos a través de los cuales se registrarán los sujetos consultados y aquellas personas que no pertenezcan a las comunidades del área de influencia social directa y consideren que su ambiente pueda ser afectado por la emisión del permiso ambiental, podrá presentar su fundamento de afectación ambiental documentado y respaldado.

Con base en la realidad local las invitaciones personales podrán ser de carácter físico o electrónico. La ejecución de los mecanismos de convocatoria estará a cargo de la Autoridad Ambiental competente con el acompañamiento del operador del proyecto, obra o actividad. El operador prestará las facilidades y recursos necesarios del caso para dar cumplimiento a dicha actividad.

3. Mecanismo de consulta.- Es mecanismo de consulta el siguiente:

a) Asamblea de consulta: Mecanismo a través del cual, la Autoridad Ambiental competente, por medio del facilitador ambiental, comunicará al sujeto consultado el detalle de la inclusión o no

inclusión de las opiniones y observaciones establecidas en los instrumentos técnicos ambientales, las cuales fueron receptadas y registradas en la fase informativa del proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental. El facilitador ambiental consultará la opinión de la comunidad respecto del permiso ambiental: el procedimiento de consulta será establecido con base en la información recabada por el facilitador ambiental en la visita previa y en coordinación de los representantes de la comunidad. En caso de oposición mayoritaria de la comunidad consultada, la decisión de otorgar o no el permiso ambiental, será adoptada por resolución debidamente motivada por parte de la Autoridad Ambiental competente.

El operador y el consultor ambiental podrán acompañar al facilitador ambiental designado y aportar técnicamente, en el desarrollo de la asamblea de consulta.

SECCIÓN 3 a

IDIOMA, CONSIDERACIONES ESPECIALES, CONTINUIDAD Y FINANCIAMIENTO DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA CONSULTA AMBIENTAL

Art. 472.- Uso de idiomas ancestrales.- Las convocatorias al proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental de proyectos, obras o actividades que se pretendan desarrollar en zonas donde exista presencia de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, deberán realizarse en los idiomas español y ancestrales.

En los mecanismos informativos que correspondan, los extractos de los documentos informativos relacionados al proyecto, obra o actividad, deberán realizarse en los idiomas español y ancestrales. Para el desarrollo de las asambleas públicas, talleres y en el mecanismo de consulta, cuando se trate de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas del área de influencia social directa, se contará con la participación de un traductor lingüístico.

Art. 473.- Consideraciones especiales.- El proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental en todas sus fases, deberá considerar y respetar las formas de organización y toma de decisiones de la población que habita en el área de influencia social directa del proyecto, obra o actividad. Para el caso de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, se efectuará bajo sus características socioculturales y organizacionales.

Art. 474.- Continuidad del proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental.- En el caso de que los sujetos consultados no ejerzan su derecho a participar en el proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental, habiendo sido debidamente convocados, o existan medidas de hecho tendientes a obstaculizar su realización, el proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental continuará; sin que esto, constituya causal de nulidad o suspensión del mismo, no obstante, el facilitador ambiental deberá incluir este particular en el informe correspondiente.

Art. 475.- Financiamiento.- Los costos o valores que concurran para ejecutar el proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental, respecto a la convocatoria y la logística para la ejecución de los mecanismos informativos y de consulta establecidos en este capítulo, serán asumidos por el operador del proyecto, obra o actividad. El operador prestará las facilidades y recursos necesarios para la ejecución de dicho proceso.

SECCIÓN 4 a

FASES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA CONSULTA AMBIENTAL

Art. 476.- Fases del proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental.- El Proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental de proyectos, obras o actividades de alto y mediano impacto ambiental para el sector estratégico y no estratégico; y, bajo impacto ambiental para el sector hidrocarburífero y minero, estará conformado de dos fases:

1. Fase informativa; y,
2. Fase consultiva.

Art. 477.- Fase informativa de la participación ciudadana para la consulta ambiental.- Es la entrega de información correspondiente al contenido de los instrumentos técnicos ambientales, como aquella información que servirá de base previo al otorgamiento del permiso ambiental de proyectos, obras o actividades de alto y mediano impacto para el sector estratégico y no estratégico:

y, bajo impacto ambiental para el sector hidrocarburífero y minero; información que será entregada por parte del sujeto consultante al sujeto consultado, según los mecanismos establecidos en este Reglamento.

Art. 478.- Fase consultiva de la participación ciudadana para la consulta ambiental.- Es un diálogo de ida y vuelta entre el sujeto consultante y el sujeto consultado previo al otorgamiento del permiso ambiental, a fin de presentar los instrumentos técnicos ambientales que contienen las opiniones y observaciones realizadas durante la fase informativa, así como consultar respecto de la emisión del permiso ambiental. Esta fase constituye la participación activa en la toma de decisiones ambientales.

SECCIÓN 5a

DE LA FASE INFORMATIVA

Art. 479.- Desarrollo de la fase informativa.- La fase informativa será desarrollada en función de lo siguiente:

1. Fase informativa para proyectos, obras o actividades de alto y mediano impacto ambiental del sector estratégico y no estratégico; y,
2. Fase informativa para proyectos, obras o actividades de bajo impacto ambiental para el sector hidrocarburífero y minero.

Art. 480.- Fase Informativa para proyectos, obras o actividades de alto y mediano impacto del sector estratégico y no estratégico; y, proyectos obras o actividades de bajo impacto ambiental para el sector hidrocarburífero y minero. - Esta fase iniciará una vez que la autoridad competente verifique que los instrumentos técnicos ambientales de los proyectos, obras o actividades de alto y mediano impacto del sector estratégico y no estratégico; y, bajo impacto ambiental para el sector hidrocarburífero y minero: hayan cumplido con los requisitos establecidos en la ley y la normativa técnica, para lo cual emitirá el correspondiente pronunciamiento técnico.

Art. 481.- Preparación de la visita previa.- El facilitador ambiental designado, para proyectos, obras o actividades de alto y mediano impacto del sector estratégico y no estratégico contará con un término máximo de tres (3) días, contados desde la emisión del pronunciamiento técnico de la Autoridad Ambiental competente: para los proyectos obras o actividades de bajo impacto ambiental para el sector hidrocarburífero y minero, este término será máximo de dos (2) días: los mismos que servirán para organizar el ingreso al área de influencia del proyecto, obra o actividad para efectuar la visita previa.

Art. 481.1.-Visita previa.- Es la visita del facilitador ambiental al área de influencia social del proyecto, obra o actividad para levantar y recabar información que permita establecer los mecanismos informativos, de convocatoria y de consulta para el proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental: también se recabará información respecto a las formas de organización de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. Esta visita permitirá al facilitador ambiental constatar la veracidad y pertinencia del contenido de los instrumentos técnicos ambientales correspondientes al proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental.

Una vez finalizada la preparación de la visita previa, la misma será ejecutada para proyectos, obras o actividades de alto y mediano impacto del sector estratégico y no estratégico se realizará en un término máximo de siete (7) días; y, para los proyectos obras o actividades de bajo impacto ambiental para el sector hidrocarburífero y minero, este término será máximo de cinco (5) días, la visita previa se realizará en coordinación con los representantes comunitarios e institucionales locales. El facilitador ambiental, como mínimo, deberá cumplir las siguientes actividades:

1. Verificar en campo la lista de actores sociales y organizacionales que son parte del Área de Influencia Social Directa e Indirecta del proyecto, obra o actividad;
2. Identificar las organizaciones de la sociedad civil, de género, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, presentes en el área de influencia social directa y verificar su inclusión en la lista de actores sociales y organizaciones a ser invitados al Proceso de Participación Ciudadana para la consulta ambiental;

3. Identificar las temáticas, problemáticas y conflictos socio-ambientales que podrían ser motivo de diálogo durante el proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental y en especial en la presentación pública de los instrumentos técnicos ambientales;

4. Determinar los mecanismos informativos y de consulta necesarios e idóneos, de convocatoria para la fase informativa y consultiva del proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental, en coordinación con los representantes o líderes comunitarios y autoridades locales del área de influencia directa e indirecta del proyecto, obra o actividad;

5. Programar en coordinación con los representantes o líderes comunitarios y autoridades locales del área de influencia directa e indirecta del proyecto, obra o actividad: el lugar, fecha y hora tentativas, como también el traductor lingüístico en el caso de ser necesario, para la aplicación de los distintos mecanismos de socialización de los instrumentos técnicos ambientales y de convocatoria; y,

6. Recabar la información con los representantes o líderes comunitarios y autoridades locales del área de influencia directa, con respecto a la toma de decisiones por parte de las comunidades del área de influencia social directa para el momento de la fase consultiva.

Finalizada la visita previa, el facilitador ambiental elaborará su informe en el término de hasta tres (3) días, para proyectos, obras o actividades de alto y mediano impacto del sector estratégico y no estratégico; y, para los de bajo impacto ambiental para el sector hidrocarburífero y minero, este término será máximo de dos (2) días; en el cual se incluirán como anexos, documentos y verificables como: fotos, mapas, encuestas, entrevistas, material de audio o video, formatos y textos de la convocatoria, registros de asistencia, formatos de registros de recepción de observaciones, actas, entre otros documentos.

Este informe será puesto a consideración de la Autoridad competente del proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental; quien, emitirá en un término máximo de tres (3) días su pronunciamiento para proyectos, obras o actividades de alto y mediano impacto del sector estratégico y no estratégico; y, para los de bajo impacto ambiental para el sector hidrocarburífero y minero, este término será máximo de dos (2) días; respecto a la continuidad o no de la fase informativa.

El informe de visita previa deberá estar incluido en el informe de sistematización de la fase consultiva del proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental, como anexo.

La falta de colaboración oportuna por parte de los líderes o representantes comunitarios con el facilitador ambiental en la coordinación de las actividades descritas en el presente artículo, no será causal de nulidad o suspensión del proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental.

Art. 481.2.- Convocatoria a la fase informativa.- La convocatoria pública a la fase informativa del proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental, se realizará a través de los mecanismos de convocatoria establecidos en el informe de la visita previa.

La autoridad del proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental convocará al sujeto consultado para informar sobre el contenido de los instrumentos técnicos ambientales, como aquella información que servirá de base previo al otorgamiento del permiso ambiental para proyectos, obras o actividades de alto y mediano impacto del sector estratégico y no estratégico; y, para los de bajo impacto ambiental para el sector hidrocarburífero y minero.

La convocatoria para proyectos, obras o actividades de alto y mediano impacto del sector estratégico y no estratégico se realizará dentro del término máximo de siete (7) días; y, para los de bajo impacto ambiental para el sector hidrocarburífero y minero este término será máximo de cinco (5) días; los mismos se realizarán a partir del pronunciamiento emitido por la Autoridad competente del proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental.

Art. 481.3.-Ejecución de la fase informativa.- Una vez realizada la convocatoria pública, se pondrá en consideración a través de los mecanismos informativos establecidos en el informe de la visita previa, al sujeto consultado, el contenido de los instrumentos técnicos ambientales, como aquella información que servirá de base previo al otorgamiento del permiso ambiental de proyectos,

obras o actividades, con el objeto de que las comunidades tengan acceso a la información, puedan socializarla y debatirla internamente.

Art. 481.4.- Registro de participación de los sujetos consultados.- El facilitador ambiental, mantendrá un registro de participación de los sujetos consultados, según los mecanismos informativos establecidos en el informe de visita previa.

Art. 481.5.- Identificación de los sujetos de consulta.- Aquellas personas que no pertenezcan al área de influencia social directa y consideren que su ambiente pueda ser afectado por la emisión del permiso ambiental, podrán solicitar de manera escrita el ser considerados como sujetos consultados, para lo cual deberán fundamentar técnica y documentadamente su posible afectación.

Dicha solicitud podrá ser presentada en los mecanismos informativos o en las instalaciones de la Autoridad Ambiental competente a cargo del proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental, dentro del término de duración de la fase informativa.

En el caso de que la solicitud de consideración como sujeto consultado no cuente con estos requisitos, será rechazada por la entidad consultante.

La documentación presentada deberá adjuntarse y analizarse por la Autoridad Ambiental competente del proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental en el informe de sistematización de la fase informativa.

Art. 481.6.- Recepción de opiniones y observaciones.- Las opiniones y observaciones a los instrumentos técnicos ambientales proporcionadas durante la fase informativa del proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental, podrán recopilarse a través de los siguientes medios:

1. Actas de asambleas de presentación pública;
2. Registro de opiniones y observaciones de los Centros de Información Pública;
3. Recepción de opiniones y observaciones por correo tradicional;
4. Recepción de opiniones y observaciones remitidas a los correos electrónicos detallados en la convocatoria; y,
5. Los demás medios que se consideren convenientes, dependiendo de la zona y las características socio culturales del área de influencia social directa.

Art. 481.7.- Informe de sistematización de la fase informativa.- Una vez cerrado el centro de información pública fijo, el facilitador ambiental emitirá el informe de sistematización de la fase informativa del proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental. Para los proyectos, obras o actividades de mediano y alto impacto del sector estratégico y no estratégico, dicho informe se emitirá en el término máximo de siete (7) días; y, para los proyectos, obras o actividades de bajo impacto ambiental para el sector hidrocarburífero y minero, este término será máximo de cinco (5) días.

El informe contendrá, por lo menos, la siguiente información:

1. Datos generales;
2. Marco legal;
3. Antecedentes;
4. Descripción del desarrollo del proceso aplicado, indicando los mecanismos informativos ejecutados;
5. Transcripción textual de las opiniones y observaciones presentadas a través de los mecanismos informativos ejecutados;
6. Identificación de posibles conflictos socioambientales;
7. Conclusiones y recomendaciones;
8. Documentos y verificables como: fotos, material de audio o video, convocatoria, registros de asistencia, registros de recepción de observaciones, actas, entre otros documentos;
9. La firma de responsabilidad; y,
10. Anexos (documentos y verificables).

Este informe será puesto a consideración de la Autoridad Ambiental competente del proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental: quien, emitirá en un término máximo de tres (3)

días su pronunciamiento para proyectos, obras o actividades de alto y mediano impacto del sector estratégico y no estratégico; y, para los de bajo impacto ambiental para el sector hidrocarburífero y minero, este término será máximo de dos (2) días: respecto del cumplimiento de la fase informativa. La Autoridad competente, notificará con este pronunciamiento al operador del proyecto, obra o actividad, en un término máximo de un (1) día.

Art. 481.8.- Incorporación de opiniones y observaciones.- Una vez que el operador ha sido notificado con el pronunciamiento descrito en el artículo precedente: los proyectos, obras o actividades de mediano y alto impacto ambiental del sector estratégico y no estratégico, tendrán un término máximo de cinco (5) días; y, los de bajo impacto ambiental para el sector hidrocarburífero y minero tendrán un término máximo de tres (3) días: para incluir en el instrumento técnico ambiental las opiniones y observaciones generadas durante la fase informativa, siempre y cuando sean técnica y económicamente viables.

Una vez receptado, por parte de la autoridad competente, el instrumento técnico ambiental que contiene la matriz con la inclusión de las opiniones y observaciones: en un término máximo de cinco (5) días para los proyectos, obras o actividades de mediano y alto impacto del sector estratégico y no estratégico; y, en un término máximo de tres (3) días para los proyectos, obras o actividades de bajo impacto ambiental del sector hidrocarburífero y minero: la autoridad competente lo revisará y emitirá el pronunciamiento que corresponda.

En caso de existir observaciones por parte de la autoridad competente, éstas deberán ser subsanadas por parte del operador en un término máximo de cinco (5) días para los proyectos, obras o actividades de mediano y alto impacto ambiental del sector estratégico y no estratégico; y, en un término máximo de tres (3) días para los proyectos, obras o actividades de bajo impacto ambiental del sector hidrocarburífero y minero.

Una vez receptado el instrumento técnico ambiental que contiene la subsanación de las observaciones, la autoridad competente se pronunciará en un término máximo de cinco (5) días para los proyectos, obras o actividades de mediano y alto impacto ambiental del sector estratégico y no estratégico; y, en un término máximo de tres (3) días para los proyectos, obras o actividades de bajo impacto ambiental del sector hidrocarburífero y minero.

En caso de existir observaciones por parte de la autoridad competente, éstas deberán ser subsanadas por parte del operador en un término máximo de cinco (5) días para los proyectos, obras o actividades de mediano y alto impacto ambiental del sector estratégico y no estratégico; y, en un término máximo de tres (3) días para los proyectos, obras o actividades de bajo impacto ambiental del sector hidrocarburífero y minero.

Una vez receptado el instrumento técnico ambiental que contiene la subsanación de las observaciones, la autoridad competente se pronunciará en un término máximo de cinco (5) días para los proyectos, obras o actividades de mediano y alto impacto ambiental del sector estratégico y no estratégico; y, en un término máximo de tres (3) días para los proyectos, obras o actividades de bajo impacto ambiental del sector hidrocarburífero y minero.

Dicho pronunciamiento contendrá la aprobación final del instrumento técnico ambiental, dará por finalizada la fase informativa y dispondrá el inicio de la fase consultiva.

La Autoridad Ambiental competente, podrá disponer un término máximo de tres (3) días para que el operador del proyecto, obra o actividad presente información aclaratoria o complementaria.

Una vez receptado el instrumento técnico ambiental que contiene la información ampliatoria o aclaratoria, la Autoridad Ambiental competente se pronunciará en un término máximo de tres (3) días. En caso de que el operador de proyecto, obra o actividad no incluya la información aclaratoria o complementaria, el proceso de regularización será archivado.

Si el operador del proyecto, obra o actividad no subsana las observaciones dentro del tiempo establecido, el proceso de regularización ambiental será archivado.

En el caso de que la comunidad no presente opiniones u observaciones durante la fase informativa, la Autoridad Ambiental competente, mediante el acto administrativo descrito en el artículo 481. 7 del presente Reglamento, se pronunciará respecto del cumplimiento de la fase informativa, dará la

aprobación final del instrumento técnico ambiental, dará por finalizada la fase informativa y dispondrá el inicio de la fase consultiva.

SECCIÓN 6a

DE LA FASE CONSULTIVA

Art. 481.9.- Inicio de la fase consultiva.- Dispuesto el inicio de la fase consultiva, el facilitador ambiental en los proyectos, obras o actividades de mediano y alto impacto del sector estratégico y no estratégico, contará con un término máximo de cinco (5) días; y, en los proyectos, obras o actividades de bajo impacto ambiental para el sector hidrocarburífero y minero contará con un término máximo de dos (2) días; para elaborar el informe técnico que incluirá la convocatoria y cronograma de la asamblea de consulta a llevarse a cabo en la comunidad o comunidades del área de influencia social directa, considerando, de ser el caso, lo dispuesto en los artículos 472 y 473 del presente Reglamento.

Dichos términos se contabilizarán a partir de la notificación del pronunciamiento de la aprobación final del instrumento técnico ambiental.

Este informe será puesto a consideración de la autoridad competente para su respectivo pronunciamiento; para lo cual dispondrá de un término máximo de tres (3) días para proyectos, obras o actividades de mediano y alto impacto ambiental del sector estratégico y no estratégico; y; para los de bajo impacto ambiental para el sector hidrocarburífero y minero un término máximo de dos (2) días.

Art. 481.10.- Convocatoria a la fase consultiva.- La convocatoria pública a la fase consultiva del proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental, será efectuada por la autoridad competente; para los proyectos, obras o actividades de mediano y alto impacto del sector estratégico y no estratégico, en un término máximo de cinco (5) días; en los de bajo impacto ambiental para el sector hidrocarburífero y minero en un término máximo de tres (3), contados a partir de la aprobación del informe técnico del facilitador ambiental.

Art. 481.11.- Desarrollo de la asamblea de consulta.- Una vez efectuada la convocatoria pública, con presencia del facilitador ambiental y el sujeto consultado se ejecutará la asamblea de consulta, en la fecha, lugar y hora establecida en la convocatoria. La presencia y participación del operador en la asamblea de consulta no será obligatoria. La asamblea de consulta seguirá el siguiente procedimiento:

1. Registro del sujeto consultado en el que incluya: nombres, número de documento de identidad, comunidad o sector; y, firma o huella digital;
2. Instalación de la Asamblea;
3. El facilitador ambiental, dirigirá la asamblea, para lo cual comunicará a los asistentes las reglas (roles, orden y tiempo de intervención, normas de respeto, entre otros) para el desarrollo de esta; y, posteriormente, dará lectura del orden del día;
4. Presentación del instrumento técnico ambiental que contiene las observaciones y opiniones recogidas en la fase informativa;
5. Consulta a la comunidad sobre el otorgamiento del permiso ambiental;
6. Una vez expuesto el instrumento técnico ambiental, el facilitador ambiental otorgará al sujeto consultado un tiempo, no mayor a dos (2) horas para que deliberen sobre el objeto de la consulta: Finalizado este tiempo, el sujeto consultado, dentro de sus participantes, designará a dos representantes o voceros para que expongan los criterios de los participantes que están de acuerdo o en desacuerdo sobre el otorgamiento del permiso ambiental. Dichas exposiciones o posturas, deberán contener su respectiva motivación o razones; una vez expuestas las mismas, se registrarán en el acta de la asamblea; y,
7. Lectura y firma del acta de la asamblea de consulta.

Art. 481.12.- Informe de sistematización de la fase consultiva.- Finalizada la asamblea consultiva, el facilitador ambiental, elaborará el informe de sistematización de la fase consultiva, para lo cual, en los proyectos, obras o actividades de mediano y alto impacto del sector estratégico

y no estratégico, dispondrá de un término máximo de cinco (5) días; y, en los de bajo impacto ambiental para el sector hidrocarburífero y minero de un término máximo de dos (2) días.

El informe deberá contener la siguiente información:

1. Datos generales;
2. Marco legal;
3. Antecedentes;
4. Detalle de la convocatoria a la fase consultiva;
5. Sistematización del desarrollo de la asamblea de consulta, en la cual se enfatizará la deliberación del sujeto consultado;
6. Conclusiones y recomendaciones;
7. La firma de responsabilidad; y,
8. Anexos (documentos y verificables).

Este informe será puesto a consideración de la autoridad competente responsable del proceso de participación ciudadana.

Art. 481.13.-Aprobación del informe de sistematización de la fase consultiva, valoración de los resultados y finalización del proceso de participación ciudadana.- La autoridad competente, una vez recibido el informe de sistematización de la fase consultiva; para los proyectos, obras o actividades de mediano y alto impacto del sector estratégico y no estratégico, dispondrá de un término máximo de siete (7) días; y, en los de bajo impacto ambiental para el sector hidrocarburífero y minero de un término máximo de cinco (5) días, para pronunciarse mediante acto administrativo, sobre la aprobación del informe de sistematización de la fase consultiva, valoración de resultados y finalización del proceso de participación ciudadana.

De existir acuerdo o conformidad por parte del sujeto consultado, respecto al otorgamiento del permiso ambiental; la autoridad competente, dará fin al proceso de participación ciudadana y dispondrá en dicho acto administrativo la continuidad del trámite de regularización ambiental, según lo establecido en la normativa vigente.

De existir oposición mayoritaria por parte del sujeto consultado, la decisión de continuar o no con el trámite para el otorgamiento del permiso ambiental, será debidamente motivada. En el caso de dar continuidad al proceso de otorgamiento del permiso ambiental, dicho acto administrativo detallará los parámetros que minimicen los posibles impactos sobre las comunidades y los ecosistemas, los métodos de mitigación, compensación y reparación de los daños, así como, integrar laboralmente a los miembros de la comunidad en los proyectos respectivos, en condiciones que garanticen la dignidad humana; además de aprobar el informe de sistematización de la fase consultiva y finalizar el proceso de participación ciudadana ”;

Art. 5.- Sustitúyase el TÍTULO IV "PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA REGULARIZACIÓN AMBIENTAL", del LIBRO TERCERO, por el siguiente:

“TÍTULO IV

CONTROL Y SEGUIMIENTO A LA CALIDAD AMBIENTAL”

Art. 6.- Incorpórese al Reglamento al Código Orgánico del Ambiente las siguientes DISPOSICIONES GENERALES:

VIGESIMOSÉPTIMA.- El operador del proyecto, obra o actividad, estará obligado a colaborar con la autoridad ambiental competente, en todas las gestiones y actividades que sean requeridas para el desarrollo del proceso de participación ciudadana.

VIGESIMOCTAVA.- Si como resultado del estudio complementario se amplía el área de influencia física determinada en la evaluación del instrumento técnico que motivó la expedición del permiso ambiental correspondiente, se deberá realizar el Proceso de Participación Ciudadana para la consulta ambiental bajo los lineamientos establecidos en la presente norma.

VIGESIMONOVENA.- Las actualizaciones del plan de manejo ambiental no requerirán la ejecución del proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental: las actividades de difusión necesarias para la información a la población que habita en el área de influencia social del proyecto, obra o actividad se incluirán en el respectivo Plan de Manejo Ambiental.

TRIGESIMA.- Los proyectos, obras o actividades previstos en el inciso final del artículo 448 del Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, deberán realizar proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental, previsto en la presente reforma reglamentaria, según su categorización ambiental.

TRIGÉSIMA PRIMERA.- Los permisos ambientales, otorgados por la Autoridad Ambiental competente, con anterioridad a la promulgación de la presente reforma reglamentaria, se encuentran vigentes: por lo tanto, no se someterán al proceso establecido en el Título III de este cuerpo normativo.

Art. 7.- Incorpórese al Reglamento al Código Orgánico del Ambiente las siguientes DISPOSICIONES TRANSITORIAS.

NOVENA.- Todos los proyectos, obras o actividades de mediano y alto impacto ambiental del sector estratégico y no estratégico que se registraron en el Sistema Único de Información Ambiental, hasta el 11 de octubre de 2021, fecha en la cual la Corte Constitucional del Ecuador notifica la Sentencia No. 22-18-IN/21 al Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica: ejecutarán el proceso de participación ciudadana de conformidad con la normativa vigente al momento de su registro.

DÉCIMA.- Todos los proyectos, obras o actividades de mediano y alto impacto ambiental de sectores estratégicos y no estratégicos que se registraron en el Sistema Único de Información Ambiental desde el 12 de octubre de 2021, en cumplimiento de la Sentencia No. 22-18-IN/21 emitida por la Corte Constitucional del Ecuador, notificado al Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica el 11 de octubre de 2021, deberán acogerse al proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental dispuesto en el presente Reglamento.

DECIMO PRIMERA.- Los proyectos, obras o actividades de mediano y alto impacto ambiental del sector estratégico y no estratégico, que se registraron en el Sistema Único de Información Ambiental, desde el 12 de octubre de 2021, en cumplimiento de la Sentencia No. 22-18-IN/21 emitida por la Corte Constitucional del Ecuador, notificado al Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica el 11 de octubre de 2021; y que obtuvieron el pronunciamiento técnico por parte de la Autoridad Ambiental competente, cumplirá con lo establecido en el artículo 470 de la presente reforma reglamentaria. Para lo cual, el operador del proyecto, obra o actividad, en un término máximo de diez (10) días, contados a partir de la publicación de la presente reforma reglamentaria en el Registro Oficial, entregará a la Autoridad Ambiental competente, para su análisis y validación, toda la información y documentación; y cumplirá con el procedimiento establecido en el presente Reglamento.

DECIMO SEGUNDA.- A partir de la vigencia del presente Decreto, todos los proyectos, obras o actividades de bajo impacto ambiental del sector minero correspondientes a la fase de exploración inicial con o sin sondeos de prueba, y que, en cumplimiento de la Sentencia No. 1149-19-JP/21 del 10 de noviembre de 2021 y el Auto de aclaración y ampliación No. 1149-19-JP/21 del 21 de diciembre de 2021, emitidas por la Corte Constitucional del Ecuador, fueron bloqueados en el Sistema Único de Información Ambiental; continuarán con su proceso de regularización ambiental debiéndose acoger al proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental dispuesto en el presente Reglamento.

DÉCIMO TERCERA.- En el término máximo de noventa (90) días, contados a partir de la publicación de la presente reforma en el Registro Oficial, la Autoridad Ambiental Nacional, deberá adecuar en el Sistema Único de Información Ambiental los procesos contenidos en el Título 111 de este Reglamento. Hasta que sea implementado el módulo para el proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental en el Sistema Único de Información Ambiental, la Autoridad Ambiental competente continuará el proceso de manera externa al sistema, a fin de no suspender el servicio y únicamente hasta contar con dicho módulo habilitado. Una vez implementado el módulo en el sistema, la Autoridad Ambiental competente subirá toda la información y documentación correspondiente al proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental.

Art. 8.- Elimínese la Disposición Transitoria CUARTA.

Art. 9.- Art. 9.- Elimínese el siguiente término en el glosario:
“**Consulta de opinión.-** Evaluación de la percepción de la población respecto de los Impactos ambientales del proyecto ”.

4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

11. Los accionantes expusieron sus argumentos en su demanda y en la audiencia pública.⁸ A continuación, se exponen los argumentos vertidos en estos dos momentos.

4.1.1. Sobre el principio de reserva de ley

12. Los accionantes señalan, tanto en su demanda como en la audiencia pública, que el decreto ejecutivo vulnera el principio de reserva de ley y el trámite legislativo previsto por la Constitución. Señalan que el ámbito regulatorio del decreto impugnado “son los derechos a la consulta ambiental e, indirectamente y confundiendo ambos derechos, el derecho a la consulta previa libre e informada de los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas”. Alegan que, de conformidad con el artículo 133 numeral 2 de la Constitución, estos derechos deben regularse en una ley orgánica y no en un decreto.

13. Por eso, indican que esta norma “está formalmente viciada en su validez por cuanto una autoridad con potestad normativa ha pretendido regular un asunto que la Constitución reserva para otro tipo de norma jerárquicamente superior, contraviniendo la garantía de adecuación normativa prevista en el artículo 84 de la CRE.” Agregan que el ejercicio indebido de esta potestad también acarrea la vulneración del principio de legalidad, establecido en el artículo 226 de la Constitución.

14. Alegan que “la emisión de instructivos y reglamentos no se corresponde con la reserva legal propia del desarrollo de los derechos constitucionales al no ser tales normas leyes”; cuestión que, de acuerdo con los accionantes, la Corte Constitucional habría recalcado en la sentencia 38-13-IS/19.⁹ Añaden que la Corte Interamericana de Derechos Humanos

⁸ En la audiencia, por los accionantes, comparecieron Cristina Melo, en representación de la Fundación Pachamama; José Valenzuela, en representación del Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador; Daniel Espinoza, Mario Melo y Leonidas Iza, en representación de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONAIE; y Lenin Sarsoza, en representación de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana CONFENIAE.

⁹ En dicha sentencia la Corte verificó el incumplimiento de sentencias de la sentencia 001-10-SIN-CC, que reconoció que la consulta prelegislativa es un derecho fundamental

también ha establecido que las restricciones a los derechos no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general; normas jurídicas que deben ser adoptadas por el órgano legislativo.

- 15.** Reiteran que la consulta previa, libre e informada es una garantía y un derecho constitucional, reconocido en la Constitución y en instrumentos internacionales de derechos humanos; y, en consecuencia:

la obligación de regular la consulta en una ley orgánica se deriva tanto de las obligaciones convencionales como constitucionales del Estado ecuatoriano. Un Decreto no cumple con los estándares establecidos por la Corte Interamericana y la Corte Constitucional, por lo que se mantiene la obligación de publicar una ley sobre consulta que sea aprobada por la Asamblea Nacional y expedida por el Poder Ejecutivo.

- 16.** Adicionalmente, en la audiencia, los accionantes refirieron que el artículo 398 de la Constitución sobre la consulta ambiental, determina expresamente que la ley deberá regular “la consulta previa, la participación ciudadana, los plazos, los sujetos consultados, los criterios de valoración y de objeción sobre la actividad sometida a consulta”; pero que, en la actualidad, es el decreto impugnado el que determina estos elementos. Por ejemplo, señalaron que el reformado artículo 466 del decreto impugnado define con mucha precisión quienes deberán ser los “sujetos consultados”, a través de la determinación de ese concepto y de otros como “áreas de influencia social directa”, así como del establecimiento de los tipos de propiedad requeridos para ser consultado.
- 17.** Asimismo, frente a la pretensión de las entidades accionadas de justificar la emisión del decreto en lo dispuesto por la sentencia 22-18-IN/21 de esta Corte, los accionantes defendieron en audiencia que dicha decisión judicial dispone que la presidencia de la República debe “adecuar las normas reglamentarias a todos los estándares dispuestos en esa sentencia”, lo cual incluye, además, no contravenir el principio de reserva de ley orgánica, abordado en el párrafo 127 de la decisión.

4.1.2. Sobre la consulta prelegislativa

- 18.** Otro de los cargos de inconstitucionalidad por la forma consiste en la falta de realización de una consulta prelegislativa obligatoria, que debió anteceder a la expedición del decreto impugnado. Los accionantes señalan, tanto en la demanda como en la audiencia pública que, de acuerdo con el artículo 57 numeral 17 de la Constitución, “la consulta prelegislativa se debe realizar de forma obligatoria previo a la adopción de una medida

normativa que pueda afectar a los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas”. De igual forma, describen la doble dimensión de este derecho, reconocido en la sentencia 45-15-IN/22 de la Corte Constitucional, en la que se determina que es: i) un requisito de forma previo a la expedición de medidas adoptadas en ejercicio de cualquier poder normativo; y, ii) un derecho constitucional.

19. Al respecto, indican que las normas del decreto que impugnan incluyen la regulación de cómo se hará la consulta ambiental a nacionalidades, pueblos, comunas y comunidades indígenas en el ámbito de proyectos, obras, actividades de impacto ambiental del sector hidrocarburífero y minero. Por tanto, señalan que “se trata de una norma que requería ser consultada a los pueblos, comunidades, comunas y nacionalidades indígenas antes de ser puesta en vigencia”. Al no haber sido consultada, concluyen, adolece de inconstitucionalidad por la forma.
20. Por otra parte, en la audiencia, los accionantes, contrario a lo señalado en la demanda, alegaron que el proceso de consulta prelegislativa que el MAATE realizó, no respetó los procedimientos apropiados, no fue culturalmente adecuada para los pueblos y nacionalidades indígenas, e irrespetó los estándares internacionales vigentes, como el artículo 6 numeral 1 del Convenio 169 de la OIT.
21. Concretamente, identificaron los siguientes problemas: (i) no incluyeron en el proceso de consulta prelegislativa a todos los dirigentes indígenas ni a todos los pueblos y nacionalidades; (ii) los procesos de difusión de información tuvieron una duración muy corta, lo cual impidió el acceso; (iii) las convocatorias se hicieron sin la anticipación suficiente; y, (v) los medios de verificación de la realización de la consulta prelegislativa fueron ineficaces y presentaron inconsistencias. En suma, afirmaron que el proceso de consulta prelegislativa transgredió el principio de buena fe, porque fue entendido por las entidades estatales como un “mero acto formal, sin la intención real de que las comunidades indígenas participen y aporten”.

4.1.3. Sobre la consulta previa, libre e informada y la consulta ambiental

22. Los accionantes, tanto en la demanda como en la audiencia pública, señalan que los artículos del decreto impugnado confunden el derecho a la consulta previa, libre e informada (“**consulta previa**”), reconocida en el artículo 57, numeral 7 de la Constitución, con el derecho a la consulta ambiental, establecido en el artículo 398 de la Constitución. Alegan que esta confusión general acarrea que no se garantice la consulta

previa y sus elementos esenciales, establecidos en la sentencia 273-19-JP/22 de la Corte Constitucional.

- 23.** Esto a su vez, según los accionantes, produce una vulneración del derecho a la consulta previa; esto, en virtud de que el “derecho a la participación en las decisiones de los asuntos que conciernen a sus intereses tiene como objeto la realización material de otros derechos colectivos”. Alegan que el derecho a la consulta previa está reconocido en la Constitución, en la Declaración de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, en el Convenio 169 de la OIT y ha sido desarrollado en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; particularmente en los casos Sarayaku vs. Ecuador; y, Saramaka vs. Surinam.
- 24.** Por eso, argumentan que, por cuanto la consulta previa es “un principio de derecho, un derecho en sí mismo y [...] una garantía de ejercicio de la libre determinación de los pueblos”, aquello conlleva una “obligación que tienen los Estados de consultar a los pueblos indígenas cada vez que vayan a tomar una decisión que pueda afectar sus derechos”.
- 25.** Enseguida, los accionantes describen los elementos esenciales que debe tener la consulta previa: i) su carácter previo; ii) que debe ser realizada de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo; iii) que debe ser adecuada y accesible. Por lo que señalan que, omitir algunas de estas obligaciones, acarrea la responsabilidad del Estado.
- 26.** Por otro lado, manifiestan que la consulta ambiental, reconocida en el artículo 398 de la Constitución y desarrollada en la sentencia 1149-19-JP/21, debe ser acompañada y vigilada por la Defensoría del Pueblo; informada ampliamente a la comunidad; y, ser accesible, clara, objetiva y completa. Alegan que, en la sentencia 22-18-IN/21, la Corte Constitucional estableció las diferencias entre consulta previa y consulta ambiental:
- se determina que la consulta ambiental procede exclusivamente sobre cuestiones ambientales, como un derecho de cualquier comunidad, independientemente de la identificación étnica y que cuando el sujeto consultado sea las comunidades indígenas se debe realizar la consulta determinada en el artículo 57.7 de la CRE.
- 27.** Con esas consideraciones, a decir de los accionantes, el decreto es inconstitucional por confundir la consulta previa con la consulta ambiental, a pesar de que tienen “orígenes y estándares diferentes”. Así, concluyen que:

Los efectos que generan estos dos tipos de consulta que contempla nuestra Constitución son bastante diferentes. Por ejemplo, si del proceso de aplicar una consulta ambiental resulta una oposición mayoritaria, aún el proyecto puede ser ejecutado mediante resolución motivada de la instancia administrativa competente, lo que no puede suceder si se aplica una consulta libre, previa e informada en proyectos a gran escala, donde el consentimiento es necesario para la ejecución del mismo.

28. Adicionalmente, en la audiencia, los accionantes señalaron que la Constitución del Ecuador tiene un estándar de protección más alto para los pueblos indígenas en el ámbito del derecho a las consultas, en virtud de que estos están en una situación de mayor fragilidad -como fue reconocido por la Corte IDH en la sentencia del caso *Awas Tingni vs. Nicaragua*- y por la especial relación de carácter espiritual existente entre estas comunidades y su territorio. Incluso, los accionantes afirmaron que, cuando exista la intención de intervenir territorios indígenas, el Estado está llamado a obtener el consentimiento de los pueblos afectados, conforme lo estableció la Corte IDH en el caso *Saramaka vs. Surinam*. Defendieron que el decreto 754 desconoce el estándar reforzado de protección derivado del artículo 57 numeral 7 de la CRE y pretende aplicar a los pueblos indígenas la consulta ambiental general del artículo 398 de la CRE, lo cual vulnera sus derechos colectivos.

4.2. Argumentos de las partes accionadas

4.2.1. Argumentos de la presidencia de la República

29. La presidencia de la República contestó a la demanda tanto de forma escrita como en la audiencia pública.¹⁰ A continuación, se exponen los argumentos vertidos en los dos momentos señalados.

4.2.1.1. Sobre el principio de reserva de ley

30. Respecto a la reserva de ley, la presidencia de la República señala que el decreto ejecutivo “NO [sic] tiene relación y no versa sobre el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas, al que se refiere el artículo 57 numeral 7 de la Norma Fundamental”.

¹⁰ En representación de la presidencia de la República compareció la abogada Yolanda Salgado ofreciendo poder o ratificación del abogado Juan Pablo Ortiz, Secretario Jurídico de la presidencia de la República.

31. Al respecto, advierte que en la sentencia 22-18-IN/21, la Corte Constitucional identificó las diferencias entre la consulta previa y el derecho a la consulta ambiental. Para sustentar su afirmación, cita textualmente párrafos de la mentada sentencia.
32. Advierte que el decreto impugnado “se limita a regular única y exclusivamente el procedimiento para la aplicación de la consulta ambiental, en el marco de las atribuciones establecidas para el presidente de la República, en el numeral 13 del artículo 147 de la [CRE]”. Señala que la finalidad del decreto es “implementar el procedimiento para la aplicación de la consulta ambiental”. De igual manera, afirma que “al no regular ni desarrollar el ejercicio de ningún derecho constitucional, sino solamente el procedimiento obligatorio para la ejecución de la consulta ambiental, no se requiere de una ley”.
33. Por otra parte, señala que la emisión del decreto se fundamentó en lo dispuesto en la sentencia 22-18-IN/21, que, en su parte resolutive, dispuso:
7. Declarar la inconstitucionalidad, por el fondo, de los artículos 462 y 463 del RCOAM. Disponer que la Presidencia de la República adecúe las normas reglamentarias a lo dispuesto en esta sentencia.
34. En esa línea de ideas, la presidencia señala que (i) el derecho a la consulta ambiental ya se encuentra regulado en el artículo 184 Código Orgánico del Ambiente, con los matices contenidos en la sentencia 22-18-IN/21, por lo que no procedería la emisión de otra ley de la misma jerarquía; y, (ii) el decreto impugnado es una adecuación a los procedimientos para la aplicación de la consulta ambiental. Al respecto, afirma que el decreto ejecutivo cumple con los estándares desarrollados en dicha sentencia.
35. Adicionalmente, en la audiencia señaló que dicho decreto no vulnera el principio de reserva de ley, en virtud de que el legislador ya normó este derecho a través de los artículos 82 y 83 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y el artículo 184 del COAM y que el decreto impugnado simplemente reglamenta la legislación existente.

4.2.1.2. Sobre la consulta prelegislativa

36. Respecto al cargo de inconstitucionalidad por la forma, referente a que no se realizó una consulta prelegislativa antes de la emisión del decreto, la presidencia cita textualmente el contenido de la sentencia 023-17-S1N-CC y manifiesta que:

el Decreto Ejecutivo tachado de inconstitucional por los legitimados activos comporta una medida legislativa de carácter infra legal, se trata de una regulación de carácter general sobre aspectos de orden universal no exclusivos de los sujetos colectivos, pues tal como lo sostiene la Corte Constitucional, la consulta ambiental tiene como titular a las personas en general, a cualquier comunidad, independientemente de su identificación o composición étnica.

- 37.** Según la presidencia, pese a que la emisión del decreto no requería una consulta prelegislativa, advierte que esta sí se realizó y que la información respecto a aquella era de conocimiento de los legitimados activos. Para sustentar su afirmación, señala que mediante oficio PR-SNJR-2022-0385-OQ, la presidencia encargó al MAATE la ejecución del proceso de consulta prelegislativa acorde al “Instructivo para la Aplicación de la Consulta Prelegislativa para la expedición de Actos Normativos de la Función Ejecutiva”.
- 38.** A consecuencia de aquello, la presidencia advierte que el MAATE remitió el oficio MAATE-MAATE-2023-0707-0, de 22 de mayo de 2023, en el que se concluyó que:
- 38.1.** [S]e identificaron 1098 sujetos de consulta en función del registro entregado por la Secretaría de Gestión y Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades e información del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica.
 - 38.2.** Se tradujo la convocatoria y sus anexos a 14 idiomas ancestrales del Ecuador.
 - 38.3.** [R]emitió 1083 invitaciones vía sistema de Gestión Documental (Quipux), envió 681 convocatorias vía correo electrónico. Se colocaron 115 carteles informativos en oficinas de las Direcciones Zonales, oficinas Técnicas del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, oficinas de Gobernaciones Provinciales, Prefecturas y oficinas de organizaciones sociales. Las Direcciones Zonales realizaron un acercamiento con los medios de comunicación local, gestionando 9 cuñas radiales, 1 publicación en prensa escrita, 1 en diario digital y 15 publicaciones en redes sociales institucionales. Adicionalmente, por parte de las Autoridades de esta Cartera de Estado, se ejecutaron 8 entrevistas en medios digitales.
 - 38.4.** Se establecieron mecanismos de recepción de aportes tanto físicos como plataformas digitales [...] Los aportes escritos podrían ser receptados en las instalaciones del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica y direcciones zonales. Para la recepción de los aportes digitales se creó un correo

electrónico [...] asistió a dos reuniones solicitadas por la comunidad Yurak Sisa y a un conversatorio con la Federación Interministerial del Centro Shuar (FICSH).

38.5. Se procesaron y sistematizaron los aportes recibidos durante la ejecución del Proceso de Consulta Prelegislativa [...] En base al análisis realizado de los aportes recibidos, se concluye que estos no implican una modificación al "Proyecto de Reforma al Reglamento Código Orgánico del Ambiente, en lo referente al Proceso de Participación Ciudadana para la Consulta Ambiental".

39. De igual manera, sostiene que la CONAIE conocía de la fase de “discusión interna y recepción de aportes” correspondiente a la “consulta prelegislativa” que estaba llevándose a cabo y, mediante un comunicado, rechazó la invitación para participar en ella.

40. Así, señala que la consulta prelegislativa se hizo sobre la base de los parámetros desarrollados por la Corte Constitucional, conforme al decreto ejecutivo 604, el cual se encuentra vigente y no ha sido expulsado del ordenamiento jurídico.

4.2.1.3. Sobre la consulta previa, libre e informada y la consulta ambiental

41. Respecto a los cargos relacionados con la consulta previa, libre e informada y la consulta ambiental, la presidencia de la República argumenta que el único cargo de la demanda es que en el decreto impugnado existe una “confusión” entre ambas instituciones.

42. Señala que, pese a que la demanda impugna todos los artículos del decreto ejecutivo, únicamente se hace referencia a la reforma del artículo 466 del reglamento al COAM, el cual contiene las definiciones aplicables al proceso de consulta ambiental. Afirma que los accionantes no expresaron argumento alguno que le permita a la Corte Constitucional analizar la supuesta inconstitucionalidad por el fondo de los demás artículos.

43. Respecto a la reforma del artículo 466 del reglamento al COAM, la presidencia argumenta que, después de determinarse la constitucionalidad condicionada del artículo 184 del COAM, en la sentencia 22-18-IN/21 se establecieron los parámetros para regular el procedimiento de la consulta ambiental. Por su parte, señala que en la sentencia 20-12-IN/20 la Corte estableció que el artículo 57 numeral 7 de la CRE contempla la forma en

la que se tiene que realizar la consulta previa, libre e informada, lo cual impide que exista una confusión respecto a ambos procedimientos.

- 44.** Posteriormente, la presidencia de la República señala que el constituyente estableció que debe ser sometida a consulta ambiental “toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente”. En esa línea, advierte que el decreto impugnado establece un procedimiento “altamente detallado” que se enfoca en la obtención de un registro ambiental o licencia ambiental.
- 45.** De esa manera, señala que la reforma del artículo 466 del reglamento al COAM recoge lo dispuesto en el artículo 398 de la CRE. Argumenta que:

la consulta a la que se refiere el Decreto impugnado, no es otra que aquella contemplada en el artículo 398 de la [CRE], como requisito sine qua non para la toma de una decisión o concesión de autorización por parte del Estado, para el desarrollo de cualquier actividad productiva o económica (no solamente las relacionadas con extracción de recursos naturales no renovables) e independientemente del sector territorial del país en que ella se desarrolle.

- 46.** Por otra parte, indica que el artículo 398 de la CRE dispone que el sujeto consultante sea el Estado, ya sea el gobierno central o los gobiernos autónomos descentralizados. Así, señala que el artículo 466 del reglamento al COAM recoge justamente eso.
- 47.** En la misma línea, alega que el texto constitucional advierte que la consulta ambiental debe realizarse a “la comunidad que se encuentra en el entorno cercano en el que el proyecto de desarrollo pudiera causar alguna afectación”. De igual manera, señala que el artículo 184 del COAM, de forma más precisa, estableció que la consulta ambiental debe realizarse a “la población que podría ser afectada de manera directa”. En esa línea, explica que, en la sentencia 22-18-IN/21, la Corte Constitucional determinó que el sentido de la expresión “comunidad” a la que hace referencia el artículo 398, difiere de lo dispuesto en el artículo 57 de la CRE. De esa manera, argumenta que la reforma del artículo 466 del reglamento al COAM incluyó aquella distinción.
- 48.** Respecto a los resultados de la consulta ambiental, la presidencia señala que la CRE [art. 398] dispone que, cuando existe oposición mayoritaria de la comunidad, “la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada”. En tal sentido, afirma que “aunque la comunidad manifestare su oposición al proyecto, tal expresión no es vinculante para el Estado, sin perjuicio de que deba motivarse adecuadamente cualquier decisión que adopte sobre la ejecución o no del proyecto”.

Advierte que esto se relaciona directamente con el deber de “planificar el desarrollo nacional” establecido en el artículo 3 de la CRE. En tal virtud, argumenta que la reforma al artículo 466 del reglamento al COAM recoge justamente lo antes mencionado. Señala que la reforma es concordante con lo dispuesto en el artículo 184 del COAM.

- 49.** Adicionalmente, en la audiencia, la presidencia de la República señaló que el decreto pretende desarrollar exclusivamente el procedimiento relativo a la consulta ambiental reconocida en el artículo 398 de la CRE, y que en ningún acápite del decreto se hace referencia a la consulta previa, libre e informada. Sostuvo, además, que los titulares del derecho a la consulta ambiental son todos los ciudadanos ecuatorianos que pudieran ver afectados su derecho a un ambiente sano por la ejecución de cualquier proyecto, y que aquello incluye a los miembros de comunidades indígenas, sin que aquello sustituya o vulnere su derecho a la consulta previa.
- 50.** Sobre la base de lo mencionado, sostiene que el decreto impugnado no es contrario al texto constitucional y, por lo tanto, la Corte debería desestimar la acción.

4.2.2. Argumentos del MAATE

- 51.** El MAATE contestó a la demanda tanto de forma escrita como en la audiencia pública.¹¹ A continuación, se exponen los argumentos vertidos en los dos momentos señalados.

4.2.2.1. Sobre el principio de reserva de ley

- 52.** El MAATE en su escrito señala que la emisión del decreto respondió a lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia 22-18-IN/21. Argumenta que la emisión del decreto se dio respetando las atribuciones del presidente de la República contenida en el artículo 147 numeral 13 de la CRE. Alega que el decreto impugnado no podría ser inconstitucional porque responde a los criterios establecidos en la sentencia antes mencionada.
- 53.** Indica que el artículo 1 del decreto impugnado, que reforma el artículo 429 del reglamento al COAM, se modificó

para que toda autorización administrativa ambiental, ya sea la Licencia o el Registro Ambiental, cumpla con la consulta ambiental, de esta forma una (sic) de los avances incluidos

¹¹ En representación del MAATE compareció el Ministro, José Antonio Dávalos.

para que sea adecúe a lo previsto en el artículo 398 de la [CRE] fue el extender la obligación de realizar consulta ambiental también en los registros, cuestión que no había sido contempla (sic) sino hasta la emisión de dicho reglamento, esto en cumplimiento a lo ordenado en sentencia No. 1149-19-JP/21.

- 54.** Respecto al artículo 2 del decreto impugnado, que reforma el artículo 440 del reglamento al COAM, el MAATE señala que se expidió con la finalidad de establecer la responsabilidad del Estado de realizar la consulta ambiental pues anteriormente se lo realizaba a través de facilitadores ambientales. Agrega que se reformó el artículo “para que sea la Autoridad Ambiental Nacional y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en el ámbito de sus competencias, sean [sic] los que ejecuten la consulta ambiental, lo cual se desarrolla de mejor manera en la sentencia No. 1149-19-JP/21”. En la misma línea, advirtió que por la misma razón se reformó el artículo 466 del reglamento al COAM para armonizar la normativa con lo dispuesto en el artículo 398 de la CRE.
- 55.** En relación con el artículo 3 del decreto, el cual reforma el artículo 411 del reglamento al COAM, el MAATE señala que “se consider[ó] de forma amplia los términos para los proyectos obras o actividades de alto, mediano y bajo impacto ambiental y para el sector hidrocarburífero y minero, considerando tiempos prudenciales y oportunos, a fin de no vulnerar lo señalado en el Art. 398 de [la CRE]”.
- 56.** Respecto al artículo 4 del decreto, el cual reforma el título III del reglamento al COAM y el artículo 462 del mismo cuerpo normativo, el MAATE argumenta que el cambio “se enfocó en referirse única y exclusivamente al derecho de participación ciudadana para la consulta ambiental, conforme lo previsto en el artículo 398 [de la CRE]” así como lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia 22-18-IN/21.
- 57.** Por otra parte, señala que el artículo 5 del decreto, el cual reforma el artículo 463 del reglamento al COAM, “supera la concepción de que el proceso de consulta ambiental se trata de un simple trámite informativo, en el que solo se recogía opiniones y observaciones, y lo constituye como un proceso que garantiza el diálogo y el debate público, libre e informado entre el Estado y la Comunidad, lo cual se adecúa a la participación activa y se encuentra en sintonía [con la sentencia 22-18-IN/23]”. En la misma línea, advierte que la reforma no limita la consulta ambiental a actividades de mediano y alto impacto; y, recoge una serie de principios constitucionales lo que evidencia que el decreto está apegado a lo dispuesto en el artículo 398 de la CRE.

4.2.2.2. Sobre la consulta prelegislativa

58. El MAATE en su escrito menciona que la emisión de la norma impugnada cumplió con el proceso de consulta prelegislativa. Para justificar su argumento menciona que esta se desarrolló entre el 6 de diciembre de 2022 y el 3 de mayo de 2023. Según el MAATE el proceso de consulta prelegislativa se desarrolló de la siguiente manera:

58.1. El 6 de diciembre de 2023, el MAATE solicitó a la “Secretaría de Gestión y Desarrollo de Pueblos y Nacionalidades (“SGDPN”) el Registro o Catastro de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas a cargo de dicha entidad, todo esto con la finalidad de contar con información oficial que permita la ejecución de la Consulta Prelegislativa”. Producto de aquello, la SGDPN entregó una base de datos de 1855 organizaciones sociales, de las cuales 928 correspondían a comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas.

58.2. El 1 de febrero de 2023, la SGDPN informó que “es posible que no se hallen todas las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades existentes en el territorio, ya que el registrarse es un acto voluntario”. En función de aquello, el MAATE coordinó acciones con las direcciones zonales para identificar los sujetos de consulta y los mecanismos de convocatoria. Producto de aquello adoptaron distintas medidas con lo que se permitió identificar 1098 comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas.

58.3. Se tradujo a “lenguas ancestrales”¹² lo siguiente: a) el proyecto normativo a ser consultado; b) el procedimiento de consulta prelegislativa; y, c) el cronograma para realizar la consulta prelegislativa y para el efecto se convocó a “organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro, instituciones públicas, la academia; expertos, peritos, intérpretes y traductores de lenguas ancestrales”.

58.4. Una vez obtenidas las traducciones respectivas, se elaboró el cronograma para desarrollar la consulta prelegislativa de proyecto de reforma al reglamento al COAM.

58.5. Posterior a esto, argumentan que se inició la fase de convocatoria. Según el MAATE se entregaron 1083 invitaciones y se difundió (i) el proyecto normativo

¹² Según el MAATE se tradujo los documentos a las siguientes lenguas: Achuar Chicham, A'ingae (A'í Kofan), Andwa Pukwano, Awapit, Siapedee (Epera), Sapara, Shiwiar Chicham, Shuar Chicham, Paaikoka, Bai Coca, Tsa'fiki y Wao tededo.

a ser consultado; (ii) el procedimiento de la consulta prelegislativa; y, (iii) el cronograma de la consulta prelegislativa a través de varios medios.¹³

58.6. En la fase de consulta, el MAATE señala que (i) realizó la publicación del proyecto normativo; y, (ii) la recepción de aportes. Al respecto afirma que se realizaron 4 publicaciones y se recibieron aportes desde el 20 de marzo al 18 de abril de 2023. Adicionalmente, sostiene que mantuvieron reuniones con “las comunidades Federación Interministerial del Centro Shuar – FICSH y Comunidad Kichwa Yurak Sisa”.

59. Sobre la base de lo mencionado, sostiene que el decreto impugnado sí cumplió con el requisito de consulta prelegislativa.

4.2.2.3. Sobre la consulta previa, libre e informada y la consulta ambiental

60. Respecto a la consulta previa y la consulta ambiental, el MAATE sostiene que las diferencias son claras y que el decreto impugnado:

tiene por objeto exclusivamente la materia ambiental, que para el caso en concreto versa sobre la consulta ambiental, misma que está dirigida a la comunidad en general, pues en ningún momento hace referencia a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas en particular, razón por la cual, existe confusión por parte de los accionantes.

61. En tal virtud, advierte que el decreto impugnado no vulnera ningún derecho establecido en la CRE, cumple con los preceptos establecidos en la CRE y lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia 22-18-IN/21.

62. Finalmente, en audiencia, el representante del MAATE solicitó expresamente a la Corte levantar la medida cautelar, pues alegó que existen 178 proyectos productivos y actividades de diversa índole que se encuentran impedidas de operar, por no poder realizar la consulta ambiental -por falta de normativa- y, en consecuencia, no poder obtener la licencia ambiental.

4.3. Argumentos de los terceros con interés

¹³ El MAATE señala que se difundió la información a través de “páginas institucionales, unidades desconcentradas, redes sociales y medios de comunicación social comunitarios, de forma digital y escrito”. Por otra parte “las convocatorias fueron hechas de forma personal, a través de carteles y medios de comunicación”.

4.3.1. Argumentos del Ministerio de Energía y Minas

- 63.** El Ministerio de Energía y Minas compareció al proceso en calidad de tercero con interés y, así participó en la audiencia pública.¹⁴ A continuación, se detallan los argumentos expuestos por dicha cartera de Estado.
- 64.** Argumenta que en la sentencia 22-18-IN/21, la Corte Constitucional dispuso a la presidencia que adecúe las normas reglamentarias a lo establecido en la sentencia. Por otra parte, argumenta que en la sentencia 1149-19-JP/21, la Corte le ordenó al MAATE, en coordinación con el Ministerio de Recursos Naturales no Renovables y los gobiernos autónomos descentralizados, que adecúen la normativa infralegal para la emisión de registros y licencias ambientales.
- 65.** Sostiene que, en cumplimiento de aquello, se coordinó entre el MAATE, el Ministerio de Energía y Minas y la Secretaría General Jurídica de la presidencia la elaboración del proyecto de reforma al reglamento al COAM. Posterior a esto, indica que se desarrolló la consulta prelegislativa del proyecto de reforma y, después se emitió el decreto ejecutivo impugnado.
- 66.** Por otra parte, señala que el decreto impugnado “instrumenta y reglamenta el derecho constitucional a la consulta ambiental y no el derecho a la consulta previa, libre e informada”.
- 67.** Respecto a la reserva de ley, sostiene que la facultad reglamentaria del presidente de la República se encuentra reconocida en el artículo 147 numeral 13 de la CRE y, en cumplimiento de su atribución y las disposiciones contenidas en las sentencias 22-18-IN/21 y 1149-19-JP/21 emitió el decreto impugnado.
- 68.** Finalmente, señala que la consulta ambiental

es un derecho cuyo sujeto del mismo es toda persona que considere que alguna decisión o autorización estatal podría afectar el ambiente, es decir, es una consulta cuyo sujeto del derecho es de carácter general, a diferencia de la consulta previa, libre e informada que es un derecho colectivo exclusivo de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.

4.3.2. Argumentos de la Procuraduría General del Estado (“PGE”)

¹⁴ En representación del Ministerio de Energía y Minas compareció Eduardo Chang, Director Jurídico de Minería.

69. Durante la audiencia pública, la PGE¹⁵ se refirió a la medida de suspensión de la norma. Afirmó que, para conceder una medida cautelar, se requiere que existan hechos creíbles, inminencia de gravedad y derechos amenazados. Señala que, cuando se suspendieron los efectos de la norma, no se dimensionó los efectos de dicha medida. Así, señaló que se suspendieron varias actividades productivas y no solo las relacionadas con la extracción de recursos. Por tanto, afirmó que, con la medida de suspensión de la norma, se pone en riesgo derechos constitucionales de otras personas.

4.3.3. Argumentos de la Defensoría del Pueblo

70. En la audiencia compareció la Defensoría del Pueblo de la provincia de Pastaza.¹⁶ En su intervención, señaló que el decreto impugnado deja sin contenido a la consulta ambiental y anula el derecho a la consulta previa, libre e informada. Advirtió que el decreto impugnado es contrario a la reserva de ley contenida en el artículo 398 de la CRE y contrario a los distintos instrumentos internacionales. Adicionalmente, señaló que, con la adopción del decreto impugnado, existe la posibilidad de que se vulneren derechos como el medio ambiente sano y al agua.

71. Por otra parte, indicó que la delegación de la Defensoría del Pueblo de Pastaza no participó en el proceso de consulta prelegislativa y desconocían respecto a los procesos de consulta ambiental que se estaban desarrollando en dicho territorio.

4.4. Argumentos de los *amici curiae*

72. En la presente causa han ingresado varios escritos de *amici curiae* e incluso varios de ellos comparecieron en la audiencia pública en dicha calidad.¹⁷ En su exposición, tanto oral como escrita, se abordan 4 temáticas distintas. Estas, se refieren a (i) la reserva de

¹⁵ En representación de la PGE compareció Rafaella Uzcátegui.

¹⁶ En representación de la Defensoría del Pueblo compareció Yajaira Anabel Curipayo Álava.

¹⁷ En la audiencia comparecieron los siguientes *amici curiae* Anderson Guaramag, en representación de la comunidad A'i Cofán de Sinangoe; Jorge Acero, en representación de la organización Amazon Frontlines; Hugo García, en representación de la Cámara de Comercio Ecuatoriano-Canadiense; David Cordero, en calidad de académico; Juan Francisco Guerrero, en calidad de académico; Gustavo Redín, en representación de la Coordinadora Ecuatoriana de organizaciones para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente CEDENMA; Emilio Suárez, en representación de la Cámara de Minería del Ecuador; Javier Dávalos, por sus propios derechos; Silvana Wísum en representación de Women in Mining Ecuador; Daniel Sisa, en calidad de presidente de la Junta de Agua de la comunidad de Jerusalén, cantón Las Naves; y Víctor Tocte, en calidad de Presidente de la Asociación Palo Quemado.

ley; (ii) la consulta prelegislativa; (iii) la confusión entre consulta previa y consulta ambiental; y, (iv) la medida de suspensión de la norma. Ahora bien, en dichos argumentos se muestran distintas posturas. En unos se defiende la constitucionalidad del decreto ejecutivo 754 y en otros se acusa la inconstitucionalidad del mismo. Al respecto, esta Corte considera necesario exponer dichos argumentos de forma temática, con el objetivo de evidenciar las diversas posturas presentadas.

4.4.1. Posturas que alegan la inconstitucionalidad del decreto 754

73. Tal como se mencionó previamente, en esta sección se analizarán las posturas que alegan la inconstitucionalidad del decreto 754, a partir de las cuatro temáticas descritas en el párrafo *ut supra*.

4.4.1.1. Sobre el principio de reserva de ley

74. Para sustentar su argumento, varios *amici curiae* indican que el decreto impugnado contraviene los artículos 132, 133 y el 398 de la Constitución, la Opinión Consultiva 23/2017 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Acuerdo de Escazú, al pretender regular un derecho a través de una norma reglamentaria.¹⁸

75. Así, por ejemplo, uno de los *amicus curiae* sostiene que el presidente de la República “intenta regular un derecho constitucional [...] de manera arbitraria e intentando contravenir la misma Constitución que es fáctica al momento de establecer cómo y sobre qué debe ser realizada la consulta ambiental”.¹⁹

76. Respecto a la inconstitucionalidad del decreto, otro *amicus curiae* señala que, en la sentencia 22-18-IN/21, este Organismo dictaminó que el artículo 184 del Código Orgánico del Ambiente “será constitucional siempre que su finalidad y su contenido se interprete y se complemente con la norma constitucional [...]”. En ese sentido, se afirma que, de esta resolución, se entiende que, para garantizar la finalidad y contenido del

¹⁸ *Amicus curiae* de Elba Delfina Arteaga Bonilla y Rubén Aníbal Palomino Castro; *Amicus Curiae* de Luis Jacobo Corral Fierro en representación del Frente Nacional Antiminero; *Amicus Curiae* de Eddyn Javier Cortés Durán en representación de la Cooperativa de Producción de Panela El Paraíso y el Frente Antiminero Pacto por la Vida el Agua y la Naturaleza; *Amicus Curiae* de Jesús Octavio Pasquel Quiquango y Luis Plutarco Almeida Carlozama en representación del Colectivo Frente de Conservación Vida Cahuasquí; *Amicus Curiae* de Lucía Jeaneth Chicaiza Tates en representación del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural La Merced de Buenos Aires.

¹⁹ *Amicus Curiae* de Gabriela Bermeo Valencia y Sonia Romero Pico.

derecho a la consulta ambiental, se debe respetar todas las garantías que la Constitución establece, incluido el principio de reserva de ley orgánica.²⁰

77. Adicionalmente, en varios *amici curiae* se alega que la reserva de ley, en relación con la consulta ambiental, es específica pues así lo determina el artículo 398 de la CRE, en donde se dispone que el sujeto consultado, los plazos y los criterios de valoración y objeción deben estar regulados por la ley.²¹

4.4.1.2. Sobre la consulta prelegislativa

78. Varios *amici curiae* argumentan que el decreto impugnado, al confundir la consulta ambiental con la consulta previa, libre e informada de los pueblos y nacionalidades indígenas, termina regulando ambas instituciones. Por tanto, afirman que, dado que el decreto tiene la potencialidad de afectar derechos colectivos, requería la realización de una consulta prelegislativa, previo a la emisión de la norma. Sin embargo, sostienen que el Estado la realizó de manera inadecuada o incompleta, generando una inconstitucionalidad por la forma.²²
79. Incluso, algunos *amici curiae* mencionan que la consulta prelegislativa efectuada, previo al decreto impugnado, fue realizada a la luz del decreto 604 que contiene el “Instructivo para la Aplicación de la Consulta Prelegislativa para la Expedición de Actos Normativos de la Función Ejecutiva”, el cual consideran inconstitucional. Por tanto, alegan que la consulta prelegislativa realizada no satisfizo la obligación derivada del artículo 57 numeral 17 de la CRE, lo cual torna inconstitucional al decreto en cuestión.²³

4.4.1.3. Sobre la consulta previa, libre e informada y la consulta ambiental

80. Varios de los *amici curiae* presentados sostienen que el decreto impugnado confunde los derechos a la consulta ambiental y a la consulta previa, libre e informada.

²⁰ *Amicus Curiae* de Fred Larreategui Fabara.

²¹ *Amicus Curiae* de Jesús Octavio Pasquel Quiguango y Luis Plutarco Almeida Carlozama del Colectivo Frente de Conservación Vida Cahuasquí.

²² Este argumento fue presentado, por ejemplo, por Darío Javier Iza Pilaquina y Severino Sharupi Tapuy, en representación de la Federación Nacional Shuar de Pastaza – FENASHP.

²³ Este argumento fue presentado, por ejemplo, por Wider Anderson Guaramag Umenda, en representación de la Comunidad A’i Cofán de Sinangoe, así como Ángel Francisco González Alulima y Francis Virginia Andrade Navarrete, en representación de la organización Amazon Frontlines;

81. Por ejemplo, algunos señalan que el decreto impugnado pretende aplicar la consulta ambiental para autorizar planes y proyectos extractivos a comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y aquello genera una confusión entre ambas consultas. Esta confusión de conceptos se evidencia en que: 1) en el reformado artículo 470 del Reglamento existe una referencia expresa a la posibilidad de que la consulta ambiental se lleve a cabo “en territorios de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas”; 2) en el reformado artículo 471 se prevé que, en lo relativo a convocatorias, se recurrirá a los representantes legítimos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas; 3) el reformado artículo 472 indica que en las zonas donde existe presencia de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, se deberán usar idiomas ancestrales; y, 4) el reformado artículo 473 indica que de realizarse el proceso dentro de territorio indígena, se van a considerar las “características socioculturales y organizacionales”.²⁴

82. Adicionalmente, en otros *amici curiae* se señala que

si bien se enmarcaría a los procesos de participación ciudadana en los procesos de regularización ambiental, refiere por un lado al derecho a la consulta previa ambiental, e indirectamente involucra también al derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos, comunidades y nacionalidad indígenas, cuando la regulación de estos derechos debe realizarse mediante una ley orgánica.²⁵

4.4.1.4. Sobre la medida de suspensión de la norma

83. En distintos *amici curiae* se sostiene que la vigencia del decreto impugnado podría afectar derechos constitucionales como la seguridad jurídica, a la participación, a ser consultados, al agua, a vivir una vida libre de violencia y a la soberanía alimentaria de las comunidades. Agregan que los daños que se pueden producir por la aplicación de dicha norma son irreparables y pueden incluir la fragmentación del tejido social, la criminalización de defensores de derechos humanos y la afectación de fuentes de agua.²⁶

²⁴ Este argumento fue presentado, por ejemplo, por Wider Anderson Guaramag Umenda, en representación de la Comunidad A'i Cofán de Sinangoe, así como Ángel Francisco González Alulima y Francis Virginia Andrade Navarrete, en representación de la organización Amazon Frontlines, Fred Larreategui Fabara y William Sacher Freslon.

²⁵ *Amicus Curiae* de la Defensoría del Pueblo.

²⁶ *Amicus Curiae* de Fausto Heriberto Arechua Gualle, en calidad de presidente de la Comunidad de Buenos Aires, y de Daniel Samuel Sisa Mancero, en calidad de presidente de la Junta Administradora de Agua Potable Jerusalén.

84. Por otra parte, en varios *amici curiae* se expone la preocupación de mantener vigente el decreto impugnado; su relación con proyectos extractivos en curso;²⁷ y, la potencialidad de generar daños reales, graves e irreparables en los derechos de los pueblos indígenas.²⁸
85. En tal virtud, los mencionados *amici curiae* solicitan que se mantenga la suspensión del decreto impugnado.

4.4.2. Posturas que defienden la constitucionalidad del decreto 754

86. Tal como se mencionó previamente, en esta sección se analizarán las posturas que alegan la constitucionalidad del decreto 754 a partir de las cuatro temáticas descritas en el párrafo 72 *supra*.

4.4.2.1. Sobre el principio de reserva de ley

87. Sobre la alegación de inconstitucionalidad por la forma, varios *amici* indican que fue la propia Corte Constitucional, en la sentencia 22-18-IN/21, la que ordenó que se regule la consulta ambiental a través de Reglamento, por lo que el decreto 754 no transgrede el principio de reserva de ley.²⁹ Señalan que dicho decreto tiene como origen el cumplimiento de la sentencia antes mencionada y la sentencia 1149-19-JP/21.³⁰ De igual manera, aducen que la emisión del decreto se dio en el marco del ejercicio de la potestad reglamentaria del presidente de la República contenido en el artículo 147 numeral 13 de la Constitución y lo dispuesto en la sentencia 001-14-SIN-CC.³¹

²⁷ Por ejemplo, Elba Delfina Arteaga Bonilla y Rubén Aníbal Palomino Castro exponen su preocupación sobre el proyecto minero Curipamba El Domo.

²⁸ *Amicus Curiae* de Wider Anderson Guaromag Umenda, en representación de la Comunidad A'í Cofán de Sinangoe, y de Ángel Francisco González Alulima y Francis Virginia Andrade Navarrete, en representación de la organización Amazon Frontlines.

²⁹ *Amicus curiae* de María Eulalia Silva Ricaurte, en calidad de presidenta ejecutiva de la Cámara de Minería del Ecuador; *Amicus Curiae* de Caleb McLean, en calidad de Presidente de la Cámara de Comercio Ecuatoriano Canadiense; *Amicus Curiae* de Laura Cecilia Acuña Jara, en calidad de representante legal de la Asociación ecuatoriana de empresas comercializadoras de gas licuado de petróleo “Asogas”; *Amicus Curiae* de la Cámara de Comercio de Quito; *Amicus Curiae* de María de la Paz Jervis Pastor en calidad de presidenta de la Federación Nacional de Cámaras de Industrias del Ecuador; *Amicus Curiae* de María Belén Vera Vélez, en representación de la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil, EMAPAG EP; *Amicus Curiae* del Ministerio de la Producción, Comercio Exterior, Inversión y Pesca. *Amicus Curiae* de Pablo Salvador Defina Bucaram en representación de la Empresa Nacional Minera ENAMI EP.

³⁰ *Amicus Curiae* de Mercy Yolanda Uribe Balseca y Juan Carlos Uribe Changoluisa.

³¹ *Amicus Curiae* de Caleb McLean, en calidad de Presidente de la Cámara de Comercio Ecuatoriano Canadiense.

88. También advierten que, si se declara la inconstitucionalidad de la norma, implicaría que la Corte Constitucional le dispuso a la presidencia de la República hacer algo inconstitucional y desconocer el efecto de cosa juzgada de una sentencia dictada en el ejercicio del control abstracto de constitucionalidad.
89. Sobre la alegada inconstitucionalidad del decreto por incumplir el principio de reserva de ley, varios *amici curiae* sostienen que aquello no es correcto. Afirman que los accionantes desconocen que el derecho a la consulta ambiental ya está regulado a través del Acuerdo de Escazú, el principio 10 de la declaración de Río y el COAM.³²
90. Al respecto, señalan que la existencia de esas normas desvirtúa el argumento de los accionantes referente a que el derecho a la consulta ambiental no está regulado mediante ley orgánica.

4.4.2.2. Sobre la consulta prelegislativa

91. Varios *amici curiae* han alegado que la norma impugnada regula exclusivamente lo relacionado a la consulta ambiental y no la consulta previa, libre e informada, por lo que, al no afectar derechos colectivos de pueblos y nacionalidades indígenas, no era necesaria una consulta prelegislativa, de conformidad con el artículo 57 numeral 17 de la Constitución.³³
92. En el mismo sentido, muchos de los *amici curiae* presentados afirman que, más allá de la discusión sobre si era o no necesaria la consulta prelegislativa en caso del decreto impugnado, la presidencia de la República efectivamente realizó un proceso de consulta prelegislativa con los pueblos y nacionalidades indígenas, previo a la emisión del decreto 754. Señalan, además, que esto se desprende de la documentación incorporada en el

³² *Amicus Curiae* de María Eulalia Silva Ricaurte, en calidad de presidenta ejecutiva de la Cámara de Minería del Ecuador; *Amicus Curiae* de Ernesto Grijalva Haro en representación de la Asociación de la Industria Hidrocarburífera del Ecuador “AIHE”; *Amicus Curiae* de Santiago José Bustamante Sáenz en representación de Explotaciones Mineras Andinas Ecuador EMSAEC S.A.

³³ Este argumento fue presentado, por ejemplo, por Ernesto Grijalva Haro en representación de la Asociación de la Industria Hidrocarburífera del Ecuador; María Eulalia Silva Ricaurte, en calidad de presidenta ejecutiva de la Cámara de Minería del Ecuador; María de la Paz Jervis Pastor, en calidad de presidenta de la Federación Nacional de Cámaras de Industrias del Ecuador; María Belén Vera Vélez, en representación de la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil, EMAPAG EP.

expediente de la causa, como por ejemplo los oficios MAATE-MAATE-2023-0707-Q de 8 de diciembre de 2022 y MAATE-MAATE-2023-0707-O de 22 de mayo de 2023.³⁴

93. Asimismo, algunos *amici curiae* exponen que las afirmaciones de los accionantes en el sentido de que no se realizó una consulta prelegislativa, son falsas. Indican, incluso, que la CONAIE -accionante- fue convocada a la consulta prelegislativa y que esta organización emitió un comunicado dirigido a sus bases, incitando a no asistir. En tal virtud, alegan que sí se cumplió con la consulta prelegislativa, pero muchos de los convocados no asistieron, en virtud del mentado comunicado.³⁵

94. En tal virtud, alegan que el decreto observó el artículo 57 numeral 17 de la CRE y es constitucional.

4.4.2.3. Sobre la consulta previa, libre e informada y la consulta ambiental

95. Existen varios *amici curiae* que defienden que el decreto 754 trata exclusivamente sobre el derecho a la consulta ambiental, derivado del artículo 398 de la CRE y del Acuerdo de Escazú y no regula la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas. Sostienen, más bien, que los proponentes tienen una confusión entre ambos tipos de consulta.³⁶

96. Otros argumentan que el decreto cuenta con ciertas referencias a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, no porque regule un derecho colectivo de estos pueblos, sino porque las personas de etnia indígena también tienen derecho a la consulta

³⁴ Este argumento fue presentado, por ejemplo, por la Cámara de Comercio de Quito; María de la Paz Jervis Pastor en calidad de presidenta de la Federación Nacional de Cámaras de Industrias del Ecuador; María Eulalia Silva Ricaurte, en calidad de presidenta ejecutiva de la Cámara de Minería del Ecuador.

³⁵ Este argumento fue presentado, por ejemplo, por Caleb McLean, en calidad de Presidente de la Cámara de Comercio Ecuatoriano Canadiense.

³⁶ Este argumento fue presentado por la Confederación de Juntas del Campesinado; Laura Cecilia Acuña Jara, en calidad de representante legal de la Asociación ecuatoriana de empresas comercializadoras de gas licuado de petróleo “Asogas”; María Belén Vera Vélez, en representación de la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil, EMAPAG EP; Cámara de Comercio de Quito; María Eulalia Silva Ricaurte, en calidad de presidenta ejecutiva de la Cámara de Minería del Ecuador; Caleb McLean, en calidad de Presidente de la Cámara de Comercio Ecuatoriano Canadiense; Ernesto Grijalva Haro en representación de la Asociación de la Industria Hidrocarburífera del Ecuador; Ministerio de la Producción, Comercio Exterior, Inversión y Pesca.

ambiental y la norma los incluye. En consecuencia, sostienen que no existe confusión alguna entre las dos instituciones y el decreto es constitucional.³⁷

4.4.2.4. Sobre la medida de suspensión de la norma

97. En distintos *amici curiae* se sostiene que el fundamento para ordenar la suspensión de la norma fue que sucedieron hechos violentos en distintas localidades. Según sostienen, aquello no fue generado por parte de los habitantes de dichas localidades y sí por otros sectores populares ajenos a su territorio,³⁸ lo que ocurrió por ejemplo en el cantón Palo Quemado.³⁹
98. Así, sostienen que el decreto impugnado debe mantenerse vigente porque les permite ejercer su derecho al trabajo.⁴⁰ De igual manera, alegan que la suspensión de la norma no fue proporcional ni razonable.⁴¹ Señalan que los accionantes y sus partidarios les han impedido el ejercicio de sus derechos a la integridad personal, al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y otros.⁴²
99. Por otra parte, sectores productivos sostienen que, si el decreto impugnado permanece suspendido o si es expulsado del ordenamiento jurídico, la actividad productiva se verá perjudicada, cosa que afectaría su derecho a desarrollar actividades económicas;⁴³ y, “porque frustra la obligación de garantizar y aplicar el derecho a la consulta ambiental por parte del MAATE, situación que no es nada coherente con el Estado de Derechos que ustedes están obligados a defender”.⁴⁴ Alegan que el decreto 754 “debe mantenerse”

³⁷ Este argumento fue presentado, por ejemplo, por María Eulalia Silva Ricaurte, en calidad de presidenta ejecutiva de la Cámara de Minería del Ecuador; Caleb McLean, en calidad de Presidente de la Cámara de Comercio Ecuatoriano Canadiense; Ernesto Grijalva Haro en representación de la Asociación de la Industria Hidrocarburífera del Ecuador; Cámara de Comercio de Quito.

³⁸ Por ejemplo, Norton Manuel Yépez Aguirre y Julio Evangelio Robayo Andrade sostienen que los hechos violentos fueron generados por “quienes se denominan antimineros”. En el mismo sentido, Natalie Silvana Mesa Ramírez afirma que el 14 de julio de 2023, personas que no pertenecían al sector de Buenos Aires “destruyeron” una Unidad de Policía Comunitaria, lo cual generó violencia en el sector.

³⁹ *Amicus Curiae* de Víctor Amable Tocte Lasso y otros, habitantes de la parroquia rural Palo Quemado, cantón Sigchos, provincia de Cotopaxi.

⁴⁰ *Amicus Curiae* de Norton Manuel Yépez Aguirre y Julio Evangelio Robayo Andrade; *Amicus Curiae* de la Confederación de Juntas del Campesinado.

⁴¹ *Amicus Curiae* de Víctor Amable Tocte Lasso y otros, habitantes de la parroquia rural Palo Quemado, cantón Sigchos, provincia de Cotopaxi; *Amicus Curiae* de la Cámara de Comercio de Quito.

⁴² *Amicus Curiae* de Mercy Yolanda Uribe Balseca y Juan Carlos Uribe Changoluisa.

⁴³ *Amicus Curiae* de María Eulalia Silva Ricaurte, en calidad de presidenta ejecutiva de la Cámara de Minería del Ecuador.

⁴⁴ *Amicus Curiae* de la Cámara de Comercio del cantón Las Naves. *Amicus Curiae* del Ministerio de la Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca.

porque esto permitirá que se proteja la naturaleza de mejor manera y que los miembros de las comunidades aledañas puedan participar en la toma de decisiones.

4.4.3. Posturas adicionales

100. De forma adicional, en varios *amici curiae* se identificaron argumentos relacionados con procesos de consulta ambiental que se desarrollaron en distintas localidades, que se habrían llevado de forma adecuada;⁴⁵ otros alegaron la vulneración del derecho a la seguridad jurídica;⁴⁶ algunos argumentaron la vulneración de los derechos de la naturaleza y el impacto que tiene la actividad minera en el medio ambiente;⁴⁷ otros señalan el error del decreto al conferir competencias a otras entidades como la defensoría del pueblo;⁴⁸ entre otros.

5. Análisis constitucional

5.1. Formulación de los problemas jurídicos

101. Conforme se desprende de los argumentos resumidos en la sección *ut supra*, los accionantes plantean que el decreto 754 impugnado es inconstitucional por la forma, por ser contrario al principio de reserva de ley, al regular “los derechos a la consulta ambiental e, indirectamente y confundiendo ambos derechos, el derecho a la consulta previa libre e informada de los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas”. Afirman, además, que la norma “está formalmente viciada en su validez por cuanto una autoridad con potestad normativa ha pretendido regular un asunto que la Constitución reserva para otro tipo de norma jerárquicamente superior”.

⁴⁵ *Amici Curiae* de Kellita Poveda y Benito Gavilánez, Giovanni Patricio Urbina Espín, Cesar Iban Saltos Parco, Edwin Joffre Urbina Linares, Carlos Olmedo Borja Yáñez, Katerine Jasmín Echeverría Meléndez, María Narcisa Borja Barragán y Nancy Rosita Alegría Suárez.

⁴⁶ *Amicus Curiae* de Federico Franclin Tapuy Cerda, Eduardo Vayas Jarrín, Yessenia Adriana Hernández Molina y José Damián Moreno López, en representación de la Federación de Organizaciones Indígenas de Napo FOIN, el colectivo “Napo ama la vida”, el colectivo “Napo Resiste” y el colectivo “Napo Runa-Mishu”; *Amicus Curiae* de Eddyn Javier Cortés Durán en calidad de socio de la Cooperativa de Producción de Panela El Paraíso y Presidente Encargado del Frente Antiminero Pacto por la Vida el Agua y la Naturaleza; Jesús Octavio Pasquel Quiquango y Luis Plutarco Almeida Carlozama en representación de Colectivo Frente de Conservación Vida Cahuasquí.

⁴⁷ *Amicus Curiae* de María Elizabeth Bravo Velásquez; *Amicus Curiae* de Nilo Vicente Ortiz Urbina en representación del colectivo Chical por la naturaleza, la vida y el agua.

⁴⁸ *Amicus Curiae* de la Defensoría del Pueblo.

102. Específicamente, los accionantes alegan que existe una obligación de “regular la consulta en una ley *orgánica*, [lo cual] se deriva tanto de las obligaciones convencionales como constitucionales del Estado ecuatoriano”, en particular el artículo 132 numeral 1 y 133 numeral 2 de la Constitución.
103. Adicionalmente, en la audiencia se argumentó que el decreto impugnado es contrario a la reserva de ley, pues el mismo artículo 398 de la CRE dispone que aspectos como el sujeto consultado, los plazos de consulta y los criterios de valoración y objeción deben ir contenidos en una ley y no en un reglamento. En esa línea, señalaron que el presidente de la República se extralimitó en sus funciones al regular, mediante un reglamento, aspectos que deben constar en una ley.
104. Por otro lado, esta Corte recuerda que, en acciones de inconstitucionalidad, cuando el cargo sobre la presunta inobservancia del principio de reserva de ley esté dirigido a cuestionar que “a través de una norma infralegal se haya emitido disposiciones que exijan una norma con rango de ley”,⁴⁹ se ha establecido que esta deberá ser abordada como una inconstitucionalidad por la forma.
105. En tal virtud, la Corte se plantea el siguiente problema jurídico:

¿El decreto impugnado es inconstitucional por la forma al trasgredir el principio de reserva de ley orgánica en los términos del artículo 398 de la CRE, al regular derechos constitucionales?

106. Por otra parte, los accionantes acusan una inconstitucionalidad por la forma del decreto impugnado pues, según ellos, previo a la emisión del mismo, se debía haber realizado un proceso de consulta prelegislativa. Los accionantes señalan que las normas del decreto que impugnan incluyen la regulación de cómo se hará la consulta a nacionalidades, pueblos, comunas y comunidades indígenas en el ámbito de proyectos, obras, actividades de impacto ambiental del sector hidrocarburífero y minero.
107. Por otra parte, en la audiencia los accionantes señalaron que la consulta prelegislativa que se realizó no cumplió con los estándares que la jurisprudencia de la Corte ha determinado. Así, afirmaron que en el proceso (i) no incluyeron a todos los dirigentes indígenas ni a todos los pueblos y nacionalidades; (ii) los procesos de difusión de información tuvieron una duración muy corta, lo cual impidió el acceso; (iii) las

⁴⁹ CCE, sentencia 83-16-IN/21, 10 de marzo de 2021, párr. 336.

convocatorias se hicieron sin la anticipación suficiente, lo cual impidió la participación; y, (v) los medios de verificación de la realización de la consulta prelegislativa fueron ineficaces y presentaron inconsistencias. En tal virtud, para resolver el presente cargo, esta Corte formula el siguiente problema jurídico:

¿El decreto impugnado es inconstitucional por la forma al haber omitido, como requisito previo para su emisión, la realización de una consulta prelegislativa que siga los estándares dictados por la Corte Constitucional?

108. Respecto a la inconstitucionalidad por el fondo del decreto ejecutivo 754, los accionantes impugnan la totalidad del texto normativo. Según los accionantes, los 9 artículos del decreto impugnado confunden la consulta ambiental con la consulta previa. En su criterio, aquello genera que no se hayan considerado los parámetros de la consulta previa, libre e informada en el decreto impugnado; que se vulnere su derecho reconocido en el artículo 57, numeral 7 de la CRE; y, se inobserven los estándares de consulta previa, libre e informada contenidos tanto en instrumentos internacionales como en sentencias emitidas por la Corte Constitucional, los cuales conceden un estándar de protección más alto para las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas en cuanto a su derecho a ser consultados.

109. Sobre la base de este cargo, esta Corte procede a formular el siguiente problema jurídico:

¿El decreto ejecutivo 754 vulnera el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas, al incluirla como parte de la consulta ambiental?

5.2. Resolución de los problemas jurídicos

5.2.1. ¿El decreto impugnado es inconstitucional por la forma al trasgredir el principio de reserva de ley orgánica, al *regular* derechos constitucionales?

110. En decisiones previas, esta Corte ha señalado que el principio de reserva de ley está previsto en los artículos 132 y 133 de la Constitución. La reserva de ley alude a aquel conjunto de asuntos y materias que, de manera exclusiva, la Constitución entrega al

ámbito de potestades del legislador, excluyendo la intervención y potestad normativa de otras instituciones del Estado.⁵⁰

- 111.** El artículo 132 de la Constitución, por su parte, determina que, entre los casos en que se requerirá ley –y no una norma de rango infralegal–, están aquellos que tengan el propósito de “regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales”. En ese sentido, esta Corte ha señalado que “la reserva de ley garantiza que la regulación y las limitaciones a las distintas esferas de libertad de las personas sean adoptadas por el legislador, como representante del pueblo, mediante el proceso legislativo y la deliberación pública, y no por otros órganos con potestad normativa”.⁵¹
- 112.** La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“**Corte IDH**”) también ha señalado, de manera sistemática, que la regulación de derechos debe realizarse exclusivamente a través de una “ley en sentido formal y material”.⁵²
- 113.** Más aún, el artículo 133 de la Constitución determina, de forma taxativa, qué asuntos deben ser regulados por medio de leyes de carácter orgánico; entre ellos, cuando se busque “regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales”. El tratamiento de un asunto por medio de ley orgánica presupone que su importancia requiere de mayor deliberación y legitimación democrática.
- 114.** Entonces, cuando exista una alegación sobre una presunta violación al principio de reserva legal por parte de un acto normativo infralegal, este Organismo está llamado a analizar:
- (i) Si el acto normativo regula o no derechos. Para lo cual se evaluará su contenido, a fin de responder si 1) la limitación se encuentra prevista legislativamente, o 2) si el acto normativo establece limitaciones que debieron constar en una ley.
 - (ii) En el caso de que [el] acto normativo no regule derechos, y se verifique que se limita a desarrollar la norma legal dentro del marco autorizado por el legislador, entonces no existirá vicio formal de inconstitucionalidad.
 - (iii) Por el contrario, en el caso de que se verifique que la norma impugnada regula derechos fundamentales; es decir, que su contenido debió constar en una ley o, que pese a constar en

⁵⁰ CCE, sentencia 56-09-IN y acumulados/22, 27 de enero de 2022, párr. 88; sentencia 33-20-IN/21, 5 de mayo de 2021.

⁵¹ CCE, sentencia 34-17-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 32.

⁵² Corte IDH. *Caso Artavia Murillo y Otros vs. Costa Rica*, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de noviembre de 2012, párr 273.

una ley, la norma ha suplantado o alterado el contenido previsto en esta, entonces, se deberá concluir que se ha violado el principio de reserva de ley, existiendo un vicio formal de inconstitucionalidad.⁵³

- 115.** En otras palabras, por prescripción del principio de reserva de ley orgánica, ninguna otra autoridad (que no sea el legislador orgánico) puede introducir limitaciones justificadas a los derechos reconocidos en la Constitución, lo cual constituye una garantía institucional de los derechos y garantías fundamentales”.⁵⁴
- 116.** Esto, sin desconocer que las entidades públicas que están facultadas para emitir normas infralegales podrán hacerlo en el marco de sus competencias, siempre que estas concreticen los lineamientos o elementos fundamentales ya prescritos por el legislador y observando que dichas normas no suplanten el contenido de la ley o innoven las disposiciones legales.⁵⁵
- 117.** Ahora bien, en la sentencia 38-13-IS/19, esta Corte ya ha determinado que, para regular el ejercicio del derecho a ser consultado, se requiere de “una reserva máxima legal para la ley orgánica, por cuanto es el único instrumento normativo de interés común habilitado para regular el ejercicio de derechos y garantías constitucionales, tal como lo establece el artículo 133 de la CRE”.⁵⁶
- 118.** En el caso *sub judice*, los accionantes alegan, por un lado, que el ámbito regulatorio del decreto impugnado son los derechos a la consulta ambiental y a la consulta previa. Por otro lado, que, de conformidad con el artículo 133 numeral 2 de la Constitución, estos derechos deben regularse en una ley orgánica y no en un decreto. Por ello, arguyen que el decreto 754 es inconstitucional por la forma, al inobservar el principio de reserva legal orgánica.
- 119.** Frente a estos cargos, las entidades accionadas señalan, por un lado, que el decreto ejecutivo impugnado regula exclusivamente el derecho a la consulta ambiental, no así el derecho a la consulta previa, libre e informada de pueblos indígenas. Por otro lado, aducen que: (i) el derecho a la consulta ambiental ya se encuentra regulado de manera suficiente en el artículo 184 del COAM, con las “incorporaciones” de la sentencia 22-18-IN/21, por lo que no procedería la emisión de una ley adicional sobre la misma materia,

⁵³ CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de julio de 2023, párr. 55

⁵⁴ CCE. dictamen 4-19-RC/19, 21 de agosto de 2019, párr. 38.

⁵⁵ CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de julio de 2023, párr. 53.

⁵⁶ CCE, sentencia 38-13-IS/19, 13 de diciembre de 2019.

sino solo la promulgación de un reglamento; (ii) fue la Corte Constitucional en la sentencia 22-18-IN/21 que ordenó que el Ejecutivo elaborara un reglamento sobre consulta ambiental; y, (iii) el decreto impugnado es una adecuación reglamentaria a los procedimientos para la aplicación de la consulta ambiental, de conformidad con lo dispuesto en la sentencia 22-18-IN/21.

- 120.** Respecto al argumento (i) presentado por el Ejecutivo, en el sentido de que la regulación de los aspectos esenciales del derecho se encuentra desarrollada ya en el artículo 184 del COAM, pues la sentencia 22-18-IN/21 “incorporó” al mismo el Acuerdo de Escazú y los estándares en materia de consulta ambiental desarrollados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, este Organismo observa que aquello es una interpretación incorrecta de la sentencia 22-18-IN/21, que implicaría entender que la Corte, en el control abstracto de constitucionalidad de las leyes, puede o pretende reemplazar al legislador.
- 121.** Al respecto, se debe aclarar que, en el marco de esta facultad, a este Organismo le corresponde exclusivamente determinar si es que la norma impugnada se encuentra conforme a lo dispuesto en el texto constitucional y, en caso de no estarlo, adoptar medidas que pueden incluir su expulsión del ordenamiento jurídico; o, en virtud del principio *in dubio pro legislatore* e interpretación conforme, fijar una interpretación obligatoria, con matices o adiciones a la norma, que permitan su vigencia, de conformidad con los artículos 76.5 y 6 de la LOGJCC
- 122.** Específicamente, la Corte, en la sentencia 22-18-IN/21, declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 184 del COAM, siempre que este sea interpretado a la luz del artículo 398 de la Constitución, el Acuerdo de Escazú y la jurisprudencia de este Organismo; esto, con el fin de respetar la permanencia de las disposiciones en el ordenamiento jurídico. Es así que esta Corte no reformó el artículo 184 del COAM, por no tener dicha facultad.
- 123.** Además, la sentencia 22-18-IN/21 tampoco determinó que el artículo 184 del COAM agote la regulación legal necesaria sobre el ejercicio y el contenido del derecho a la consulta ambiental, pues la Corte no se pronunció sobre aquello. Por tanto, la decisión 22-18-IN/21 no puede ser interpretada como una habilitación para que el desarrollo del derecho a la consulta ambiental sea realizado exclusivamente a través de un reglamento, mucho menos como fundamento para ignorar el principio constitucional de reserva de ley.

124. Ahora bien, el argumento (ii) presentado por las entidades estatales accionadas sostiene que el decreto ejecutivo impugnado no habría vulnerado el principio de reserva de ley, en virtud de que fue elaborado en cumplimiento del decisorio séptimo de la sentencia 22-18-IN/21 de esta Corte, que determinó:

7. Declarar la inconstitucionalidad, por el fondo, de los artículos 462 y 463 del RCOAM. *Disponer que la Presidencia de la República adecue las normas reglamentarias a lo dispuesto en esta sentencia.* (énfasis añadido)

125. Al respecto, es importante aclarar que, si bien este Organismo le dispuso a la presidencia de la República la emisión de una norma reglamentaria, también enfatizó que debía hacerlo en observancia de los estándares contenidos en la sentencia 22-18-IN/21. Aquello incluía considerar el principio de reserva de ley, que fue examinado en los párrafos 72, 87, 88 y 127 de la mencionada decisión.⁵⁷ Es decir, pese a que la Corte le dispuso adecuar la norma reglamentaria, el Ejecutivo debía hacerlo en concordancia con los artículos 132 y 133 de la CRE sobre reserva de ley, e incluir en un eventual reglamento solamente los elementos que puedan ser abordados mediante norma reglamentaria.

126. En relación con el argumento (iii) de los accionados, es necesario aclarar que, el hecho de que el texto del decreto impugnado supuestamente haya observado los estándares desarrollados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de consulta ambiental, no tiene incidencia en el análisis sobre la reserva de ley, pues aquello es un argumento de fondo y no de forma, que resulta irrelevante en esta sección. En cualquier caso, la observancia a los estándares planteados por la Corte, no implica que el decreto emitido pueda obviar la reserva de ley.

⁵⁷ CCE, sentencia 22-18-IN/21, 8 de septiembre de 2021, párr. 72 “Abrir la posibilidad de que se intervenga a un ecosistema frágil, al ecosistema del manglar, mediante una categoría indeterminada como “otras actividades productivas” que sería definida por una autoridad administrativa, es contrario al principio de reserva de ley que establece que los derechos deben desarrollarse mediante ley orgánica”; párr. 87 “La Corte ha distinguido entre actividades u actos para promover derechos y para restringir derechos. La promoción y protección de derecho lo puede hacer cualquier entidad pública por cualquier mecanismo dentro de sus competencias. La restricción de derechos, en cambio, requiere de norma legislativa por el principio de reserva de ley orgánica: ninguna otra autoridad (que no sea el legislador orgánico) puede introducir limitaciones justificadas en el ordenamiento jurídico, como parte la señalada competencia de configuración o regulación. Lo que constituye una garantía institucional de los derechos y garantías fundamentales”; párr. 88 “Para determinar si se ha irrespetado el principio de reserva de ley orgánica, se requiere analizar si las disposiciones contenidas en el reglamento promueven derecho o restringen derechos más allá de lo establecido en la Constitución y la ley”; párr. 127 “Respecto del artículo 462 del RCOAM, esta Corte evidencia que su propósito es regular el derecho a la consulta previa, lo cual es contrario al principio de reserva de ley orgánica y a lo dispuesto en la jurisprudencia de esta Corte”.

127. Ahora bien, para iniciar el análisis de la inconstitucionalidad por la forma, es necesario identificar, *prima facie*, cuál es el derecho que se estaría *regulando* en el decreto impugnado y, para ello, esta Corte realizará una verificación preliminar.

128. El decreto 754 que consiste en una reforma al Reglamento al Código Orgánico del Ambiente (“**RCOAM**”), está compuesto de 9 artículos:

Artículo 1: Acerca del informe de cumplimiento del proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental.

Artículo 2: Sobre la competencia del proceso de consulta ambiental.

Artículo 3: Acerca del término del proceso de consulta ambiental.

Artículo 4: Introduce un nuevo título en el RCOAM sobre el “Proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental en el proceso de regularización ambiental” que contiene 33 artículos que regulan, entre otros, los principios, fines, definiciones, alcance, oportunidad, mecanismos, financiamiento, y otros temas alusivos a la ejecución del proceso de consulta ambiental.

Artículo 5: Cambia de nombre a un Título del RCOAM.

Artículo 6: Introduce disposiciones generales sobre el proceso de consulta ambiental.

Artículo 7: Desarrolla disposiciones transitorias sobre el proceso de consulta ambiental.

Artículo 8: Elimina la disposición transitoria cuarta del RCOAM.

Artículo 9: Elimina un término del glosario del RCOAM.

129. De la revisión del texto y de los considerandos⁵⁸ del decreto 754, se desprende que este pretende instrumentalizar el procedimiento que hace efectivo el derecho a la consulta

⁵⁸ La parte considerativa de una norma es un elemento sustancial de la misma y está dirigida a determinar el fundamento constitucional y normativo sobre el cual se cimienta. Así, de la revisión de los considerandos del decreto 754, esta Corte identifica: las normas constitucionales invocadas incluyen: (i) derecho al medio ambiente sano (art. 14); (ii) derechos de la naturaleza (art. 71 y 73); (iii) deber de respetar el medio ambiente (art. 83.6); (iv) objetivo del régimen de desarrollo, relacionado al medio ambiente (art. 276.4); (v) principios

ambiental. Por tanto, esta Corte realizará un análisis del cargo de reserva de ley, considerando que la norma impugnada *regula aspectos relacionados con el derecho a la consulta ambiental*.⁵⁹

130. Dicho derecho está reconocido en el artículo 398 de la Constitución, que establece:

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. *La ley* regulará la consulta previa, la participación ciudadana, los plazos, el sujeto consultado y los criterios de valoración y de objeción sobre la actividad sometida a consulta (énfasis añadido).

El Estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos en *la ley* y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente *de acuerdo con la ley*. (énfasis añadido)

131. Respecto a este derecho, esta Corte se ha pronunciado sobre sus fundamentos, titulares, objeto y obligados. Así, ha indicado que la consulta ambiental tiene como fundamento los derechos a la participación y al medio ambiente sano.⁶⁰ En relación con sus titulares, ha establecido que la consulta ambiental es un derecho de todas las personas, sin distinción.

132. Así pues, el derecho a la consulta ambiental es de las *comunidades*, independientemente de su composición étnica,⁶¹ y se trata de un derecho cuyo ejercicio tiene dimensiones individuales y colectivas. La dimensión colectiva del ejercicio del derecho a la consulta ambiental está vinculado con los derechos difusos, “cuyo titular no

ambientales (art. 395); (vi) consulta ambiental (art. 398). Como instrumentos internacionales, se invoca el Acuerdo Regional 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, y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Además, se citan los artículos 82 y 83 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y el artículo 184 del Código Orgánico del Ambiente, que regulan la consulta ambiental. Se citan estándares sobre consulta ambiental emitidos por este organismo, mediante las sentencias 22-18-IN/21 y 1149-19-JP/21.

⁵⁹ Es necesario aclarar que esta determinación se la hace de manera preliminar y exclusivamente para efectos del análisis de reserva de ley. No implica un pronunciamiento respecto a la alegación de inconstitucionalidad por el fondo realizada por los accionantes, en torno a la posible confusión del decreto con el derecho a la consulta previa.

⁶⁰ CCE, sentencia 22-18-IN/21, 8 de septiembre de 2021, párr. 133; sentencia 1149-19-JP, 10 de noviembre de 2021, párr. 274.

⁶¹ CCE, sentencia 1149-19-JP/21, 10 de noviembre de 2021, párr 274.

es una persona o un grupo de personas determinada o determinable porque el objeto del derecho se trata de un interés general compartido por varias personas”.⁶² Es decir, se trata de un derecho que puede ser ejercido individualmente, o puede ser ejercido por grupos de personas, o por comunidades, que persiguen un interés colectivo, y su satisfacción beneficia a un grupo de personas de manera indeterminada.

133. La Corte también ha señalado que el sujeto de la consulta ambiental debe ser determinado de manera amplia y representativa, para no limitar la participación de las comunidades potencialmente interesadas. Y, al respecto, ha enfatizado que el análisis de la afectación directa “no debe ser estricto o riguroso”.⁶³

134. En relación con el objeto del derecho, la consulta ambiental opera frente a cualquier decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente.⁶⁴ A la luz del texto constitucional y los principios del Acuerdo de Escazú, la Corte ha indicado que tiene dos elementos básicos: 1) el acceso a la información ambiental que debe garantizar que la información sea accesible, clara, objetiva y completa. Este elemento está conectado con el deber de garantizar el derecho de participación en los procesos de toma de decisiones ambientales, procesos que deben ser efectivos, comprensibles y oportunos;⁶⁵ y, 2) la consulta en sí misma, que debe ser oportuna, previa, participativa e inclusiva. Esta participación de la ciudadanía quiere decir que la consulta debe ser un diálogo de ida y vuelta de buena fe, que no puede partir de una decisión previamente tomada y no se agota en la formalidad de informar.⁶⁶

135. El obligado del derecho a la consulta ambiental es el Estado, que debe ejercer esta facultad de manera indelegable, en los distintos niveles de gobierno, respecto de toda decisión o autorización que pueda tener afectación al ambiente.⁶⁷ La responsabilidad exclusiva del Estado responde a la necesidad de realizar la consulta “de la manera más objetiva e imparcial posible”.⁶⁸

⁶² CCE, sentencia 2167-21-EP/22, 19 de enero de 2022, párr. 72. En la sentencia 020-12-SEP-CC, de 8 de marzo de 2012, la Corte también señaló que los derechos difusos son “aquellos intereses que no se sitúan en cabeza de un sujeto determinado, sino que se encuentran difundidos o diseminados entre todos los integrantes de una comunidad, o inclusive de varias comunidades”.

⁶³ CCE, sentencia 1149-19-JP, 10 de noviembre de 2021, párr. 280.

⁶⁴ CCE, sentencia 1149-19-JP, 10 de noviembre de 2021, párr. 269.

⁶⁵ CCE, sentencia 22-18-IN/21, 8 de septiembre de 2021, párrs. 129-144.

⁶⁶ CCE, sentencia 22-18-IN/21, 8 de septiembre de 2021, párrs. 145-152.

⁶⁷ CCE, sentencia 22-18-IN/21, 8 de septiembre de 2021, párr. 136.

⁶⁸ CCE, sentencia 1149-19-JP, 10 de noviembre de 2021, párr. 283.

- 136.** Ahora bien, continuando con el análisis sobre el principio de reserva de ley, hay que recalcar que el artículo 398 de la CRE ratifica que el derecho a la consulta ambiental debe ser regulado mediante norma legislativa. Incluso, del artículo mencionado se desprende que el alcance constitucional del principio de reserva de ley tiene consideraciones específicas para el caso de consulta ambiental, que rebasan el estándar general derivado de los artículos 132 y 133 de la CRE.
- 137.** Así, el artículo 398 establece expresamente que “[l]a ley regulará la consulta previa, la participación ciudadana, los plazos, el sujeto consultado y los criterios de valoración y de objeción sobre la actividad sometida a consulta” ambiental. Si bien, en otros casos, la Corte ha señalado que la observancia del principio de reserva de ley, “no implica que [...] una norma [legal] deba desarrollar detalladamente todos los aspectos relacionados al ejercicio de un derecho”,⁶⁹ en el caso específico del derecho a la consulta ambiental, el artículo 398 prevé expresamente cuáles son los elementos esenciales propios de este derecho que deben estar contenidos en una norma con rango de ley.
- 138.** En esta línea, esta Corte observa que el artículo 398 de la CRE señala que la ley debe “regular” estos elementos, lo cual no puede ser satisfecho a través de unas meras referencias generales a estos componentes, sino que es necesario que la ley desarrolle estos cuatro elementos, conforme lo dispuesto en la Constitución, a fin de definir su contenido y los parámetros de aplicación.
- 139.** Por tanto, el análisis del principio de reserva de ley respecto del derecho a la consulta ambiental debe hacerse a la luz de los artículos 133 y 132, pero también del 398 de la CRE, a fin de verificar que los elementos del derecho allí mencionados estén desarrollados en una ley y no en un reglamento.
- 140.** Por otro lado, desde la perspectiva interamericana, el derecho a la participación de los ciudadanos en la dirección de los asuntos públicos se encuentra consagrado en el artículo 23 numerales 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que señala:
1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; [...]

⁶⁹ CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de julio de 2023, párr. 50.

2. *La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior [...] (énfasis añadido).*⁷⁰

141. Con respecto a asuntos ambientales específicamente, la Corte IDH ha señalado que la participación en materia ambiental representa “un mecanismo para integrar las preocupaciones y el conocimiento de la ciudadanía en las decisiones de políticas públicas que afectan al medio ambiente” y que pretende “aumenta[r] la capacidad de los gobiernos para responder a las inquietudes y demandas públicas de manera oportuna, construir consensos y mejorar la aceptación y el cumplimiento de las decisiones ambientales”.⁷¹

142. Por su parte, el principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo reconoce el derecho a la participación de los individuos en materia ambiental y establece:

[e]l mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones.⁷²

143. Conforme a la Guía de implementación de las Directrices de Bali,⁷³ el mencionado principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo ha proporcionado “un marco reconocido globalmente para el desarrollo de normas y *leyes nacionales* para el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones, y la justicia, en materia de medio ambiente”. (énfasis añadido)

144. Como se puede observar, desde la perspectiva interamericana e internacional también se dispone que el derecho a la consulta ambiental debe ser regulado mediante ley y no mediante normas infralegales, complementando lo dispuesto por la CRE. Más aún, la Corte IDH ha manifestado que no es posible interpretar la expresión “ley” como cualquier norma jurídica, sino que “la ley debe ser emanada de los órganos legislativos

⁷⁰ OEA, Convención Americana de Derechos Humanos, 22 de noviembre de 1969. Artículo 23, numerales 1 y 2.

⁷¹ Corte IDH. Opinión Consultiva OC 23-17, 15 de noviembre de 2017, párr. 228.

⁷² ONU, Conferencia sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD). Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, principio 10. Esta Declaración fue invocada como parte de los considerandos del decreto ejecutivo 754.

⁷³ ONU, Programa de Naciones Unidas para el medio ambiente (PNUMA), Poner en práctica el principio 10 de Río: Una guía de implementación de las Directrices de Bali.

constitucionalmente previstos y elaborada según el procedimiento establecido por la Constitución del Estado, para la formación de las leyes”.⁷⁴

145. Adicionalmente, esta Corte toma nota de la “Opinión técnica sobre el Decreto Ejecutivo 754 de 31 de mayo de 2023 que reforma el Reglamento al Código Orgánico del Ambiente” emitida por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Ecuador el 31 de mayo de 2023, en la que expresamente recomienda al Estado ecuatoriano que el contenido del decreto 754 sea regulado a través de una ley y no de un reglamento, en los siguientes términos:

3. [I]a Constitución de la República del Ecuador dispone que tanto la consulta ambiental y la consulta indígena serán materias de una regulación de rango legal. El texto propuesto [del decreto 754] *no cumple con este requisito al ser tratadas mediante una normativa de rango inferior.* [...]

5. ACNUDH recomienda que el derecho-deber de consulta previa, libre e informada para los Pueblos Indígenas sea regulado a través de una ley general aplicable a todo el territorio ecuatoriano. En el mismo sentido, que la regulación de la consulta ambiental, la valoración e incorporación de opiniones y observaciones de la o las comunidades, se *regule a través de una ley.* (énfasis añadido)

146. Ahora bien, tomando en cuenta el contexto jurídico nacional e internacional y la opinión técnica referida en el párrafo *ut supra*, la Corte identifica que actualmente existen dos leyes que integran el ordenamiento jurídico ecuatoriano que enuncian el derecho a la consulta ambiental: la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (“**LOPC**”) y el COAM.

147. Así, los artículos 82 y 83 de la LOPC establecen:

Artículo 82.- Consulta ambiental a la comunidad.- Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, para lo cual se informará amplia y oportunamente. El sujeto consultante será el Estado. El Estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos en la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos y las leyes.

Artículo 83.- Valoración.- Si de los referidos procesos de consulta deriva una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente argumentada y motivada de la instancia administrativa superior correspondiente; la cual, en el caso de decidir la ejecución, deberá establecer parámetros que minimicen el impacto sobre las comunidades y los ecosistemas; además, deberá prever

⁷⁴ Corte IDH. *Opinión Consultiva OC-6/86*, La expresión "Leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos. pp.7, 10.

métodos de mitigación, compensación y reparación de los daños, así como, de ser posible, integrar laboralmente a los miembros de la comunidad en los proyectos respectivos, en condiciones que garanticen la dignidad humana.

148. Por su parte, el artículo 184 del COAM señala:

Art. 184.- De la participación ciudadana. La Autoridad Ambiental Competente deberá informar a la población que podría ser afectada de manera directa sobre la posible realización de proyectos, obras o actividades, así como de los posibles impactos socioambientales esperados y la pertinencia de las acciones a tomar. La finalidad de la participación de la población será la recolección de sus opiniones y observaciones para incorporarlas en los Estudios Ambientales, siempre que ellas sean técnica y económicamente viables.

Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la población respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptado por resolución debidamente motivada de la Autoridad Ambiental Competente. En los mecanismos de participación social se contará con facilitadores ambientales, los cuales serán evaluados, calificados y registrados en el Sistema Único de Información Ambiental.

149. En atención a lo mencionado, le corresponde a la Corte analizar si el desarrollo de los elementos esenciales del derecho a la consulta ambiental detallados en el artículo 398 de la CRE: (i) consulta previa y participación ciudadana; (ii) sujeto consultado; (iii) plazos; y, (iv) criterios de valoración y objeción, observan el principio de reserva de ley

150. El siguiente análisis tendrá el fin de determinar si estos elementos, efectivamente, están regulados en la legislación existente -COAM y LOPC- referida en párrafos *ut supra*; o si, por el contrario, en transgresión al artículo 398 de la CRE, están regulados por el decreto impugnado.

Consulta previa y participación ciudadana

151. La “consulta previa” y la “participación ciudadana” son dos de los elementos esenciales que el artículo 398 de la CRE ordena que deben ser regulados a través de una ley. La Corte interpreta que estas expresiones se refieren al desarrollo del procedimiento de consulta ambiental -la cual también tiene la característica de previa⁷⁵, como mecanismo de participación ciudadana.

⁷⁵ La Corte ya ha señalado que “[d]e acuerdo con el artículo 398 de la Constitución, la consulta ambiental es una “consulta previa” a la decisión o autorización estatal”. CCE, sentencia 1149-19-JP/21 de 10 de noviembre de 2021, párr. 299 y 301.

- 152.** Así, esta Corte toma nota de que, tanto el artículo 184 del COAM como los artículos 82 y 83 de la LOPC, reproducen el contenido del artículo 398 de la CRE. De esta manera, se evidencia que no se refieren a los aspectos materiales de la consulta, los cuales incluyen los medios de difusión de información, los mecanismos de convocatoria, las formas de participación ciudadana, entre otros.
- 153.** Por su parte, el decreto impugnado sí regula el proceso de participación ciudadana en la consulta ambiental. Aquello se verifica en el artículo 4 del decreto en el que se sustituye el Título III del Libro Tercero del reglamento al COAM. En dicha reforma, se incluyen los ámbitos de aplicación, fines y definiciones del proceso de participación ciudadana; el alcance, momento, acompañamiento y vigilancia del proceso de consulta ambiental; los mecanismos de socialización y convocatoria a dicho proceso; los idiomas, consideraciones especiales, continuidad y financiamiento del proceso; y, las fases del proceso de participación (informativa y consultiva). Ahora bien, esta Corte verifica que, a través de dichas disposiciones, se condiciona el ejercicio del derecho a la consulta ambiental en cuanto al alcance, momento, acompañamiento y vigilancia de los procesos consultivos. Así, se verifica que el decreto impugnado limita el ejercicio del derecho más allá de lo establecido en el COAM y la LOPC.
- 154.** Lo mencionado denota que el decreto impugnado regula, a detalle, todos los aspectos materiales y procedimentales de la “consulta previa” y “participación ciudadana” respecto a la consulta ambiental, sin que la ley haya desarrollado siquiera parámetros mínimos al respecto o en su defecto, haya hecho una remisión al reglamento. En tal virtud, esta Corte identifica que dicha regulación debería constar en una ley orgánica y no en un reglamento.
- 155.** Por otra parte, el elemento de la “consulta previa” y “participación ciudadana” tiene implícito un aspecto esencial que es el sujeto consultante. El artículo 398 de la CRE determina que quien debe realizar el proceso de consulta ambiental es el Estado.
- 156.** Al respecto, la jurisprudencia de la Corte ha señalado que esta obligación del Estado es indelegable, independientemente de los distintos niveles de gobierno. Aquello abarca toda decisión o autorización que pueda tener afectación al ambiente, tal como se mencionó en el párrafo 135 *supra*.

157. Por otra parte, el decreto impugnado realiza dos precisiones sobre el sujeto obligado. La primera se relaciona a los distintos niveles de gobierno que se encargan de cumplir con dicha obligación (*i.e.* el Estado central y los GADs). La segunda puntualización que realiza sobre el rol del operador del proyecto, obra o actividad que se desarrollará. Así, la reforma del artículo 470 determina que el operador entregará los materiales o suministros comunicacionales para la difusión de los instrumentos técnicos del proyecto, obra o actividad. Por otra parte, el reformado artículo 471 determina que “[e]l operador prestará las facilidades y recursos necesarios del caso para dar cumplimiento a dicha [convocatoria]”. Adicionalmente, el reformado artículo 475 determina que:

[l]os costos o valores que concurran para ejecutar el proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental, respecto a la convocatoria y la logística para la ejecución de los mecanismos informativos y de consulta establecidos en este capítulo, serán asumidos por el operador del proyecto, obra o actividad. El operador prestará las facilidades y recursos necesarios para la ejecución de dicho proceso.

158. Con base en lo mencionado, esta Corte observa que el decreto impugnado introduce regulaciones relativas a quién deberá ejercer la función de sujeto consultante en estos procesos, lo cual, a la luz del texto del artículo 398, forma parte de los elementos esenciales que deben estar necesariamente regulados por una ley. Así, el decreto impugnado contraviene el principio de reserva de ley.

Sujeto consultado

159. Otro de los elementos esenciales del derecho a la consulta ambiental que, por mandato constitucional, debe ser regulado a través de una ley, es el “sujeto consultado”. Al respecto, el artículo 398 de la CRE deja señalado que el titular del derecho a la consulta ambiental es “la comunidad”. Al respecto, esta Corte ha señalado que “[l]a titularidad de este derecho le corresponde a la comunidad o comunidades, independientemente de su etnicidad, cuyo medio ambiente pueda ser afectado por cualquier decisión o autorización estatal”.⁷⁶

160. Respecto al sujeto consultado, el artículo 184 del COAM simplemente determina que el titular del derecho es la comunidad que “podría ser afectada ambientalmente de manera directa por la posible realización de proyectos, obras o actividades, así como de los posibles impactos socioambientales esperados y la pertinencia de las acciones a tomar”.

⁷⁶ CCE, sentencia 1149-19-JP/21, 10 de noviembre de 2021, párr. 274.

Sobre este tema, la LOPC solo refiere a “la comunidad” como sujeto consultado, como lo hace la norma constitucional.

- 161.** Ahora bien, el artículo 4 del decreto impugnado, el reformado artículo 466 define al sujeto consultado como:

Comunidad o comunidades, independientemente de su etnicidad, cuyo medio ambiente pueda ser afectado por cualquier decisión o permiso en materia ambiental. Se consultará a la comunidad que podría sufrir las posibles afectaciones e impactos ambientales que se deriven del proyecto, obra o actividad que se pretende implementar, lo cual se determinará a través del Área de Influencia Social Directa.

Para que una comunidad, tanto en lo rural como en lo urbano sea sujeto de consulta ambiental no se requiere que la misma posea un título de propiedad, ni del reconocimiento estatal mediante alguna inscripción, únicamente se requiere que la decisión o permiso ambiental, tal y como señala la Constitución, "pueda afectar el ambiente " de dicha comunidad.

También, se podrá considerar como sujeto consultado a aquellas personas que de manera fundamentada (técnica y/o legal) demuestre la afectación ambiental que podría generarle la emisión del permiso ambiental. Para este caso, dicho sujeto consultado deberá presentar su fundamento con los respaldos correspondientes de afectación ambiental, durante el desarrollo de la fase informativa.

- 162.** Adicionalmente, para efectos de dotar de contenido al concepto anterior, el mismo artículo 466 también establece las definiciones de “afectación”, “área de influencia directa”, “área de influencia social directa”, y “área de influencia social indirecta”.
- 163.** Del análisis de este artículo, esta Corte identifica que la norma que efectivamente determina quiénes deberán ser los “sujetos consultados” en el marco del derecho a la consulta ambiental, es el decreto impugnado y no la ley. Se observa que, en la práctica, cuando una entidad estatal se encuentre frente a una decisión ambiental que requiera una consulta, deberá recurrir al decreto para establecer quiénes son los titulares del derecho dentro de un determinado proyecto, en función de los parámetros allí previstos sobre titularidad de la tierra, área de influencia social directa, petición fundamentada, entre otros. Así, el ejercicio del derecho a la consulta ambiental se ve condicionado por las definiciones contenidas en el decreto impugnado, pues estas implican que no todas las personas puedan ser sujetos consultados, lo que, en la práctica, limita el ejercicio del derecho.
- 164.** Lo reseñado transgrede lo ordenado en el artículo 398 respecto a la reserva de ley, pues el “sujeto consultado” está regulado dentro de una norma infralegal y no en una

norma legislativa. Por lo tanto, se observa que el decreto impugnado transgrede el principio de reserva de ley orgánica.

Plazos

- 165.** El artículo 398 de la CRE determina que también los “plazos” de consulta ambiental deben ser determinados en una ley. Al respecto, esta Corte toma nota de que el COAM y la LOPC no determinan en sus articulados cuáles son los plazos que se deben considerar para realizar el proceso de consulta ambiental. Asimismo, sobre plazos, la Corte únicamente ha señalado que “en el caso de las autorizaciones y decisiones estatales que puedan afectar al ambiente y estén relacionadas con actividades de minería a mediana y gran escala, como el caso bajo análisis, la consulta ambiental deberá realizarse *al menos antes* de la emisión del registro ambiental y antes de la licencia ambiental”.⁷⁷
- 166.** Por otra parte, el reglamento impugnado sí determina los plazos y términos que deben observarse en la ejecución de un proceso de consulta ambiental. Aquello se evidencia, por ejemplo, en el artículo 4 del decreto impugnado, dentro de la Sección 4 a) sobre “Fases de la participación ciudadana para la consulta ambiental” que define los procedimientos y temporalidades a observarse en las fases informativa y consultiva, en los artículos 481, 481.1, 481.2, 481.7, 481.8, 481.9, 481.10, 481.11, 481.12, 481.13, así como dentro del reformado artículo 471 sobre los mecanismos de participación ciudadana para la consulta ambiental.
- 167.** Es decir, el decreto ejecutivo impugnado sería contrario a la reserva de ley contenida en el artículo 398 de la CRE, pues determina plazos que inciden directamente y condicionan el ejercicio del derecho a la consulta ambiental, aspectos que deberían constar en una ley orgánica.

Criterios de valoración y objeción

- 168.** El artículo 398 de la CRE determina que los “criterios de valoración” de las objeciones que la comunidad tenga frente a la decisión ambiental consultada, también tienen que estar contenidos en una ley.
- 169.** Al respecto, el artículo 184 del COAM solamente reproduce lo establecido en la Constitución relativo a que, si del proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria

⁷⁷ CCE, sentencia 1149-19-JP/21, 10 de noviembre de 2021, párr. 306.

de la población respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto “será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley”. También el artículo 82 de la LOPC reproduce esta disposición, añadiendo simplemente que esta valoración se la hará conforme a la “Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos y las leyes”. Ninguno de los dos artículos introduce criterios adicionales de valoración.

170. En relación con los criterios que deben ser empleados para valorar la oposición de la comunidad a una decisión ambiental, esta Corte ha señalado que:

ante casos excepcionales donde se opte por la ejecución del proyecto aun cuando no exista el consentimiento de la comunidad, el Estado deberá, por un lado, motivar expresamente las razones por las que no ha sido posible acomodar el proyecto o modificarlo de acuerdo a las preocupaciones, demandas y propuestas expresadas por las comunidades que serían afectadas, respondiendo así su negativa. Y por otro lado, establecer expresamente las razones objetivas, razonables y proporcionales que justifican la continuidad del proyecto pese a su oposición mayoritaria de la comunidad o comunidades respectivas, recordando que bajo ningún concepto se puede realizar un proyecto que genere sacrificios desmedidos a los derechos colectivos de las comunidades y de la naturaleza.⁷⁸

171. En ese marco, el artículo 83 de la LOPC determina que:

Si de los referidos procesos de consulta deriva una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente argumentada y motivada de la instancia administrativa superior correspondiente; la cual, en el caso de decidir la ejecución, deberá establecer parámetros que minimicen el impacto sobre las comunidades y los ecosistemas; además, deberá prever métodos de mitigación, compensación y reparación de los daños, así como, de ser posible, integrar laboralmente a los miembros de la comunidad en los proyectos respectivos, en condiciones que garanticen la dignidad humana.

172. Por otra parte, el artículo 4 del decreto impugnado establece algunos criterios a observar cuando existe oposición de la comunidad, los cuales, en su mayoría, reproducen lo señalado por la LOPC.

173. Primero, el reformado artículo 466 introduce una definición de “Resolución del otorgamiento del permiso ambiental” que, en suma, reproduce lo señalado por el artículo 83 de la LOPC.

⁷⁸ CCE, sentencia 273-19-JP/22, 27 de enero de 2022, párr. 123.

- 174.** Segundo, el reformado artículo 481.8 establece la obligación de que el operador del proyecto incorpore las opiniones y observaciones generadas por la comunidad durante la fase informativa y dispone que, de no hacerlo, el proceso de regularización ambiental será archivado.
- 175.** Tercero, en caso de existir oposición mayoritaria por parte del sujeto consultado en la fase consultiva, el reformado artículo 481.13 reproduce nuevamente lo señalado en el artículo 83 de la LOPC.
- 176.** Sin embargo, la innovación que presenta el decreto impugnado respecto a los criterios de valoración de la oposición comunitaria, son los requisitos que deben cumplir esas objeciones u oposiciones para ser consideradas, que se detallan a continuación.
- 177.** El reformado artículo 481.8 del decreto impugnado determina que las opiniones requieren ser “técnicas y económicamente viables”, para obligar al operador del proyecto a atenderlas.
- 178.** Por su parte, el reformado artículo 466, establece que, para que sean “técnica y económicamente viables”, deben “encontrarse exclusivamente relacionadas con el desarrollo del proyecto” y estar “enmarcadas en lo establecido en la normativa ambiental aplicable y en las responsabilidades y obligaciones del operador”.
- 179.** El artículo 466 añade que los criterios de oposición deben “ir acompañados de la debida fundamentación técnica y/o legal respecto de las razones de su posición” y estar “debidamente fundamentados, argumentados y documentados” y contener “1. La identificación de la afectación, 2. La fundamentación o argumentación de dicha afectación y 3. Los medios que respalden la fundamentación o argumentación de la afectación”.⁷⁹
- 180.** Es decir, el decreto impugnado efectivamente fija los parámetros y “criterios de valoración” que deben emplear las entidades estatales para considerar las opiniones, posturas y objeciones presentadas por la comunidad consultada. Dicho aspecto debería constar en la ley orgánica, de acuerdo a lo establecido en el artículo 133 y 398 de la CRE, pues los criterios de valoración y objeción que se incluyen en el reglamento limitan más allá de lo establecido en la ley el derecho a que las opiniones sean consideradas.

⁷⁹ Decreto 754, reforma al artículo 466.

- 181.** En atención al análisis realizado en esta sección, esta Corte concluye que el decreto ejecutivo 754 *en su conjunto*, regula aspectos esenciales de la consulta ambiental que, por mandato constitucional del artículo 398 de la CRE, deberían constar en una ley y no en una norma de rango inferior. En consecuencia, al no cumplir con el principio de reserva de ley, la norma deviene en inconstitucional por la forma.
- 182.** Es importante aclarar que, al ser los elementos fundamentales del procedimiento de consulta ambiental los que se caracterizan como inconstitucionales, sería inviable mantener el decreto sin dichos artículos. Esto, debido a que el procedimiento de consulta ambiental no contaría con la regulación de los aspectos básicos del mismo: mecanismos de participación y consulta, sujeto consultado, plazos y criterios de valoración y objeción. Por lo tanto, es necesaria la declaratoria de inconstitucionalidad del decreto impugnado en su integralidad.
- 183.** Dicho esto, esta Corte considera que, al haberse declarado la inconstitucionalidad del decreto en su conjunto y dado que se requiere de una nueva ley para regular el derecho a la consulta ambiental, no es necesario pronunciarse sobre los demás problemas jurídicos planteados previamente.

5.3. Consideraciones adicionales

5.3.1. Respecto a la suspensión de las actividades productivas

- 184.** A esta Corte le llama la atención el argumento presentado por las entidades accionadas y varios *amici curiae* el sentido de que la medida cautelar de suspensión del decreto impugnado por parte de la Sala de Admisión, habría “paralizado” las actividades productivas del país, al haber “suspendido” la realización de consultas ambientales y con ello, la obtención de permisos ambientales.
- 185.** Al respecto, la Corte considera importante dejar expresado que, en la audiencia celebrada, el MAATE afirmó que, cuando se expidió la sentencia 22-18-IN/21, el ministerio tomó la decisión de suspender la ejecución de los procesos de consulta ambiental. Específicamente, señaló que, en el año 2021, emitió un comunicado “a todas las autoridades ambientales [direcciones zonales del MAATE y GADS] [con] la solicitud de suspender los procesos de consulta ambiental”. Es decir, fue la misma cartera de Estado la que decidió unilateralmente suspender los procesos de consulta ambiental, por su interpretación de la mencionada sentencia.

186. Al respecto, se aclara que la sentencia 22-18-IN/21 no dispuso la suspensión de los mencionados procesos de licenciamiento ambiental. En dicha sentencia, tal como se identificó previamente, se declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 184 del COAM y declaró inconstitucional, entre otras normas, a los artículos 462 y 463 del RCOAM. Es así que la Corte Constitucional no tuvo injerencia en la alegada suspensión del otorgamiento de licencias ambientales ni mucho menos de las actividades productivas en el país, a través de la medida de suspensión del decreto en la presente acción de inconstitucionalidad.

6. Efectos de la sentencia

187. A partir del análisis efectuado, esta Corte encontró que el decreto impugnado contraviene el principio de reserva de ley consagrado en los artículos 132 y 133, en concordancia con la reserva de ley específica, determinada en el artículo 398 de la CRE. Es decir, corresponde declarar la inconstitucionalidad del referido decreto.

188. Ahora bien, el artículo 95 de la LOGJCC consagra la posibilidad de que la Corte Constitucional difiera y postergue los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad cuando sea indispensable para preservar, entre otros, la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales o cuando no afecte la seguridad jurídica y el interés general.

189. Adicionalmente, esta Corte ha señalado que es posible diferir los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad cuando la expulsión automática “podría resultar perjudicial y contraria a normas constitucionales tendientes a la protección de otros derechos”.⁸⁰

190. En el presente caso, esta Corte observa que, para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de la norma constitucional contenida en el artículo 398, es necesario que el decreto impugnado permanezca vigente hasta que se emita la ley respectiva, con el fin de garantizar una regulación mínima del derecho a la consulta ambiental.

191. Por otra parte, esta Corte verifica que la vigencia del decreto impugnado responde a un interés general. Una forma de verificar si el interés general está comprometido por la

⁸⁰ CCE, sentencia 38-19-IN/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 105.

norma, es analizando los impactos económicos y sociales que puede generar la expulsión inmediata de la misma del ordenamiento jurídico.

- 192.** En el caso *sub judice*, esta Corte reconoce que la norma impugnada hace posible el otorgamiento de autorizaciones para la ejecución de proyectos productivos -para lo cual es obligatorio que se realice la consulta ambiental-, con el fin de garantizar la protección del medio ambiente y la participación ciudadana de los individuos afectados.
- 193.** En función de aquello, si bien los derechos son plenamente justiciables y no puede alegarse falta de normas infraconstitucionales para justificar su violación o desconocimiento,⁸¹ la Corte reconoce la necesidad de que exista un procedimiento reglado para facilitar el ejercicio del derecho a la consulta ambiental y, como consecuencia de ello, para que puedan otorgarse los permisos ambientales que correspondan.
- 194.** En tal virtud, este Organismo considera que, en el presente caso, procede la declaratoria de inconstitucionalidad con efectos diferidos, con el fin de mantener la vigencia del decreto ejecutivo 754 y evitar que se produzca un vacío normativo, mientras se apruebe una ley que regule la consulta ambiental. Para cumplir con lo dispuesto la Asamblea Nacional deberá considerar lo establecido por esta Corte en torno a la consulta prelegislativa como requisito previo a la adopción de leyes o actos, en caso de ser aplicable.
- 195.** No obstante, esta Corte no puede desconocer las preocupaciones y alegaciones que realizaron varios *amici curiae* en las que afirmaron que la aplicación del decreto generó o podría generar afectaciones individuales de derechos constitucionales.⁸² Así, ante la posibilidad de que se vulneren derechos, a este Organismo le corresponde recordar los estándares desarrollados por la jurisprudencia de esta Corte que deben servir como lineamientos para la aplicación de este decreto por parte de las autoridades administrativas, mientras se promulga la ley respectiva. Dichos lineamientos responden a la jurisprudencia que ha desarrollado esta Corte Constitucional y se expondrán a continuación.

⁸¹ CRE, Art. 11 numeral 3.

⁸² Ver *amici curiae* de Fausto Arechua Gualle y Daniel Samuel Sisa Mancero; Elba Delfina Arteaga Bonilla y Rubén Aníbal Palomino Castro; Wider Anderson Guaromag Umenda, Ángel Francisco Gonzales Alulima y Francis Virginia Andrade Navarrete.

Lineamientos y estándares para la aplicación provisional del decreto:

- 196.** Esta Corte considera necesario hacer ciertas puntualizaciones respecto a la forma en que provisionalmente deberá aplicarse el decreto 754.
- 197.** Una de las pretensiones de fondo de los accionantes en su demanda fue que la Corte dilucide la interacción y los límites entre la consulta ambiental y la consulta previa. Al respecto, a pesar de la ausencia de normativa legal sobre ambos tipos de consultas, esta Corte ha desarrollado ampliamente estándares sobre la caracterización de cada una de estas consultas,⁸³ como le corresponde en el marco de sus atribuciones. No obstante, el desarrollo de la compatibilización de estos dos procesos es competencia del legislador, quien, investido de legitimidad democrática, es el llamado a emitir las leyes pertinentes para esta determinación, en observancia de los estándares ya desarrollados por esta Corte.
- 198.** En ese sentido, se dispone que, hasta que esta discusión sea zanjada por el legislador y con el fin de proteger los derechos colectivos reconocidos en el artículo 57 de la CRE, el decreto 754 no deberá ser aplicado a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. Estos grupos deberán ser consultados por medio de una consulta *previa*, a la luz del artículo 57 numeral 7 de la CRE y de los estándares desarrollados por la jurisprudencia de esta Corte en la materia.
- 199.** Asimismo, la obtención de registros o licencias ambientales deberá estar condicionada al cumplimiento de la consulta ambiental (Art.398 CRE) o al cumplimiento de la consulta previa, libre e informada (Art. 57 numeral 7 CRE), según corresponda en el área de influencia de los proyectos o decisiones ambientales.⁸⁴ Esto, en observancia de lo que dispuso esta Corte en la sentencia 1325-15-EP/22:

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

⁸³ CCE, sentencia 1325-15-EP/22, 14 de septiembre de 2022; CCE, sentencia 22-18-IN/21, 8 de septiembre de 2021; CCE, sentencia 001-10-SIN-CC, 18 de marzo de 2010; CCE, sentencia 273-19-JP/22, 27 de enero de 2022; CCE, sentencia 1149-19-JP/21, 10 de noviembre de 2021.

⁸⁴ Sentencia 22-18-IN/21, párr. 135; Sentencia 1325-15-EP/22, párr. 72 y 74; Corte IDH, sentencia del caso Sarayaku Vs. Ecuador, párrs. 205 y 206.

de las poblaciones no indígenas, de conformidad a los presupuestos legales previstos en la normativa aplicable.⁸⁵

200. En este marco, para la realización de los procedimientos de consulta ambiental durante este tiempo, se deberá aplicar el decreto 754, a la luz de los lineamientos mencionados en los párrafos *ut supra* y de los estándares desarrollados por la jurisprudencia de la Corte en la materia, los cuales se detallan a continuación:

Consulta ambiental

200.1. Del texto constitucional se desprende que este derecho tiene dos elementos importantes: i) el acceso a la información ambiental y ii) la consulta ambiental propiamente dicha.

i) Sobre el acceso a la información ambiental

200.2. Sobre la información, la Constitución establece que debe ser amplia y oportuna. Esa información deberá conducir a que la comunidad pueda pronunciarse sobre esa decisión o autorización.

200.3. La información será **oportuna**, cuando sea entregada en las etapas iniciales del proceso de toma de decisiones. Además, la información deberá ser entregada de forma efectiva y comprensible.

200.4. Para la información sea **amplia**, debe ser accesible y establece el principio de máxima publicidad. El estado debe generar y divulgar la información necesaria para poder tomar decisiones informadas sobre el impacto ambiental

ii) Sobre la consulta ambiental

200.5. El segundo elemento del artículo constitucional es la consulta propiamente dicha, que implica la participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones y no se alcanza únicamente con informar. El fin de la consulta es el de “un diálogo de ida y vuelta antes de tomar una decisión sobre una política, o proyecto, durante la

⁸⁵ CCE, sentencia 1325-15-EP/22, 14 de septiembre de 2022, párr. 82.

implementación de la política y proyecto (si es que se decidió participativamente implementarlo), y mientras dure la ejecución del mismo”.⁸⁶

200.6. Sujeto consultado: Sobre la consulta ambiental, el artículo 398 de la Constitución establece que es un derecho de cualquier “comunidad”, independientemente de su identificación o composición étnica a ser consultada sobre cuestiones ambientales.⁸⁷ Para que una comunidad, tanto en lo rural como en lo urbano, sea sujeto de consulta ambiental no se requiere que la misma posea un título de propiedad, ni del reconocimiento estatal mediante alguna inscripción. Únicamente se requiere que la decisión o autorización estatal, tal y como señala la Constitución, “pueda afectar el ambiente” de dicha comunidad.⁸⁸ La Corte considera que el sujeto de la consulta ambiental siempre debe ser determinado de manera amplia y representativa, de modo que no se limite la participación de las comunidades potencialmente afectadas por decisiones o autorizaciones estatales en materia ambiental. Debe incluirse a cualquier persona que no haya sido considerada en la consulta ambiental y que considere, de manera fundamentada, que la medida le afecta. El análisis de esta afectación directa no debe ser estricto o riguroso, por lo que no se deben exigir requisitos técnicos de difícil cumplimiento para que una comunidad sea considerada potencialmente afectada.⁸⁹

200.7. Sujeto consultante: La obligación del Estado de realizar la consulta ambiental es una competencia indelegable a las personas naturales o jurídicas privadas o a organismos internacionales. Esta consulta tiene como obligado a la entidad estatal que le corresponda ejercer como autoridad ambiental competente.⁹⁰ Para garantizar la objetividad e imparcialidad del proceso participativo, la Corte considera que las empresas privadas no pueden realizar la consulta ambiental por sí mismas, pues en los proyectos correspondientes ellas son partes interesadas de las decisiones o autorizaciones estatales consultadas. Asimismo, la Corte considera que la consulta ambiental deberá ser efectuada con acompañamiento y vigilancia de la Defensoría del Pueblo, como entidad competente de la protección y tutela de los derechos y con la participación de las autoridades públicas de los gobiernos autónomos descentralizados, dependiendo de la posible afectación ambiental de la

⁸⁶ CCE. Sentencia 22-18-IN/22, 8 de septiembre de 2021, párr. 146.

⁸⁷ *Ibid*, párr. 131.

⁸⁸ CCE, sentencia 1149-19-JP/21 10 de noviembre de 2021, párr. 274.

⁸⁹ *Ibid*, párr. 280.

⁹⁰ *Ibid*, párr. 282.

decisión o autorización estatal.⁹¹ Los facilitadores ambientales no deben ocupar el lugar del Estado como sujeto consultante.⁹² Así, para la aplicación del decreto 754, el Estado deberá tomar en cuenta que no puede delegar el proceso de consulta ambiental, en ningún aspecto (*e.i.* provisión de insumos o financiamiento) al operador del proyecto, obra o actividad a realizarse. Por lo tanto, para la aplicación del decreto se debe considerar lo dispuesto en esta sentencia.

200.8. Elementos esenciales: La Corte ha indicado que, en términos específicos, la consulta ambiental deberá:

1. Determinar las personas, comunidades o colectivos que podría afectar ambientalmente en el proyecto que se tenga planificado ejecutar.
2. Entregar la información a las personas, comunidades o colectivos sobre el proyecto o uso del agua que les podría afectar, antes de hacerse la consulta y con el tiempo suficiente para que puedan tener criterio (información oportuna).
3. Difundir la información, que debe tener todos los datos que sean necesarios para comprender el proyecto y sus efectos en la naturaleza, en el ambiente y en sus vidas (información amplia), de forma comprensible para la comunidad. Esta difusión debe hacerse de la manera más amplia y garantizando que llegue a la mayor cantidad de personas posible (máxima publicidad).
4. Absolver todas las preguntas que formulen las personas, comunidades o colectivos y entregar la información adicional que fuera requerida.
5. Propiciar espacios para que se pueda establecer un diálogo de ida y vuelta antes de tomar una decisión sobre políticas, planes o proyectos, y que permita la mayor participación posible, no solo de los líderes o lideresas de las comunidades, sino que incluya a todas las personas (niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos mayores, mujeres y hombres).
6. Señalar un lugar, día y hora para que se realice la consulta a las personas, comunidades o colectivos que puedan ser afectadas por una política, plan o

⁹¹ *Ibid.* párr. 284 y 285.

⁹² CCE, sentencia 1149-19-JP/21, 10 de noviembre de 2021, párr. 286 y 287.

proyecto. Esta consulta debe ser previa a la decisión de la autoridad y no debe ser una mera formalidad.

7. Procurar por todos los medios posibles que la decisión sea consensuada con la comunidad y decidir de forma motivada sobre la ejecución del proyecto que pueda afectar a la comunidad.⁹³

200.9. Además, la Corte ha establecido ciertas características que debe cumplir la consulta ambiental:

200.10. La consulta ambiental debe ser **oportuna**. Se cumplirá esta característica cuando se asegure que la participación de la comunidad se la realice desde las etapas iniciales de todo proceso de toma de decisiones que pueda causar impacto ambiental. Además, para que sea oportuna también deberá contemplar plazos razonables para que el sujeto consultado tenga tiempo suficiente de acceder a la información, socializarla y debatirla internamente, antes de emitir un pronunciamiento.⁹⁴ A efectos de garantizar la participación activa y permanente sobre asuntos ambientales que la Constitución garantiza, la Corte considera que, en el caso de las autorizaciones y decisiones estatales que puedan afectar al ambiente y estén relacionadas con actividades de minería a mediana y gran escala, la consulta ambiental deberá realizarse al menos antes de la emisión del registro ambiental y antes de la licencia ambiental.⁹⁵ En consecuencia, el proceso participativo no puede realizarse en tiempos excesivamente cortos que pudieran impedir la toma de decisiones informadas.

200.11. Además, la característica de **participativa** implica que los sujetos consultados puedan participar en los procesos de toma de decisiones ambientales e incluye la oportunidad de presentar observaciones por medios apropiados y disponibles.⁹⁶

200.12. Adicionalmente, este organismo ha establecido que la consulta debe ser **inclusiva**, por lo que deberá adecuarse a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género de los sujetos consultados.⁹⁷

⁹³ CCE, sentencia 1185-20-JP/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 89.

⁹⁴ CCE, sentencia 22-18-IN/22, 9 de septiembre de 2021, párr. 151; Acuerdo de Escazú, artículo 7.

⁹⁵ *Ibid*, párr. 306.

⁹⁶ CCE, sentencia 22-18-IN/22, 8 de septiembre de 2021, párr. 151; Acuerdo de Escazú, artículo 7.

⁹⁷ CCE, sentencia 22-18-IN/22, 8 de septiembre de 2021, párr. 152; Acuerdo de Escazú, artículo 7.

- 200.13.** La consulta debe **informar ampliamente** a la comunidad. La información que el Estado proporcione a la o las comunidades afectadas debe ser accesible, clara, objetiva y completa, de tal manera que dichas comunidades puedan comprender plenamente el alcance e implicaciones de la decisión o autorización estatal consultada, antes de la adopción de la misma.⁹⁸
- 200.14.** Para que la información ambiental sea **accesible**, el Estado debe eliminar barreras de cualquier tipo que impidan a la comunidad conocer la información sobre la decisión o autorización estatal que puede afectar el ambiente. El derecho a acceder a la información ambiental debe estar guiado por el principio de máxima publicidad.
- 200.15.** La **claridad** implica que la información que se presente a la comunidad sea comprensible y se formule en un lenguaje que no sea técnico ni oscuro. De ser necesario, debe ser traducida cuando se trata de comunidades donde el español no es la lengua mayoritaria.
- 200.16.** La información es **objetiva** cuando su contenido se formula en un lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva. Es decir, cuando no es sugestiva y no se busca manipular ni viciar el consentimiento del sujeto consultado.
- 200.17.** La información ambiental **completa** implica que el Estado debe garantizar que la comunidad consultada sea informada, al menos, de los siguientes aspectos: la naturaleza, envergadura, ritmo, reversibilidad y alcance de cualquier decisión o autorización estatal; la razón y el objeto de la decisión o autorización; la duración del proyecto o la actividad autorizada; la ubicación de las áreas que se verán afectadas; una evaluación preliminar de los probables impactos ambientales, incluyendo los posibles riesgos; el personal que probablemente intervenga en la ejecución de la decisión o autorización; y, los procedimientos técnicos y jurídicos que puede entrañar la decisión o autorización. La obligación del Estado de realizar una consulta ambiental que informe ampliamente no se agota en el deber de brindar acceso a la información, sino que también debe asegurarse que la comunidad pueda conocer los posibles riesgos, incluidos aquellos ambientales y de salubridad, para que pueda opinar sobre cualquier decisión o autorización estatal que pueda afectar el ambiente.⁹⁹

⁹⁸ CCE, sentencia 1149-19-JP/21, 10 de noviembre de 2021, párr. 290.

⁹⁹ *Ibid*, párr. 290-297.

- 200.18.** La consulta ambiental es **libre**. Será libre si no existe presión, intimidación, coerción o manipulación a la comunidad consultada, ya sea por parte de las entidades públicas o de terceros. No cabe, por ello, que en los procesos de consulta se pretenda direccionar el pronunciamiento de la comunidad a través de injerencias inadecuadas como incentivos monetarios, estrategias de división social, amenazas, represalias o criminalización.
- 200.19.** La consulta ambiental debe efectuarse de **buena fe**. Al igual que en otros tipos de consulta, la consulta ambiental debe estar orientada a llegar a acuerdos con la comunidad, en un marco de diálogo, participación transparente, plena y equitativa, que habilite la confianza mutua entre el Estado y el sujeto consultado.¹⁰⁰ El diálogo no puede partir con una decisión previamente tomada. Si hay decisión previa, entonces no es una consulta sino el mero cumplimiento de una formalidad que consiste en informar, y sería contraria a la buena fe con la que esta consulta debe desarrollarse.¹⁰¹
- 201.** En atención a lo mencionado, la Corte aclara que, hasta que la Asamblea Nacional emita la ley correspondiente, la aplicación del decreto 754 no puede implicar el incumplimiento de los precedentes de esta Corte en materia de consulta ambiental. En caso de incumplimiento, los afectados podrán presentar una acción de protección que es la garantía jurisdiccional apropiada para reclamar violaciones del derecho a la consulta ambiental.¹⁰² En virtud de lo expuesto en esta sentencia, los jueces que conozcan dichos procesos no podrán limitarse a rechazarlos por considerar que se está cumpliendo lo dispuesto en el decreto impugnado, sino que deberán contrastar el caso en concreto con los estándares referidos y la jurisprudencia de esta Corte Constitucional.
- 202.** Por otro lado, como fue ya expuesto con anterioridad, esta Corte reconoce la relación natural e, incluso, la interdependencia existente entre la consulta ambiental y la consulta previa, así como la consecuente necesidad de que ambas instituciones estén adecuadamente normadas, para garantizar a los individuos los derechos reconocidos en los artículos 57 numeral 7 y 398 de la CRE.
- 203.** En ese sentido, uno de los argumentos recurrentes de los accionantes y de varios *amici curiae* en esta causa, fue que en el ordenamiento jurídico ecuatoriano tampoco existe

¹⁰⁰ *Ibid*, párr. 308.

¹⁰¹ CCE, Sentencia 22-18-IN/21, 8 de septiembre de 2021, párr. 147.

¹⁰² CCE, Sentencia 1149-19-JP/21, 10 de noviembre de 2021, párr. 340.

legislación que regule la consulta previa de pueblos indígenas, pese a que la Corte Constitucional ya dispuso a la Asamblea Nacional la aprobación de dicha ley, en las sentencias 0001-10-SIN-CC y 38-13-IS/19.¹⁰³ En los argumentos mencionados, se alega que aquello podría impactar la forma de ejecutar los procesos de consulta ambiental, pues, la ausencia de definiciones facilita la confusión de ambos conceptos.

204. Al respecto, la Corte identifica que efectivamente la omisión legislativa respecto a la ley de consulta previa de pueblos indígenas, podría impactar indirectamente el ejercicio de la consulta ambiental, dada la conexión que existe entre ambas instituciones.

205. En vista de aquello, esta Corte considera necesario insistir a la Asamblea Nacional que cumpla con lo dispuesto en las sentencias 0001-10-SIN-CC y 38-13-IS/19 previamente referidas y emita la legislación correspondiente para regular la consulta previa para pueblos indígenas, de conformidad con el artículo 57 numeral 7 de la CRE. Esta ley deberá incorporar los estándares desarrollados por la jurisprudencia de esta Corte en la materia, los cuales se detallan a continuación:

Consulta previa, libre e informada de pueblos indígenas:

205.1. La Corte ha establecido que la consulta previa constituye un derecho colectivo y un mecanismo democrático de diálogo intercultural para la adopción de decisiones que afectan a todos los miembros de la comunidad indígena, en el cual se procura que el Estado interactúe con los diversos actores colectivos que podrían resultar afectados, directa o indirectamente, como consecuencia de la implementación de proyectos, obras o actividades.¹⁰⁴

205.2. Sobre el sujeto consultado: La Corte ha señalado que los titulares del derecho a la consulta previa son las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.¹⁰⁵ La realización de la consulta previa es obligatoria.

¹⁰³ CCE, sentencia 38-13-IS/19, 13 de diciembre de 2019, decisorio 3 “[q]ue la Asamblea Nacional del Ecuador dentro del plazo máximo de un año, expida las leyes orgánicas correspondientes que regulen el derecho a la consulta previa y prelegislativa, sobre la base de los parámetros mínimos establecidos en la sentencia No. 001-10-SIN-CC y en los instrumentos internacionales de derechos humanos bajo la prevención establecida en el numeral 10 del artículo 436 de la CRE”.

¹⁰⁴ CCE, sentencia 273-19-JP/22, 27 de enero de 2022, párr. 89.

¹⁰⁵ Sentencia 22-18-IN/21, párr. 131.

- 205.3. Sobre el sujeto consultante:** Este Organismo ha determinado que la consulta previa es una obligación indelegable del Estado.¹⁰⁶ Los obligados a la realización de la misma son las entidades estatales que realicen actividades que afecten a dichos pueblos. En caso de actividades privadas que requieran licencias, registros o permisos ambientales, la autoridad ambiental competente estará a cargo de exigir la realización de la consulta previa, como requisito para obtener dichas licencias.¹⁰⁷
- 205.4. Sobre la oportunidad de la consulta:** Este organismo ha señalado que la obligación de realizar la consulta previa a pueblos indígenas aplica a todas las actividades que provoquen afectaciones ambientales, culturales o a toda decisión que afecte al ejercicio de sus derechos. No se refiere únicamente a aquellos planes o proyectos que se encuentren dentro las tierras de las comunidades o pueblos indígenas, sino “también sobre aquellos que, aun sin estar en sus tierras, puedan afectarles ambiental o culturalmente de forma directa por estar dentro de su ámbito de influencia”.¹⁰⁸
- 205.5.** A criterio de esta Corte, las características principales que debe tener este tipo de consulta son las siguientes:
- 205.6.** Al ser **previa**, es necesario que se otorgue a los pueblos indígenas involucrados el tiempo suficiente para la recopilación de información y el debate interno de los temas a ser consultados.¹⁰⁹
- 205.7.** Debe ser **libre**, en el sentido de que no puede existir coerción, intimidación, presión o manipulación por parte del Estado a los pueblos indígenas, antes o durante el proceso de consulta. De este modo, el resultado de la consulta debe reflejar la voluntad auténtica de los sujetos consultados.¹¹⁰
- 205.8.** Además, debe ser **informada**. La información proporcionada a los pueblos indígenas en el marco de una consulta previa debe ser “clara y accesible y, de ser

¹⁰⁶ CCE, sentencia No. 273-19-JP/22 de 27 de enero de 2022, párr. 88; Corte IDH, sentencia del caso Sarayaku Vs. Ecuador, párr. 187.

¹⁰⁷ Sentencia 22-18-IN/21, párr. 135; Sentencia 1325-15-EP/22, párr. 72 y 74; Corte IDH, sentencia del caso Sarayaku Vs. Ecuador, párrs. 205 y 206.

¹⁰⁸ CCE, sentencia 273-19-JP/22, 27 de enero de 2022, párr. 105; Consejo de Derechos Humanos (2009). Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. A/HRC/12/34, párr. 44.

¹⁰⁹ CCE, sentencia 273-19-JP/22, 27 de enero de 2022, párr. 97.

¹¹⁰ *Ibid.* párr. 98.

necesario, transmitida a través de intérpretes autorizados o en un idioma que permita a los miembros de los pueblos y comunidades involucrados, comprenderla de forma plena”¹¹¹, no puede ser un mero trámite formal. Los miembros de las comunidades indígenas deben tener “conocimiento de los posibles beneficios y riesgos, para que puedan evaluar si aceptan el plan de desarrollo o inversión propuesto”¹¹²

205.9. La consulta previa debe atender a los principios de **interculturalidad** y plurinacionalidad, procurando realizarla a través de mecanismos culturalmente adecuados y respetuosos de las formas de organización propias de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.¹¹³

205.10. La consulta previa debe ser **flexible**, con el fin de acomodar los intereses en juego. Así, en la consulta previa los Estados tienen un “deber de acomodo” que exige que tengan la flexibilidad suficiente para poder modificar el diseño inicial del proyecto consultado o incluso cancelarlo sobre la base de los resultados de la consulta a través de un diálogo intercultural genuino. Caso contrario, una consulta en la que no exista ninguna posibilidad de modificar el programa inicial consultado denota que este no es un verdadero proceso de diálogo regido por la buena fe, sino una mera formalidad que vacía de contenido al derecho a la consulta previa.¹¹⁴

205.11. Sobre los criterios de valoración de la opinión de la comunidad: El Estado debe tomar en consideración que, aunque no se exija el consentimiento de los pueblos indígenas al término de todos los procesos de consulta, las preocupaciones, demandas y propuestas expresadas por los pueblos o comunidades afectados deben ser tomadas en cuenta en el diseño final del plan o proyecto consultado.¹¹⁵ Así, en los casos en que el Estado opte por la ejecución de un proyecto aun cuando no exista el consentimiento de la comunidad indígena, deberá 1) motivar expresamente las razones por las que no ha sido posible acomodar el proyecto o modificarlo de acuerdo a las preocupaciones, demandas y propuestas expresadas por las comunidades que serían afectadas, respondiendo así su negativa; 2) establecer expresamente las razones objetivas, razonables y proporcionales que justifican la continuidad del proyecto pese a su oposición mayoritaria de la comunidad o comunidades

¹¹¹ CCE, sentencia 20-12-IN/20, párr. 75.

¹¹² CCE, sentencia 273-19-JP/22, 27 de enero de 2022, párr. 92.

¹¹³ *Ibid.* párr. 100.

¹¹⁴ CCE, sentencia 273-19-JP/22, 27 de enero de 2022, párr. 95.

¹¹⁵ *Ibid.* párr. 118.

respectivas;¹¹⁶ y, 3) tomar medidas concretas que garanticen el menor impacto posible a la comunidad o comunidades respectivas.

7. Decisión

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

1. *Declarar* la inconstitucionalidad por la forma del decreto ejecutivo 754, que contiene una reforma al reglamento al Código Orgánico del Ambiente, por transgredir el principio de reserva de ley.
2. *Declarar* que la inconstitucionalidad de la norma se realiza con efectos diferidos en el tiempo, hasta que la Asamblea Nacional emita la ley correspondiente. Durante este periodo, el decreto 754 deberá ser aplicado con sujeción a los lineamientos y estándares sintetizados en los párrafos 196 al 205. Especialmente, no deberá ser aplicado a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. Los registros y licencias ambientales deberán estar condicionados al cumplimiento de la consulta ambiental o al cumplimiento de la consulta previa, libre e informada, según corresponda. Respecto de la consulta ambiental, se respetarán sus características propias; el sujeto consultante que es el Estado y cuya facultad es indelegable; el sujeto consultado; y, sus elementos esenciales.
3. *Disponer* que la Defensoría del Pueblo impulse los proyectos de ley sobre consulta ambiental que haya presentado y que se encuentren ya en trámite legislativo o, en su defecto, prepare un proyecto de ley que regule la consulta ambiental, contando con la participación de la sociedad civil. En cualquier caso, la entidad deberá observar que en la norma se incluyan y respeten los estándares desarrollados por esta Corte en la materia. El Defensor del Pueblo deberá remitir a este Organismo la constancia de la acción tomada, o bien el impulso de proyectos existentes o bien la presentación de una nueva propuesta a la Asamblea Nacional.
4. *Disponer* que la Asamblea Nacional, en el plazo máximo de 1 año, contado desde la presentación del impulso o del nuevo proyecto por parte del Defensor del Pueblo, apruebe una ley sobre consulta ambiental. En el marco de la tramitación y

¹¹⁶ *Ibid.* párr. 123.

aprobación del proyecto de ley, la Asamblea Nacional deberá respetar los criterios y estándares generales establecidos en la presente sentencia.

5. *Llamar* la atención a la Asamblea Nacional por haber incumplido su deber de emitir una ley sobre el derecho a la consulta previa, libre e informada de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas; *insistir* a la Asamblea Nacional sobre su obligación de legislar al respecto; y, *disponer* que, en el plazo de 1 año de su posesión, apruebe la mencionada ley, a la luz del artículo 57.7 CRE, los estándares internacionales y la jurisprudencia emitida por este Organismo.
6. *Revocar* las medidas cautelares de suspensión provisional del decreto 754, ordenadas en el auto de admisión dictadas el 31 de julio de 2023, por el Tercer Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador.
7. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz (voto concurrente), Alí Lozada Prado (voto concurrente), Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 09 de noviembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

SENTENCIA 51-23-IN/23

VOTO CONCURRENTE

Juez Constitucional Joel Escudero Soliz

1. Antecedentes

1. El Pleno de la Corte Constitucional aprobó la **sentencia 51-23-IN/23**, mediante la cual resolvió aceptar la acción pública de inconstitucionalidad, presentada por Segundo Leonidas Iza Salazar, en calidad de presidente y representante legal de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador; Marlon Richard Vargas Santi, en calidad de presidente y representante legal de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía del Ecuador; José Valenzuela Rosero, por sus propios derechos y en calidad de Director del Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador; y, Cristina Melo Arteaga, por sus propios derechos y en calidad de coordinadora del Programa de derechos humanos y derechos de la naturaleza de la Fundación Pachamama (“**accionantes**”), en contra del Decreto Ejecutivo 754, publicado en el segundo suplemento de Registro Oficial 323, de 2 de junio de 2023, el cual reformó el Reglamento al Código Orgánico del Ambiente (“**Reglamento**”).
2. Si bien en el voto de mayoría se verificó la transgresión del principio de reserva de ley, en mi criterio, también se debió considerar que los accionantes alegaron el incumplimiento de la consulta prelegislativa en el proceso de reforma del Reglamento. Aquello motivaba un análisis de fondo de la norma impugnada por parte de la Corte, a efectos de responder dicha alegación. Por tanto, coincido con la decisión de aceptar la acción de inconstitucionalidad no obstante, con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente presento el razonamiento de mi voto concurrente, que se centrará en el análisis de fondo de los siguientes aspectos:
3. En la audiencia los accionantes señalaron que la consulta prelegislativa que se realizó no cumplió con los parámetros que la jurisprudencia de la Corte ha determinado. Así, afirmaron que en el proceso (i) no incluyeron a todos los dirigentes indígenas ni a todos los pueblos y nacionalidades; (ii) los procesos de difusión de información tuvieron una duración muy corta, lo cual impidió el acceso; (iii) las convocatorias se hicieron sin la anticipación suficiente, lo cual impidió la participación; y, (v) los medios de verificación

de la realización de la consulta prelegislativa fueron ineficaces y presentaron inconsistencias. En ese sentido, es importante considerar que las alegaciones en relación a este cargo identifican que el incumplimiento la consulta prelegislativa afecta un derecho constitucional. Ello, siguiendo lo señalado por la Corte Constitucional, implicaría una afectación de fondo¹. En ese sentido, se formula el siguiente problema jurídico:

1.1. ¿El decreto impugnado es inconstitucional por el fondo al incumplir con el artículo 57.17 de la Constitución al omitir realizar un proceso de consulta prelegislativa de conformidad los parámetros emitidos por este Organismo.?

2. Análisis

2.1.¿El decreto impugnado es inconstitucional por el fondo al incumplir con el artículo 57.17 de la Constitución, al omitir realizar un proceso de consulta prelegislativa de conformidad los parámetros emitidos por este Organismo?

4. Si bien la norma regula la consulta ambiental de forma general, es evidente que afecta a territorios colectivos, en consecuencia, la participación y diálogo previo a su aprobación constituye base sustancial de la legitimidad de la norma. La Constitución prevé la consulta prelegislativa como parte de los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, el numeral 17 del artículo 57 reconoce el derecho “a ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos”. Este derecho es una obligación de consultar a los pueblos y comunidades indígenas se encuentra además consagrada a nivel internacional en instrumentos de derechos humanos, tales como el Convenio 169 de la OIT², Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas³ y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁴
5. La realización de la consulta prelegislativa no debe entenderse como un requisito exclusivamente formal. Por el contrario, esta consulta materializa un derecho colectivo y, por tanto, debe comprenderse desde una dimensión sustantiva que tiene asidero con el

¹ CCE, Sentencia 20-12-IN/20, párr. 99.

² Convenio 169 de la OIT, art. 6.

³ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art.32.

⁴ Corte IDH. Caso del Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 187

carácter identitario del Estado en sus dimensiones intercultural y plurinacional⁵. Estas características del Estado ecuatoriano propende a que los pueblos, nacionalidades y colectivos formen parte activamente de las decisiones que atañen a sus derechos colectivos, y que las mismas sean adoptadas considerando su pronunciamiento y consentimiento. De tal manera, al garantizar el derecho a la consulta prelegislativa, el Estado evita que se adopten normas que puedan causar un rechazo por devenir en ineficaces e ilegítimas al no tomar en cuenta las realidades y cosmovisiones de dichos pueblos, lo cual perpetuaría las situaciones de exclusión histórica que ha afectado a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. En definitiva, se trata de un mecanismo plural y democrático que pretende que todos los afectados sobre una medida normativa puedan pronunciarse desde una perspectiva intercultural.

6. Por otra parte, el derecho a la consulta prelegislativa, tal como ha sostenido esta Corte, constituye un instrumento de participación⁶, el cual, visto desde los principios constitucionales de interculturalidad y plurinacionalidad, propende a que la formulación de las normas jurídicas sea fruto del diálogo democrático entre las culturas diversas que habitan en el Ecuador. Este diálogo debe entablarse sin imposiciones, manipulaciones o arbitrariedades, lo cual, a su vez, redundará en la mayor legitimidad y eficacia de dichas normas jurídicas.
7. Siguiendo este razonamiento, las entidades estatales deben garantizar este derecho constitucional y, para ello, observar estrictamente los parámetros jurisprudenciales que han sido desarrollados por la Corte Constitucional con fundamento en la Constitución y en los instrumentos internacionales.
8. Adicionalmente, esta Corte ha sostenido que la consulta prelegislativa debe garantizarse no solamente en la emisión de leyes que corresponden a la Asamblea Nacional. También debe garantizarse en “aquellas emitidas por otro órgano con potestad normativa, tienen la potencialidad de afectar derechos colectivos y, por ende, pueden requerir de consulta prelegislativa antes de su expedición”.⁷

⁵ CRE, artículo 1. En la sentencia 134-13-EP/20, la Corte estableció que: La interculturalidad reconoce el entramado de relaciones que tienen lugar entre las diversas culturas y propicia su convivencia sobre la base de la igualdad sin descaracterizar los elementos que configuran su identidad. En tanto que, la plurinacionalidad reconoce, respeta y articula las diversas formas de organización social, política y jurídicas que deben coexistir, sin jerarquización, bajo un proyecto político común que es el Estado constitucional.

⁶ CCE, Sentencia 20-12-IN/20, párr. 78.

⁷ CCE, Sentencia 20-12-IN/20, párr. 89.

9. En el caso bajo análisis se observa que el Reglamento tiene la potencialidad de afectar derechos colectivos de comunidades, pueblos y nacionalidades al establecer en las regulaciones de la consulta ambiental normas en las que se incluye como sujetos consultados a las comunidades, conforme se verifica en varios artículos del Reglamento impugnado. Así, el artículo 465 establece los fines del reglamento el asegurar la participación ciudadana de la “comunidad o comunidades”, el artículo 466 define como sujeto consultado a la “comunidad o comunidades, independientemente de su etnicidad”, y de manera más específica el artículo 470 en que se establecen la entrega de información que debe entregar el operador, se establece:

En el caso de que el proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental se lleve a cabo en territorios de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas los materiales o suministros comunicacionales que entregue el operador deberán estar traducidos al idioma propio de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.

10. Por tanto, al emitir el Reglamento, las autoridades a cargo están obligadas a garantizar el derecho a la consulta prelegislativa cumpliendo para ello los parámetros contemplados en la Constitución, los instrumentos constitucionales y la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional. De hecho, es el propio decreto ejecutivo bajo análisis el que establece que la emisión de la norma requería de la consulta prelegislativa, por lo que la Corte debió entender que incluso la propia autoridad, en este caso la autoridad demandada no se opuso a la realización de la misma.
11. Por su parte, la Corte Constitucional al analizar la inconstitucionalidad de la norma impugnada debe valorar si los parámetros que se alegan han sido cumplidos por las autoridades y si, de identificarse su incumplimiento, establecer si este implica la inobservancia del artículo 57.17 y consecuentemente la inconstitucionalidad de la norma impugnada.
12. En las sentencias 001-10-SIN-CC, 38-13-IS/19 y 20-12-IN/20 la Corte Constitucional estableció los parámetros de la consulta prelegislativa a los que se ha hecho referencia y los cuales se enumeran a continuación:
1. El carácter flexible del procedimiento de consulta de acuerdo con el derecho interno y las tradiciones, usos y costumbres de los pueblos consultados;
 2. El carácter previo;
 3. El carácter público e informado;

4. El reconocimiento de que la consulta no se agota con la mera información o difusión pública de la medida;
 5. La obligación de actuar de buena fe de todos los involucrados;
 6. El deber de difusión pública del proceso y la utilización de un tiempo razonable para cada una de las fases del proceso;
 7. La definición previa y concertada de los sujetos y del procedimiento;
 8. El respeto a la estructura social y a los sistemas de autoridad y representación de los pueblos consultados;
 9. El carácter sistemático y formalizado;
 10. La finalidad de la consulta es llegar a un acuerdo o consentimiento acerca de las medidas propuestas;
 11. Los compromisos alcanzados mediante este proceso deben ejecutarse de buena fe;
 12. El carácter indelegable. El sujeto obligado a cumplir con el proceso de consulta es el Estado en todos sus niveles y no puede confundirse esta obligación con la “socialización” o el “entendimiento” que realicen terceros en los procesos de consulta.
- 13.** En la audiencia realizada por esta Corte, las autoridades que defendieron la constitucionalidad de la norma indicaron que se realizó un proceso de consulta prelegislativa. Sin embargo, los accionantes indicaron:

Esta [la consulta prelegislativa] fue concebida como meros actos formales. Si bien existiría una lista de 1098 contactos de personas a ser consultadas, 621 de dichos contactos no tendrían número de teléfono. En dicha matriz de Excel, no existen resultados de la verificación de la convocatoria (...) En los aportes supuestamente recabados no consta el reflejo de la participación, solamente dos aportes recogidos en la plataforma virtual, ninguno en la ventanilla del MAATE y ninguna en las administraciones zonales. Hay algunas reuniones con comunidades indígenas sistematizadas, las cuales no se encuentran claramente identificadas. La convocatoria a uno de los dirigentes fue emitida un día antes de que la reunión se realice. No se rescata ningún aporte sustancial en relación al instrumento normativo.

- 14.** Frente a los cargos expuestos, estimo ineludible desarrollar tres de los parámetros que son sustanciales para el cumplimiento cabal de la consulta prelegislativa en la emisión del Reglamento y que fueron expresamente alegados por los accionantes, a saber: i) el deber de difusión pública del proceso y la utilización de un tiempo razonable para cada una de las fases del proceso, ii) el reconocimiento de que la consulta no se agota con la mera información o difusión pública de la medida y iii) la obligación de actuar de buena fe de todos los involucrados.

15. El deber de difusión pública del proceso y la utilización de un tiempo razonable para cada una de las fases del proceso obliga a las autoridades estatales a garantizar el acceso a la información sobre la norma jurídica que adoptará, lo cual, de ser el caso incluye al menos la versión preliminar de la norma jurídica a ser consultada, en el que se refleje claramente sus fundamentos y efectos. Ello debe encontrarse en términos comprensibles atendiendo los contextos culturales de la comunidad, pueblo o nacionalidad indígena que se consulta. Además, debe brindarse el tiempo suficiente para acceder a la información, socializarla, debatirla internamente antes de pronunciarse, por ello, es importante que exista una fase informativa y otra específicamente de consulta en la que se debata el contenido de la norma jurídica.
16. De verificarse que de manera sistemática, como sostienen los accionantes, las autoridades consultantes realizaron las convocatorias con menos de un día para la participación en la consulta sobre el Reglamento, esto haría que el proceso no cumpla con este parámetro de garantía del derecho de la consulta prelegislativa. En el caso concreto, se verifica que la consulta prelegislativa no brindó a las comunidades el tiempo suficiente para acceder a la información, socializarla y debatirla internamente, y emitir pronunciamientos sobre la norma consultada.
17. El segundo parámetro implica que las autoridades consultantes no pueden limitarse a la sola difusión de la norma jurídica a ser consultada. Al contrario, la norma consultada debe ser fruto del diálogo intercultural que se propicia en el marco de la consulta. Es decir, este proceso permite que las comunidades, pueblos y nacionalidades incorporen en el proceso de formulación de la norma jurídica aspectos relacionados con sus realidades, cosmovisiones y elementos culturales que aseguren que la norma jurídica no afecte sus derechos colectivos, sino que los garantice.
18. De ahí que deben existir elementos de verificación suficientes que den cuenta de la incorporación y procesamiento de los aportes, observaciones y cuestionamientos en la norma jurídica que se está formulando. Si el instrumento jurídico que se sometió a consulta prelegislativa, no contiene modificaciones sustanciales sino solamente cambios menores, *prima facie* puede generar sospecha fundada del incumplimiento de este parámetro constitucional.
19. En el caso bajo análisis, no existen elementos de verificación del procesamiento de las observaciones formuladas por las comunidades indígenas que habrían sido consultadas. Los accionantes, por el contrario, informaron que sus observaciones no habrían sido

incorporadas al Reglamento y tampoco se habrían dado razones que permitan visibilizar cuál fue el tratamiento que las autoridades públicas le dieron a las mismas. Así, en el caso bajo análisis, al no existir elementos suficientes que el MAATE haya presentado sobre las modificaciones que el Reglamento incorporó, conllevaría el incumplimiento de este parámetro constitucional.

- 20.** El tercer parámetro obliga a los consultantes y consultados a actuar de buena fe, es decir, el proceso debe propender a lograr acuerdos con las comunidades indígenas consultadas sin manipulaciones. Por el contrario, los criterios de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades deberían reflejarse en la norma jurídica que sea aprobada. Esto debe ocurrir en un marco de diálogo intercultural, participación transparente, plena y equitativa, que habilite la confianza mutua entre el Estado y el sujeto consultado.
- 21.** El hecho de que las autoridades demandadas no hayan desacreditado situaciones sistemáticas de falencias en la comunicación y errores logísticos en la información difundida, sumado a la limitada posibilidad de incidencia en los contenidos de la norma jurídica por parte de las comunidades indígenas consultadas, supone que el proceso de consulta tampoco cumplió con el principio de buena fe, mismo debe ser claro en todas las fases de un proceso de consulta prelegislativa.
- 22.** Finalmente, es importante destacar que un elemento que ha sido de conocimiento de la opinión pública en la aplicación del Reglamento, es el incremento de la conflictividad social y el uso de la fuerza pública en localidades en los que se realizaban procesos de consulta. Hechos como los mencionados, si bien no forman parte del análisis de control abstracto de constitucionalidad, reflejan el quebrantamiento del principio de buena fe en materia de consulta, pues el diálogo intercultural exige de todos los actores que intervienen en este proceso la preservación del debate democrático ajeno al uso de la violencia o imposiciones, de ahí que no es un requisito subsanable por el paso del tiempo o tolerable por la necesidad de contar con urgencia con una norma.
- 23.** En virtud de lo expuesto, la Corte Constitucional debió dar respuesta a las alegaciones vertidas por los accionantes relativas al incumplimiento del derecho a la consulta prelegislativa. Así, a partir del análisis de los parámetros obligatorios que deben ser consideradas en esta consulta para cumplir con lo determinado por la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos, se desprenden elementos suficientes para concluir que la consulta prelegislativa no fue realizada conforme el artículo 57.17 de

la Constitución, aspecto que suma sustancialmente a la inconstitucionalidad por la forma del Reglamento impugnado.

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 51-23-IN, fue presentado en Secretaría General el 16 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 11:48; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

SENTENCIA 51-23-IN/23

VOTO CONCURRENTE

Juez Constitucional Alí Lozada Prado

1. Formulo este voto concurrente porque, si bien estoy de acuerdo con la decisión contenida en la sentencia de mayoría adoptada en el caso 51-23-IN, disiento de su justificación. A continuación, se sintetizan las razones de mi disidencia.
2. Segundo Leónidas Iza Salazar, en calidad de presidente y representante legal de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador; Marlon Richard Vargas Santi, en calidad de presidente y representante legal de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía del Ecuador; José Valenzuela Rosero, por sus propios derechos y en calidad de Director del Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador; y, Cristina Melo Arteaga, por sus propios derechos y en calidad de coordinadora del Programa de derechos humanos y derechos de la naturaleza de la Fundación Pachamama, presentaron una demanda de inconstitucionalidad, por la forma y por el fondo, en contra de todos los artículos del Decreto Ejecutivo 754 (“**Decreto**”) –reformativo del Reglamento al Código Orgánico del Ambiente–, publicado en el segundo suplemento del Registro Oficial 323 de 2 de junio de 2023.
3. La sentencia de mayoría declaró la inconstitucionalidad por la forma del Decreto por considerar que transgrede el principio de reserva de ley y –en razón de tal conclusión– determinó que no es necesario analizar los demás problemas jurídicos planteados. Adicionalmente, declaró la inconstitucionalidad del Decreto con efectos diferidos.
4. Estoy de acuerdo con la conclusión relativa a que el Decreto es inconstitucional porque regula los aspectos centrales de los elementos de la consulta ambiental que, según el artículo 398 de la Constitución, solo pueden ser establecidos en la ley, es decir, por transgredir una reserva de ley. Me refiero a los aspectos centrales porque, naturalmente, hay cuestiones periféricas que pueden ser abordadas en un reglamento sin que eso contraría a dicha reserva, como implícitamente lo reconoció esta Corte en el séptimo numeral de la parte resolutive de la sentencia 22-18-IN/21, cuando dispuso, también en relación a la consulta ambiental, “que la Presidencia de la República adecue las normas reglamentarias a lo dispuesto en esta sentencia”.

5. Mi discrepancia se refiere a que existían otras cuestiones sobre la inconstitucionalidad del Decreto que debían abordarse antes de decidir sobre el diferimiento de la declaratoria de inconstitucionalidad.
6. Las cuestiones que debían responderse y que no se analizaron en la sentencia de mayoría son las siguientes:
 - (i) si el Decreto abarca y regula el derecho a la consulta previa, libre e informada a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, derecho reconocido en artículo 57.7 de la Constitución (“**consulta previa**”). Esto, por cuanto los demandantes alegaron que el Decreto incumple con los estándares propios de una consulta previa.
 - (ii) si el Decreto es inconstitucional porque en su procedimiento de formación se omitió aplicar los parámetros de la consulta prelegislativa reconocida en el artículo 57.17 de la Constitución (“**consulta prelegislativa**”).
 - (iii) si los artículos que regulan las actividades del operador dentro del proceso de consulta ambiental adolecen de una inconstitucionalidad de fondo.
7. Respecto de la primera cuestión, los accionantes señalaron que el artículo 4 del Decreto – que contiene los artículos 470, 471 (numeral 2.b.3), 472, 473 y 481.1 del Reglamento al Código Orgánico del Ambiente–, al referirse a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, estaría regulando la consulta previa. A partir de la revisión del contenido de todas las normas del Decreto y tal como lo afirmó la presidencia de la República, considero que este regula exclusivamente la consulta ambiental y no puede incidir en el alcance y contenido del derecho a la consulta previa. De modo que la referencia que realiza el Decreto a comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas está relacionada, exclusivamente, con una mayor garantía en el proceso de consulta ambiental, pero no reemplaza a la consulta previa. Por lo tanto, el artículo 4 del Decreto no afecta el derecho a la consulta previa y no es inconstitucional en relación con este derecho.
8. No obstante, también considero que la ausencia de una regulación legal específica respecto de los dos procesos de consulta (la ambiental y la previa, libre e informada) y una posible imbricación de estas en casos concretos, podría dar lugar a que la ejecución de la consulta ambiental se interprete erradamente como suficiente para garantizar ambos procesos. Por ello, resultaba imprescindible determinar que las normas del Decreto que hacen referencia a comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas no son inconstitucionales a condición de que se interpreten en el sentido de que su aplicación, en

el marco de la consulta ambiental, no reemplaza el procedimiento de consulta previa. Por lo tanto, cuando se requiera de la realización de consulta previa, hasta que se emita la ley respectiva, esta debe ejecutarse conforme a los parámetros constitucionales y convencionales.

9. Es decir, las mencionadas normas del Decreto no son inconstitucionales en relación con la presunta afectación del derecho a la consulta previa, a condición que se las interprete en los términos señalados en el párrafo anterior. Finalmente, cabe señalar que esta interpretación es compatible con el segundo numeral de la parte resolutive de la sentencia de mayoría, en virtud del cual, la consulta ambiental no puede reemplazar a la consulta previa.
10. Respecto de la segunda cuestión, los accionantes alegan que en el procedimiento de formación del Decreto se debió realizar una consulta prelegislativa, pues este se habría referido a la consulta previa. Con base en los argumentos esgrimidos en los párrafos 7 y 8 *supra*, se concluyó que el Decreto norma, exclusivamente, el procedimiento de consulta ambiental, de lo que se sigue que la regulación impugnada no se relaciona con el derecho a la consulta previa. Por lo tanto, no era obligatorio que se realice la consulta prelegislativa en el procedimiento de formación del Decreto impugnado y no es inconstitucional por este motivo.
11. Respecto de la última cuestión, considero que las disposiciones del Decreto relativas a las acciones que debe ejecutar el operador como parte del proceso de consulta ambiental (artículos 4 y 6, que contienen los artículos 470, 471 –numerales 1.c y 2.b–, 475 y 481.8 del Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, además de su vigesimoséptima disposición general) no son inconstitucionales por razones de fondo.
12. Esta constitucionalidad está condicionada a que dichas disposiciones se interpreten en el sentido de que el operador solo puede ejercer un rol auxiliar en la consulta ambiental, es decir, que no puede ocupar el lugar del Estado. De lo contrario, se afectaría la objetividad y la imparcialidad que deben orientar la consulta ambiental. Por último, en relación con esta cuestión, cabe mencionar que la interpretación a la que se refiere este voto salvado es congruente con el segundo numeral de la parte resolutive de la sentencia de mayoría que impide al Estado delegar sus facultades al realizar una consulta ambiental.
13. Por todo lo expuesto, es posible concluir que la declaratoria de inconstitucionalidad del Decreto debería tener efectos diferidos, pues se respondieron de forma negativa todas las hipótesis mencionadas en el párrafo 6 *supra*, es decir, no se identificaron razones

adicionales de inconstitucionalidad a la transgresión de la reserva de ley establecida en la sentencia de mayoría.

14. En definitiva, considero que para decidir los efectos diferidos de la declaratoria de inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo 754 se debieron tomar en cuenta las razones esgrimidas en este voto concurrente.

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 51-23-IN, fue presentado en Secretaría General el 17 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 11:23; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

SENTENCIA 51-23-IN/23

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez

1. Antecedentes

1. El 9 de noviembre de 2023, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 51-23-IN/23 (“**voto de mayoría**”), en la que se aceptó la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra del decreto ejecutivo 754 (el “**decreto**”), que reformó el Reglamento al Código Orgánico del Ambiente.¹
2. Con arreglo a lo prescrito en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) y el artículo 38 de la Codificación al Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo el presente voto salvado.
3. Con respeto hacia los argumentos del voto de mayoría, a continuación, expongo los fundamentos de mi disidencia.

2. La disidencia

4. En esta sección formularé mi disidencia sobre los siguientes puntos: [§ 2.1.] el principio de reserva de ley orgánica; y, [§ 2.2.] el legislador ‘orgánico’ al que se refiere el voto de mayoría.

2.1. Sobre el principio de reserva de ley orgánica

5. Comparto con el voto de mayoría en que el decreto regula aspectos relacionados con el derecho a la consulta ambiental.² La Constitución reconoce este derecho de la siguiente manera:

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

¹ Publicado en el R.O.S. 323, 2/06/2023.

² Voto de mayoría, párr. 129.

Estado. La ley regulará la consulta previa, la participación ciudadana, los plazos, el sujeto consultado y los criterios de valoración de objeción sobre la actividad sometida a consulta. El estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos en la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley.³

6. Por otra parte, sobre el artículo 184 del Código Orgánico del Ambiente,⁴ este Organismo determinó previamente que “[s]erá constitucional siempre que se interprete y se *complemente* con lo establecido en esta sentencia, la jurisprudencia sobre consulta ambiental y con las normas del Acuerdo de Escazú, *que establecen elementos necesarios para garantizar este derecho*”.⁵
7. En este orden de ideas, no considero que lo resuelto por este Organismo en su sentencia 22-18-IN/21 constituya solo una interpretación condicionada, sino que, en dicha decisión, la Corte reconoció que existe, al menos, un tratado internacional de derechos humanos (Acuerdo de Escazú) y decisiones del máximo órgano de interpretación constitucional,⁶ que *complementan* las disposiciones del Código Orgánico del Ambiente sobre la consulta ambiental. *Ergo*, ya existe regulación al respecto.
8. De acuerdo con el voto de mayoría “el artículo 398 prevé expresamente cuáles son los elementos esenciales propios de este derecho que deben estar contenidos en una norma con rango de ley”.⁷ Asimismo, el voto de mayoría sostiene que estos elementos serían: (i) consulta previa y participación ciudadana; (ii) sujeto consultado; (iii) plazos; y, (iv) criterios de valoración y objeción.⁸

³ Constitución, artículo 398.

⁴ “Art. 184.- De la participación ciudadana. - La Autoridad Ambiental Competente deberá informar a la población que podría ser afectada de manera directa sobre la posible realización de proyectos, obras o actividades, así como de los posibles impactos socioambientales esperados y la pertinencia de las acciones a tomar. La finalidad de la participación de la población será la recolección de sus opiniones y observaciones para incorporarlas en los Estudios Ambientales, siempre que ellas sean técnica y económicamente viables. Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la población respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptado por resolución debidamente motivada de la Autoridad Ambiental Competente.

En los mecanismos de participación social se contará con facilitadores ambientales, los cuales serán evaluados, calificados y registrados en el Sistema Único de Información Ambiental.”

⁵ CCE, sentencia 22-18-IN/21, 8 de septiembre de 2021, párr. 156.

⁶ Constitución, artículo 429.

⁷ Voto de mayoría, párr. 137.

⁸ Voto de mayoría., párr. 149.

9. Agrega el voto de mayoría que esta regulación “no puede ser satisfech[a] a través de unas meras referencias generales a estos componentes, sino que es necesario que la ley desarrolle estos cuatro elementos [...] a fin de definir su contenido y parámetros de aplicación”.⁹
10. Luego, el voto de mayoría compara las disposiciones del artículo 184 del Código Orgánico del Ambiente y artículos 82 y 83 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, para determinar si en dichas normas se regulan los elementos previamente señalados.
11. Luego de su análisis, que pudo ofrecer mayores razones justificativas, concluyó que el Ejecutivo al expedir el decreto desbordó las facultades que le atribuye la Constitución. No obstante, al final de la decisión se plantean unos ‘lineamientos y estándares para la aplicación provisional del decreto’. En dicha sección se establecen parámetros que se deben de considerar, sobre cada uno de los cuatro elementos, para la aplicación del decreto.
12. Con respeto a la decisión de mayoría, considero que en dicha sección no se abona criterios distintos a los ya existentes en la materia, pues constituye una recopilación de la jurisprudencia de este Organismo (*i.e.* sentencias en *Los Cedros y Manglares*) y el Acuerdo de Escazú. Además, ello constituye un pleno reconocimiento de que en el ordenamiento jurídico ecuatoriano -entiéndase también la jurisprudencia constitucional- sí existe regulación sobre la consulta ambiental.
13. A mi criterio, el razonamiento plasmado en el voto de mayoría desconocería, hasta cierto punto, el flexible sistema de fuentes del derecho que rige en Ecuador. Nuestro sistema jurídico admite otros instrumentos normativos para regular derechos (*i.e.* jurisprudencia vinculante de este Organismo, jurisprudencia obligatoria emitida por la Corte Nacional de Justicia, tratados internacionales, entre otros).
14. Considero que un análisis integral del ordenamiento jurídico ecuatoriano permite concluir que la consulta ambiental se encuentra regulada. En este orden de ideas, un análisis acertado para determinar si el decreto contravino o no el principio de reserva de ley, necesariamente conllevaba un análisis de esta regulación mencionada.

⁹ Voto de mayoría, párr. 138.

15. Por ejemplo, en cuanto al *sujeto consultado*, el voto respecto del cual esta disidencia se presenta sostiene lo siguiente:

[e]l artículo 184 del COAM *simplemente determina* que el titular del derecho es la comunidad “que podría ser afectada ambientalmente de manera directa por la posible realización de proyectos, obras o actividades, así como de los posibles impactos socioambientales esperados y la pertinencia de las acciones a tomar”. Sobre este tema, la LOPC *solo refiere* a la “comunidad” como sujeto consultado, como lo hace la norma constitucional.¹⁰

16. Luego sostiene que “la norma que efectivamente determina quiénes deberán ser los ‘sujetos consultados’ en el marco del derecho a la consulta ambiental, es el decreto impugnado y no la ley”.¹¹ Sin embargo, dicha premisa no guardaría coherencia cuando, el voto de mayoría sostiene que “el sujeto de la consulta ambiental debe ser determinado de manera amplia y representativa, para no limitar la participación de las comunidades potencialmente interesadas [...] el análisis de la afectación ‘no debe ser estricto o riguroso’”.¹²

17. Del Código Orgánico del Ambiente y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, se observa que estos determinan al sujeto consultado de una manera amplia. No obstante, el voto de mayoría concluye que “el sujeto consultado está regulado dentro de una norma infralegal y no en una norma legislativa. Por lo tanto, se observa que el decreto impugnado transgrede el principio de reserva de ley”.¹³

18. Asimismo, la Constitución reconoce la potestad del ejecutivo para “expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, *sin contravenirlas ni alterarlas*, así como los que convengan a la buena marcha de la administración”.¹⁴

19. Es precisamente por esta razón que en la sentencia 22-18-IN/21, cuando se declaró la inconstitucionalidad del Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, este Organismo ordenó que “la Presidencia de la República deberá *adecuar la norma reglamentaria* a lo resuelto en esta sentencia por la Corte”.¹⁵

¹⁰ Voto de mayoría, párr. 160.

¹¹ Voto de mayoría, párr. 163.

¹² Voto de mayoría, párr. 133.

¹³ Voto de mayoría, párr. 164.

¹⁴ Constitución, artículo 147, numeral 13.

¹⁵ CCE, sentencia 22-18-IN/21, 8 de septiembre de 2021, párr. 161.

20. Así las cosas, el decreto objeto de la acción de inconstitucionalidad, regula una cuestión que este mismo Organismo le ordenó realizar mediante una obligación de hacer. Sin embargo, el voto de mayoría concluyó que dicha actuación es inconstitucional.
21. Otro tema que considero relevante y estimo omitido parcialmente en el voto de mayoría, guarda relación con la regulación del Acuerdo de Escazú. El tan comentado artículo 398 de la Constitución no solo se remite a “la ley”, sino también a “los instrumentos internacionales de derechos humanos”, como en este caso, es el Acuerdo de Escazú.
22. Asimismo, conforme el orden jerárquico de aplicación de normas reconocido en la propia Constitución no admitiría discusión que el Acuerdo de Escazú goza de un orden jerárquico superior a la normativa interna.¹⁶ A esto se suma que los derechos establecidos también “en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata a aplicación”.¹⁷

2.2. Sobre el legislador ‘orgánico’ comentado en el voto de mayoría

23. Adicionalmente, en el voto de mayoría se estaría fijando un estándar superior sobre el principio de reserva de ley orgánica. Esto, porque se sostuvo que “el tratamiento de un asunto *por medio de una ley orgánica* presupone que su importancia *requiere de mayor deliberación y legitimación democrática*” [énfasis añadido].¹⁸ Adicionalmente, se crea la figura del ‘legislador orgánico’.¹⁹
24. Me permito disentir de tales premisas, por los dos siguientes motivos concretos:
- i) *Primero*, en cuanto a la iniciativa popular normativa la Constitución no hace ninguna distinción sobre el respaldo que deberá tener una ley orgánica y una ley ordinaria. En ambos casos se “deberá contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente”.²⁰ Cuestión que se encuentra plasmada también en la Ley Orgánica de la Función Legislativa.²¹

¹⁶ Constitución, artículo 425.

¹⁷ Constitución, artículo 11, numeral 3.

¹⁸ Voto de mayoría, párr. 113.

¹⁹ Voto de mayoría, párr. 115.

²⁰ CRE, artículo 103.

²¹ Ley Orgánica de la Función Legislativa, artículo 54.

- ii) *Segundo*, sobre el procedimiento, la Constitución asimismo prevé que ambos tipos de leyes (*i.e.* orgánica y ordinaria) se sujetarán a dos debates para su discusión y deliberación. Y, por su parte, la Ley Orgánica de la Función Legislativa tampoco realiza una distinción en cuanto a las deliberaciones que deberá realizar la Asamblea Nacional frente a una ley orgánica y frente a una ley ordinaria.

3. Decisión

25. Sobre la base de lo expuesto, disiento con la decisión arribada en el voto de mayoría y las justificaciones expresadas en la misma. De igual manera, consigno este voto salvado confiando en que los razonamientos y argumentos expuestos, sean considerados en futuros debates (incluyendo el debate legislativo que tendrá lugar, producto de la decisión de mayoría) normativos.

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 51-23-IN, fue presentado en Secretaría General el 13 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 18:33; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

SENTENCIA 51-23-IN/23

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Carmen Corral Ponce

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en voto de mayoría, emitió la Sentencia 51-23-IN/23, en la cual se decidió aceptar la acción pública de inconstitucionalidad propuesta en contra del decreto ejecutivo 754 (“Decreto”) emitido por la presidencia de la República, mismo que reforma el Reglamento al Código Orgánico del Ambiente (“RCOAM”). Con el respeto acostumbrado a los jueces que votaron a favor de la sentencia, me permito disentir del voto de mayoría en los siguientes términos:

1. Sobre la afectación a los principios de presunción de constitucionalidad e *indubio pro legislatore*

2. En primer lugar, encuentro que la demanda carece de argumentos claros, completos, específicos y pertinentes, al punto incluso de que no debió ser admitida a trámite. En los párrafos 101 y 102 del voto de mayoría se resumen los argumentos de la demanda. De los mismos, no se desprende que los accionantes hayan explicado de qué manera concretamente se confundiría la consulta ambiental y la consulta previa mediante el Decreto, y cómo ello, además, violaría la reserva de ley. En mi opinión, no le corresponde a la Corte suplir esta deficiencia argumentativa, más aún en una demanda de control abstracto. Tampoco se observa que los accionantes hayan realizado un ejercicio concreto y específico de constitucionalidad, pues se limitaron a afirmar que el Decreto “regula un asunto que la Constitución reserva para otro tipo de norma”.
3. Lo anterior podría afectar el principio de presunción de constitucionalidad¹ y el *indubio pro legislatore*.² La forma en la que el voto de mayoría aborda al Decreto -ante la falta de argumento de la demanda- es contraria a estos principios dado que, pese a constatar que no todas las normas estarían limitando el derecho a la consulta ambiental,³ y que incluso

¹ LOGJCC, art. 76, numeral 2.

² LOGJCC, art. 76, numeral 3.

³ En el párrafo 182 se afirma que “al ser los elementos fundamentales del procedimiento de consulta ambiental los que se caracterizan como inconstitucionales, sería inviable mantener el decreto sin dichos artículos”. Esto significa que, de acuerdo al voto de mayoría, hay disposiciones del Decreto que no serían inconstitucionales.

algunas replican lo que consta en una ley orgánica,⁴ la conclusión del voto de mayoría es que todo el Decreto es inconstitucional.

2. Sobre la inconstitucionalidad por la forma

4. El análisis del voto de mayoría se realiza sobre la base de que el argumento de reserva de ley atañe a una inconstitucionalidad por la forma. En el párrafo 104 del voto de mayoría, se menciona que en la jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha determinado que la inobservancia de la reserva de ley “[...] deberá ser abordada como una inconstitucionalidad por la forma”. Así, a pie de página citan el párrafo 336 de la sentencia 83-16-IN/21, en donde, sin embargo, no consta lo anterior.
5. No obstante, en esa misma sentencia se reconoce que la reserva de ley puede ser abordada como un tema de fondo o de forma.⁵ Por lo tanto, considero importante señalar que esta Corte no ha determinado en su jurisprudencia que, una sola norma, o varias de ellas que violen el principio de reserva de ley, sean capaces de viciar de inconstitucionalidad a todo un cuerpo normativo.
6. Por el contrario, abordar el cumplimiento del principio de reserva de ley, presupone realizar un análisis híbrido que requiere hacer consideraciones sobre la forma y el fondo de la disposición impugnada, de tal manera que no comparto que el análisis del cumplimiento del principio de reserva de ley, tenga un componente exclusivamente formal.
7. Pero, más importante, como lo ha afirmado la Corte Constitucional en su jurisprudencia, el reglamento cumple un papel fundamental al permitir operativizar el ejercicio de los derechos. En palabras de la misma Corte, en la sentencia 83-16-IN/21 ya referida se dijo: “[pese a existir reserva de ley absoluta] resulta indispensable que buena parte de su aplicación [derecho a la jubilación] **se especifique a través de reglamentos para viabilizar su cumplimiento y adecuación a la realidad**” (énfasis añadido).⁶ Por lo que el reglamento cumple un rol fundamental en el ejercicio de los derechos constitucionales, que se ha pasado por alto en el voto de mayoría.

⁴ Véase, por ejemplo, los párrafos 173 y 175 del voto de mayoría.

⁵ CCE, sentencia 83-16-IN/21, 10 de marzo de 2021, párr. 336: “Si bien **una incompatibilidad con el principio de reserva de ley puede ser analizada por la Corte Constitucional como una cuestión de forma o una cuestión de fondo**, en el presente caso [...]” (énfasis agregado).

⁶ CCE, sentencia 83-16-IN/21 párr. 354

3. Sobre la contradicción con el decisorio de la sentencia 22-18-IN/21

- 8.** A mi criterio, la sentencia de mayoría contradujo expresamente parte del decisorio de la sentencia 22-18-IN/21 y realizó una interpretación de la misma, por medio de otra sentencia de acción de inconstitucionalidad. Así, la interpretación efectuada no solo es contraria a la literalidad del decisorio de la sentencia (en su numeral 7), sino que es además improcedente, ya que ni la Constitución, ni la ley le han otorgado esta competencia a la Corte Constitucional.
- 9.** La sentencia 22-18-IN/21 determinó la inconstitucionalidad del artículo 463 del RCOAM debido a que este trataba a la consulta ambiental como la simple recolección de opiniones y observaciones. La Corte Constitucional, en la referida sentencia, señaló expresamente que “la Presidencia de la República deberá adecuar la norma reglamentaria a lo resuelto en esta sentencia por la Corte”,⁷ esta cuestión fue reiterada en el numeral 7 del decisorio de la antedicha sentencia, conocida como Manglares. En consecuencia, tal como lo afirmó el ejecutivo en la audiencia, la presidencia habría emitido el Decreto impugnado, en estricta observancia a lo dispuesto por la propia Corte Constitucional en la sentencia Manglares.
- 10.** No obstante, en el voto de mayoría, específicamente en el párrafo 125, se afirma que si bien es cierto que se dispuso que el presidente emita un reglamento para adecuar las disposiciones correspondientes a lo dispuesto en la sentencia Manglares, jamás ordenó que ello se verifique con violación al principio de reserva de ley. Es decir, a criterio de mayoría, en la sentencia 22-18-IN/21 se habría establecido de manera implícita que no existe una ley que regule la consulta ambiental, por lo cual correspondía que, posteriormente a la expedición de una ley orgánica, se adecúe el Reglamento al COAM, situación que claramente no establece la literalidad de dicha decisión, evidenciándose una clara contradicción con la sentencia de la cual, ahora disiento.
- 11.** Es así, que, en mi opinión, el voto de mayoría interpreta y modifica el alcance del decisorio de la sentencia Manglares de forma retroactiva. Pues, contrario a lo dispuesto de manera expresa en el decisorio de la sentencia, añaden una serie de requisitos para el cumplimiento de la medida ordenada, como es el considerar que la ley no regula los elementos esenciales del derecho a la consulta ambiental y que, por ello, se requiere de un acto legislativo previo a la emisión del decreto.

⁷ CCE, sentencia 22-18-IN/21, párr. 161

4. Sobre el tratamiento del principio de reserva de ley y sobre los lineamientos que se determinan en los efectos de la sentencia

12. No concuerdo con la aplicación que el voto de mayoría le ha dado al principio de reserva de ley, por interpretar de modo excesivamente restrictivo lo que significa “regular” el ejercicio de los derechos, cuestión que termina por socavar una potestad constitucionalmente reconocida. Si por regular, se entiende que el concepto abarca la posibilidad de “operativizar” la ley, entonces mucha de la normativa infralegal existente debería ser expulsada del ordenamiento jurídico por ser inconstitucional. Lo que es más grave, también los reglamentos a las leyes orgánicas perderían su utilidad y razón de ser. Todo esto a pesar de que existe una potestad expresa prevista en el artículo 147 numeral 13 de la CRE, que quedaría vaciada de contenido.

13. Por lo tanto, no se puede otorgar un alcance absolutamente restrictivo a la palabra “ley” contenida en el artículo 398 de la CRE, al circunscribir que la consulta ambiental solo puede regularse por “ley”, sin poder desarrollarse en un “reglamento”, pues ello implicaría desconocer que el presidente puede reglamentar cuestiones relativas a la consulta ambiental. Por consiguiente, al analizar la consulta ambiental y realizar un control de constitucionalidad abstracto respectivo, no cabe desconocer esta potestad reglamentaria, señalando que solamente una norma con rango legal puede regular el referido derecho, como la ha hecho el voto de mayoría y paso a explicar con más detalle a continuación.

14. En el párrafo 138 del voto de mayoría, se precisa lo siguiente:

En esta línea, esta Corte observa que el artículo 398 de la CRE señala que la ley debe “regular” estos elementos, lo cual no puede ser satisfecho a través de unas meras referencias generales a estos componentes, sino que es necesario que la ley desarrolle estos cuatro elementos, conforme lo dispuesto en la Constitución, a fin de definir su contenido y los parámetros de aplicación.

15. Bajo esa consideración, la sentencia de mayoría precisa que todos los elementos de la consulta ambiental previstos en el artículo 398 de la CRE, deben estar desarrollados en la ley, siendo que no basta con “meras referencias generales [contenidas en una ley] a estos componentes”. Esto termina por anular la potestad reglamentaria presidencial, pues si la ley tiene que regular absolutamente todos los aspectos de los antedichos elementos, me pregunto ¿qué función cumpliría el reglamento?

16. También discrepo con el voto de mayoría por cuanto considero que el artículo 184 del COAM contiene los elementos esenciales de la consulta ambiental, mismos que deben ser entendidos a la luz de la jurisprudencia que ha emitido esta misma Corte y los instrumentos internacionales vinculantes y aplicables en esta materia, y lo que hace el reglamento impugnado es regular dicho artículo, por disposición de la propia Corte Constitucional.
17. En relación a lo anterior, se debe analizar el artículo 184 del COAM, que se encuentra incorporado en el Libro III “De la Calidad Ambiental”, Título II “Sistema Único de Manejo Ambiental”, Capítulo IV “De los Instrumentos para la Regularización Ambiental”. De tal manera que, cuando la indicada disposición se refiere a “De la Participación Ciudadana”, inicia estableciendo en el primer inciso que “la **Autoridad Ambiental Competente** deberá informar a la población”; continúa en el inciso segundo prescribiendo que de contarse con la “oposición mayoritaria de **población respectiva**, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la **Autoridad Ambiental Competente**”; y, termina en el tercer inciso señalando que para este proceso se “contará con **facilitadores ambientales**, los cuales serán evaluados, calificados y registrados en el **Sistema Único de Información Ambiental**” (énfasis agregados).
18. Así, resulta evidente que la referida disposición legal ya regula el mecanismo de participación de la **consulta ambiental**, encontrándose los elementos esenciales para este procedimiento en la misma disposición legal vigente desde la publicación del COAM, el 12 de abril de 2017,⁸ que luego se desarrollaron en el Reglamento al COAM, publicado el 12 de junio de 2019.⁹ En mi criterio, no existe ninguna falta de regulación al respecto. Así lo expliqué también en mi voto salvado de la sentencia 22-18-IN/21, en la que indiqué claramente que:

El artículo 184 del COAM es prácticamente una reproducción de la antedicha disposición constitucional [del artículo 398 de la CRE], así claramente replica que la autoridad ambiental deberá informar a la población que podría ser afectada por la realización de proyectos y de posibles impactos ambientales; que se recogerá sus opiniones y observaciones y que en caso de que del proceso de consulta, resulte una oposición mayoritaria, la decisión deberá ser tomada por la autoridad ambiental competente, a través de una resolución debidamente motivada; es decir, la norma impugnada no establece únicamente el “deber de informar” sino que también prevé un “proceso de consulta”, por lo que todos estos parámetros guardan armonía con lo previsto en la Constitución. Así también, el artículo 463 del Reglamento, a mi criterio tampoco restringe el derecho a la consulta ambiental, sino que más bien regula la

⁸ Registro Oficial, Suplemento 983, de 12 de abril de 2017

⁹ Registro Oficial, Suplemento 507, de 12 de junio de 2019.

finalidad de la participación ciudadana ante la realización de proyectos que puedan generar impacto ambiental, en concordancia con los parámetros establecidos en el artículo 184 del COAM.

19. Sin embargo, el voto de mayoría de la sentencia 22-18-IN/21, de 08 de septiembre de 2021, hizo referencia a estándares contenidos en el Acuerdo de Escazú, pese a que el mismo, a la fecha de promulgación del COAM y su reglamento (2017 y 2019, respectivamente), no había sido ratificado por el Estado ecuatoriano, ni entrado en vigor, puesto que el “Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe” fue aprobado por la Asamblea Nacional del Ecuador el 04 de febrero de 2020, ratificado mediante Decreto Ejecutivo 998 emitido el 27 de febrero de 2020, publicado en el Registro Oficial Suplemento 192 de 28 de abril de 2020, habiéndose efectuado su depósito en la Secretaría General de las Naciones Unidas el 21 de mayo de 2020 y entrado en vigor el 22 de abril de 2021.¹⁰
20. En este sentido, insisto en que el mencionado mecanismo que regula el Decreto impugnado en este caso, que reforma el Reglamento al COAM, se refiere a la **consulta ambiental**, mas no a otro mecanismo de participación. Esta diferencia también la hice notar en mi voto salvado al dictamen de mayoría del caso 9-19-CP, y la reiteraré en mi disidencia a la sentencia Manglares, en la que señalé:

En la sentencia de mayoría, en primer lugar, considero que se aborda de manera innecesaria aspectos de la consulta previa, cuando es claro que el artículo 184 del COAM, se refiere a la consulta ambiental; de ahí que, no pueden confundirse los efectos de la consulta previa y los efectos de consulta ambiental. Como se expuso en el voto salvado del caso 9-19-CP/19, la consulta previa es un mecanismo exclusivo para las comunas, comunidades y pueblos y nacionalidades indígenas; en tanto que, la consulta ambiental no aparece limitada a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, sino a la población en general cuando pudiere producirse una afectación al ambiente.

21. En conclusión, cuando la sentencia de mayoría afirma que “no habrían parámetros mínimos” que desarrollen la consulta ambiental, lo hace sin otorgar una mínima

¹⁰ MAATE, Boletín 190 de 21 de mayo de 2020, disponible en:

<https://www.ambiente.gob.ec/el-acuerdo-regional-escazu-una-prioridad-de-gestion-ambiental-y-derechos-humanos-para-el-pais/>

CEPAL, Ruta de implementación del Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: El Ecuador (Santiago: Naciones Unidas, 2023), p. 8, disponible en:

<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/e1d3dc8d-6bdf-44ed-899c-282b4debe517/content#:~:text=En%20mayo%20del%20mismo%20a%C3%B1o,Oficial%20el%2028%20de%20abril.>

justificación de por qué las normas legales no son parámetros mínimos, aun cuando el decisorio de la sentencia 22-18-IN/21 señala que la norma constitucional sobre la consulta ambiental, la jurisprudencia de la Corte, las normas del Acuerdo de Escazú y lo establecido en dicha sentencia, “**determinan los elementos necesarios para garantizar este derecho**” (énfasis agregado).

22. Por el contrario, resulta contradictorio hablar de parámetros mínimos cuando la sentencia de mayoría aplica un parámetro absoluto, al establecer que todo debe estar contenido en la ley. Es decir, a futuro, un reglamento se debería limitar a transcribir lo que disponga la norma legal para pasar el filtro de constitucionalidad. Consecuentemente, parece imposible compatibilizar la interpretación que otorga el voto de mayoría para realizar su análisis, con la potestad constitucional reglamentaria que tiene el presidente de la república.
23. En ese sentido, la sentencia de mayoría genera una tensión entre la reserva de ley y la potestad reglamentaria del ejecutivo, puesto que la Constitución únicamente prescribe que el reglamento no debe limitar el ejercicio de los derechos ni contradecir lo dispuesto en la ley.¹¹ Un reglamento no debería limitarse a transcribir lo dispuesto en la ley, como lo asume la sentencia de mayoría en este caso. De ser así, muchos aspectos urgentes de la vida social quedarían en manos de la acción u omisión del órgano legislativo, cuyos tiempos de acción son significativamente más lentos que los del ejecutivo.
24. Prueba de ello se evidencia en el párrafo 205 del voto de mayoría en el que indica que se “considera necesario insistir a la Asamblea Nacional que cumpla con lo dispuesto en las sentencias 0001-10-SIN-CC y 38-13-IS/19 previamente referidas y emita la legislación correspondiente para regular la consulta previa para pueblos indígenas, de conformidad con el artículo 57 numeral 7 de la CRE”, afirmación que implica que la Asamblea Nacional lleva más de 10 años sin cumplir con lo ordenado en dichas sentencias.
25. Así, es importante señalar que la Corte, en la sentencia 0001-10-SIN-CC de 18 de marzo de 2010, estableció reglas y procedimientos mínimos que debía contener la consulta prelegislativa, así como los parámetros específicos desarrollados por la OIT que deberán tomarse en cuenta en la consulta previa. No obstante, la Asamblea Nacional recién, mediante reforma a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, publicada el 10 de noviembre de 2020, en aplicación desde el 14 de mayo de 2021,¹² normó la consulta

¹¹ CRE, art. 147, numeral 13.

¹² Registro Oficial Suplemento 326 de 10 de noviembre de 2020.

prelegislativa. Con lo cual, en la práctica, las disposiciones de la Corte Constitucional dadas en dicha sentencia, regularon por más de 10 años este tema.

26. De modo que, disiento que en el presente caso también se hayan establecido los denominados lineamientos en los párrafos 200 a 205.11 de la sentencia, que se traducen en legislar sobre un aspecto que, según el propio voto, solo le corresponde a una ley emitida por el órgano legislativo.
27. Sobre este punto, en el párrafo 198 del voto de mayoría, la Corte zanja una cuestión que señala que debe ser delimitada por el legislador (párrafo 197 del voto de mayoría), al considerar que mientras el legislador no expida una norma que compatibilice la consulta ambiental y la consulta previa, no cabe que también se realice la consulta ambiental para personas que pertenezcan a comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, siendo que la CRE no hace esta distinción, por lo que considero que el voto de mayoría contraviene, en este punto, a la propia Constitución.

5. Consideraciones finales

28. Para finalizar, me referiré a lo afirmado en el acápite 5.3.1 de la sentencia de mayoría, en donde se señala lo siguiente: “fue la misma cartera de Estado la que decidió unilateralmente suspender los procesos de consulta ambiental, por su interpretación de la mencionada sentencia [22-18-IN/21]”.¹³ Disiento de lo mencionado, pues considero que si el MAATE dispuso la suspensión de la concesión de permisos y licencias ambientales (cuestión que ha paralizado al sector productivo), no es porque ha decidido de manera unilateral y antojadiza cuál era el efecto de la sentencia Manglares.
29. A la inversa, esto ocurrió precisamente por cuanto la Corte Constitucional, en el decisorio de la sentencia Manglares, dispuso de manera expresa: “[...] que la Presidencia de la República adecue las normas reglamentarias a lo dispuesto en esta sentencia”,¹⁴ siendo que el decisorio de la propia sentencia Manglares también precisó que:

[el artículo 184 del COAM] será constitucional siempre que su finalidad y su contenido se interprete y se complemente con la norma constitucional que establece el derecho a la consulta ambiental, la jurisprudencia de la Corte sobre consulta previa aplicable, las normas

En virtud de la disposición final de esta reforma, la misma entró en aplicación con la instalación de la nueva legislatura, esto es, el 14 de mayo de 2021.

¹³ Párrafo 185 del voto de mayoría.

¹⁴ CCE, sentencia 22-18-IN/21 de 8 de septiembre de 2021, punto 7 del decisorio de la sentencia.

del Acuerdo de Escazú y con lo establecido en esta sentencia, que **determinan los elementos necesarios para garantizar este derecho.** (énfasis añadido).¹⁵

30. Por lo tanto, contrario a lo que quiere hacer ver el voto de mayoría, el MAATE manifestó en la audiencia que suspendió la concesión de permisos y licencias ambientales, puesto que, para conceder las mismas, era preciso que exista previamente un proceso de consulta ambiental y para ello necesitaban una reforma al reglamento.
31. En esa línea, considero también que la medida cautelar no debió ser concedida por el Tribunal de Sala de Admisión. Encuentro el fundamento más claro para ello, en la explicación vertida en los párrafos 191 y 192 de la sentencia de mayoría, esto es, que la vigencia del Decreto responde a una cuestión de interés general, dada la necesidad de reactivar el sector productivo y permitir que tenga lugar la consulta ambiental en caso de que corresponda.¹⁶
32. En virtud de todas las consideraciones que he vertido en el presente voto, considero que la acción 51-23-IN debió ser desestimada.

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 51-23-IN, fue presentado en Secretaría General el 16 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 13:55; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

¹⁵ CCE, sentencia 22-18-IN/21 de 8 de septiembre de 2021, punto 5 del decisorio de la sentencia.

¹⁶ Véase el párrafo 191 del voto de mayoría: “Por otra parte, esta Corte verifica que la vigencia del decreto impugnado responde a un interés general. Una forma de verificar si el interés general está comprometido por la norma, es analizando los impactos económicos y sociales que puede generar la expulsión inmediata de la misma del ordenamiento jurídico”. Ver el párrafo 192 del voto de mayoría: “En el caso sub judice, esta Corte reconoce que la norma impugnada hace posible el otorgamiento de autorizaciones para la ejecución de proyectos productivos -para lo cual es obligatorio que se realice la consulta ambiental-, con el fin de garantizar la protección del medio ambiente y la participación ciudadana de los individuos afectados”.

SENTENCIA 51-23-IN/23

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 9 de noviembre de 2023, aprobó la sentencia 51-23-IN/23 (“**sentencia de mayoría**”), en la que resolvió declarar la inconstitucionalidad por la forma del decreto ejecutivo 754 (“**decreto ejecutivo**”), que reforma el reglamento al Código Orgánico del Ambiente, por considerar que transgredía el principio de reserva de ley.
2. Respetando la decisión adoptada por la mayoría, emito el presente voto salvado, al discrepar con el análisis adoptado en la sentencia 51-23-IN/23. A mi criterio, a) la Corte no podía basarse en cargos inexistentes o que no cumplen el parámetro de claridad y pertinencia para resolver la causa; b) el decreto ejecutivo no vulnera la reserva de Ley; c) la sentencia de mayoría desconoce la facultad reglamentaria del presidente, así como sus propias decisiones; d) las medidas cautelares no debieron aceptarse; y, e) los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad son contradictorios. Por tanto, a mi criterio, cabía desestimar la acción pública de inconstitucionalidad *in examine*. A continuación, expongo mi razonamiento.
 - a. **La Corte no podía basarse en cargos inexistentes o que no cumplen el parámetro de claridad y pertinencia para resolver la causa**
3. En una demanda de control abstracto de constitucionalidad, los accionantes tienen la obligación de presentar argumentos que permitan a esta Corte analizar una posible incompatibilidad con la Constitución, toda vez que, en virtud del numeral 2 del artículo 76 de la LOGJCC, las normas se presumen constitucionales. En similar sentido, según el numeral 3 del mismo artículo, frente a la duda, se deberá presumir la constitucionalidad de la norma. De ahí que, el artículo 79 de la LOGJCC establece que las demandas de inconstitucionalidad deben contener cargos claros, específicos y pertinentes por los cuales se considera que existe una inconstitucionalidad.
4. La demanda aqueja la inconstitucionalidad por la forma, por cuanto, a criterio de los accionantes, el decreto ejecutivo vulnera la reserva de ley. Tal aseveración se fundamentó en dos cargos únicamente:

- 4.1. En virtud del artículo 84 de la Constitución -que contempla la adecuación normativa- los derechos relativos a las comunidades indígenas deben regularse a través de ley en sentido estricto.
- 4.2. En virtud de los artículos 132 y 133 de la Constitución y la sentencia 38-13-IS/19, toda norma que regule el ejercicio de derechos constitucionales debe tramitarse a través de ley orgánica.
5. *Ergo*, a mi criterio, cualquier resolución de esta Corte sobre la reserva de ley debió limitarse a los referidos argumentos, al ser los únicos propuestos en la demanda.
6. No obstante, el grueso argumentativo de la sentencia de mayoría se basó en la reserva de ley, pero no sobre la base de los argumentos transcritos en el párrafo 4 *supra*, sino sobre la base del artículo 398 de la Constitución. La *ratio decidendi* se centró en que, conforme la literalidad del mentado artículo, los elementos de: (i) consulta previa y participación ciudadana, (ii) sujeto consultado, (iii) plazos y (iv) criterios de valoración y objeción debieron ser normados a través de ley.
7. Empero, este cargo no se encuentra en la demanda. Si bien la Corte puede aplicar el principio *iura novit curia*, este se ve limitado en una acción de inconstitucionalidad. Pues, el hecho de presumir que una norma sea constitucional, prohíbe a que la Corte busque argumentos que no fueron alegados o que realice un ejercicio activo para encontrar una inconstitucionalidad no invocada.
8. Ahora bien, la sentencia de mayoría sostuvo:

[...] **en la audiencia** se argumentó que el decreto impugnado es contrario a la reserva de ley, pues el mismo artículo 398 de la CRE dispone que aspectos como el sujeto consultado, los plazos de consulta y los criterios de valoración y objeción deben ir contenidos en una ley y no en un reglamento (Énfasis añadido).¹

9. En efecto, la señora Cristina Melo Arteaga, en calidad de accionante, alegó aquello en la audiencia.² Sin embargo, este nuevo argumento no es completo. La accionante se limitó a mencionar:

En ese sentido el artículo 398 de la Constitución con respecto a la consulta ambiental determina expresamente la ley va a ser (sic) quien regule la consulta previa la participación

¹ Sentencia de mayoría, párr. 103.

² Audiencia pública, minuto 8 y 38 segundos.

ciudadana los plazos los sujetos consultados y los criterios de valoración y de objeción sobre la actividad sometida a consulta.

10. La Corte Constitucional ha resuelto que “los argumentos de la demanda deben demostrar [la] incompatibilidad normativa”;³ pues “[l]a mera invocación de una norma o principio constitucional [no sería] suficiente”.⁴ En caso de que los argumentos no cumplan con la suficiencia exigida por la LOGJCC, la Corte deberá aplicar el principio de presunción de constitucionalidad.⁵
11. Subsumiendo al caso, las alegaciones de la señora Cristina Melo Arteaga no son suficientes para construir un cargo. Contienen una mera enunciación de una norma constitucional, pero no contienen un mínimo desarrollo argumentativo que justifique una incompatibilidad entre el decreto ejecutivo y el artículo 398 de la CRE, al ni siquiera señalar que articulados vulnerarían la Norma Suprema y porqué.
12. Los procesos de control abstracto contemplan una fase de admisibilidad (artículo 83 de la LOCJCC), en donde la Corte revisa si los cargos de la demanda cumplen requisitos de forma. Considerando que la audiencia es posterior a la admisibilidad, formular cargos ulteriores, que además carecen de carga argumentativa, permitió que la Corte no se pronuncie sobre la claridad y pertinencia del argumento de la señora Cristina Melo Arteaga. Aquello también vulneró el derecho a la defensa de los accionados. Conforme el artículo 76, número 7, letra b) de la Constitución, los accionados tienen derecho a “Contar con el tiempo [...] para la preparación de su defensa”.
13. En conclusión, en la sentencia de mayoría se desarrolló, sobre la base de un cargo incompleto, todo un raciocinio jurídico, que constituye el único fundamento para aceptar la presente acción. Considerando (i) que los argumentos de la demanda son deficientes, y (ii) que el argumento expuesto en audiencia es incompleto, la Corte debió presumir la constitucionalidad del decreto, y no suplir las deficiencias de los accionantes a través de un análisis que no se apega a lo alegado por las partes procesales.
14. Sin perjuicio de ello, y toda vez que la sentencia de mayoría basó su análisis en el artículo 398 de la CRE, expondré porqué el decreto ejecutivo no vulnera la reserva de ley, ya que

³ CCE, sentencia 94-15-IN/21, 7 de abril de 2021, párr. 25.

⁴ CCE, sentencia 79-16-IN/22, 29 de junio de 2022, párr. 56; y, sentencia 80-16-IN/21, 2 de junio de 2021, párr. 15.

⁵ CCE, sentencia 31-17-IN/23, 12 de octubre de 2023, párr. 28; y, sentencia 48-17-IN/23, 16 de agosto de 2023, párr. 28.

los elementos esenciales de la consulta ambiental sí están regulados en el COAM y en la LOPC.

b. El decreto ejecutivo no vulnera la reserva de Ley

15. La sentencia de mayoría consideró que el decreto ejecutivo inobservó la reserva de ley. El fundamento de la decisión se basó en el artículo 398 de la Constitución, que ordena que los elementos de la consulta ambiental (consulta previa y participación ciudadana, sujeto consultado, plazos y criterios de valoración y objeción) sean regulados mediante ley.
16. Discrepo con dicha conclusión, no porque considere que los elementos de la consulta ambiental no deban regularse en la ley conforme el mandato constitucional, sino porque tales elementos ya se encuentran regulados en el COAM y en la LOPC. Así, lo único que hizo el decreto ejecutivo es desarrollar los elementos de la consulta ambiental previamente regulados en las leyes *esjudem*.
17. Conforme la jurisprudencia de este Organismo, un reglamento sí puede desarrollar, instrumentalizar u operativizar leyes, pero no regularlas. Esto se reconoce en el párrafo 114 numeral 2 de la sentencia de mayoría.⁶ Además, la reserva de ley no implica que todos los aspectos de la consulta ambiental deben necesariamente constar de manera detallada en la ley,⁷ ni que la ley debe “agotar todo el marco de posibilidades frente al ejercicio de un derecho, sino que el legislador [...] debe procurar definir de forma clara y precisa cómo se regula un derecho en un contexto determinado [se ha omitido una referencia a pie de página], otorgando un marco básico previsible para que la administración pública, a través de su potestad reglamentaria [...] pueda desarrollar las normas legales a fin de dar *eficacia directa* a los mandatos legislativos [se ha omitido una referencia a pie de página]”.⁸ Por tanto, no hay duda de que el presidente tiene un marco básico previsible, en ejercicio de su potestad reglamentaria, para desarrollar o instrumentalizar leyes, a fin de otorgarles “eficacia directa”.

⁶ Sentencia de mayoría, párr. 114 (ii): “En el caso de que [el] acto normativo no regule derechos, y se verifique que se limita a desarrollar la norma legal dentro del marco autorizado por el legislador, entonces no existirá vicio formal de inconstitucionalidad”, citando, a su vez, a la sentencia 57-17-IN/23, de 28 de julio de 2023, párr. 55.

⁷ CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de julio de 2023, párr. 50: “[la reserva de ley] no implica que, en virtud del principio de reserva legal, una ley deba desarrollar detalladamente sobre todos los aspectos relacionados al ejercicio de un derecho”.

⁸ *Ibid.*, párr. 51.

18. Siguiendo esa lógica, los elementos de la consulta ambiental sí se encuentran regulados en la ley, específicamente, en el COAM y la LOPC. La sentencia de mayoría da a entender que las leyes existentes no regulan suficientemente la consulta ambiental –de ahí que dispone a la Asamblea Nacional emitir legislación al respecto conforme el artículo 398 de la CRE–. No obstante, considero que estas leyes sí contienen una regulación mínima sobre los elementos de consulta previa y participación ciudadana, sujeto consultado, y criterios de valoración y objeción. A continuación, fundamentaré porqué los elementos de la consulta ambiental sí están regulados en dichas leyes, así como porqué el decreto ejecutivo únicamente los desarrolla dentro del marco delimitado por el legislador.

i. Consulta previa y participación ciudadana

19. La participación ciudadana se encuentra regulada en el artículo 184 del COAM. Este artículo regula los aspectos fundamentales del proceso de participación, que son sus dos fases. La primera fase –establece el COAM– es “informar [...] sobre la posible realización de proyectos [...] así como de los posibles impactos socio ambientales [...] y las acciones a tomar”. La segunda fase –conforme al COAM– es la “recolección de sus opiniones y observaciones”, así como sus posturas frente al proyecto [de aquellas personas consultadas].
20. El decreto ejecutivo se limita a desarrollar los aspectos operativos y procedimentales del artículo *supra*. En lo principal, desarrolla el procedimiento al dividirlo en dos secciones: una sección sobre la fase informativa y otra sobre la fase consultiva, lo cual simplemente replica lo que establece la ley. En lo particular, el decreto ejecutivo desarrolla los aspectos funcionales de la consulta. Instrumentaliza temas relativos a la logística, los responsables, los idiomas, el acompañamiento, el formato de la información, las convocatorias, los mecanismos, la vigilancia, el financiamiento, etc. En otras palabras, estos son temas específicos tendentes, no a regular un derecho, sino a operativizarlo.
21. El decreto ejecutivo no contraviene la reserva de ley simplemente por contener un procedimiento. La sentencia de mayoría considera que el procedimiento –como tal– es uno de los elementos a los que hace referencia el artículo 398 de la Constitución. Por lo mismo, considera que está protegido por reserva de ley. A mi criterio, los temas procedimentales no contravienen la reserva de ley y, al contrario, buscan la *eficacia directa* de las leyes. Con eficacia directa, la Corte se refiere a normar las formas concretas para ejercer un derecho material-subjetivo. Así, los aspectos procedimentales u operacionales de una ley sí caben en un reglamento.

22. Ahora bien, dentro de este elemento, la sentencia de mayoría se pronuncia sobre el sujeto consultante y considera que el decreto ejecutivo "introduce regulaciones relativas a quién deberá ejercer la función de sujeto consultante en estos procesos, lo cual, a la luz del texto del artículo 398, forma parte de los elementos esenciales que deben estar necesariamente regulados por una ley".⁹ Como resultado, declara que la norma impugnada contraviene la reserva de ley.
23. A mi criterio, esto es errado. Si bien: (i) la reforma al artículo 470 del reglamento al COAM determina que el operador entregará materiales o suministros para la difusión de instrumentos técnicos del proyecto, obra o actividad; (ii) el artículo 471 reformado prescribe que el operador prestará las facilidades y recursos para dar cumplimiento a la convocatoria; y, por último, (iii) el artículo 475 establece que el operador asumirá los costos de ejecutar la consulta ambiental, ello no vulnera la reserva de ley, pues las normas referidas no modifican de forma alguna el hecho que, conforme el propio artículo 398 de la CRE, el artículo 82 de la LOPC y el artículo 184 del COAM, el sujeto consultante es el Estado.
24. Así, en ningún momento las normas referidas en el párrafo *ut supra* delegan la facultad privativa del Estado de realizar la consulta ambiental al operador. Al contrario, se limitan a incluirlo "en el diálogo de ida y vuelta de buena fe" que esta propia Corte ha establecido que debe llevarse a cabo.¹⁰
25. Por tanto, que el reglamento establezca que el operador entregará materiales o suministros para la difusión de instrumentos técnicos, otorgará facilidades y recursos para la convocatoria, así como que asumirá costos, no implica que esté asumiendo el rol de Estado consultante. Considero que el decreto ejecutivo únicamente desarrolla o instrumentaliza la forma en que el Estado consultante y el operador deben interactuar al realizar la consulta ambiental, sin que involucrar al operador en la misma equivalga a que se le esté delegando dicha facultad o que ello sea incompatible, *per se*, con la reserva de ley.
26. A mi criterio, la interpretación que realiza la sentencia de mayoría contradice previos pronunciamientos sobre la reserva de ley, pues pretende que todos los aspectos relacionados con el sujeto consultante consten en una norma de carácter legal, omitiendo considerar que las distintas posibilidades en las que el operador podría participar o coadyuvar con el proceso de consulta ambiental pueden desarrollarse mediante

⁹ Sentencia de mayoría, párr. 158.

¹⁰ *Ibíd*, párr. 134 y 200.5.

reglamento al simplemente operativizar este derecho y no constituir ningún tipo de limitación, al no reemplazar o anular el rol del Estado como sujeto consultante.¹¹

ii. Sujeto consultado

27. Sobre este elemento, la sentencia de mayoría manifiesta que “el artículo 184 del COAM simplemente determina que el titular del derecho es la comunidad que podría ser afectada ambientalmente de manera directa por la posible realización de proyectos, obras o actividades [...]”.¹² Efectivamente, el artículo 184 del COAM establece:

Art. 184.- De la participación ciudadana. La Autoridad Ambiental Competente deberá informar a la población **que podría ser afectada de manera directa** sobre la posible realización de proyectos, obras o actividades, así como de los posibles impactos socio ambientales esperados y la pertinencia de las acciones a tomar [...] (Énfasis añadido).

28. Luego, la sentencia de mayoría concluye, sin mayor análisis, que toda vez que el artículo 4 del decreto ejecutivo establece las definiciones de “afectación”, “área de influencia directa”, “área de influencia social directa”, y “área de influencia social indirecta”, se vulnera la reserva de ley. En lo principal, manifiesta que es el decreto ejecutivo el que define a los “sujetos consultados” y no la ley.¹³
29. Discrepo con lo anterior, pues a mi criterio el artículo 184 del COAM sí regula el sujeto consultado, al establecer que la autoridad ambiental deberá informar, *i.e.* realizar la consulta ambiental, a “la población que **podría ser afectada de manera directa**” (Énfasis añadido). En ese sentido, es la ley la que define de manera clara y precisa que el sujeto consultado es toda población que podría sufrir una afectación directa y no cualquier otra, mientras que el decreto ejecutivo únicamente se limita a desarrollar o instrumentalizar ese supuesto, al establecer definiciones que esclarecen que podrá entenderse cómo una afectación directa y que no. Distinto sería si el decreto ejecutivo determinara que los sujetos consultados son únicamente aquellos afectados de manera directa, pues podría entenderse como una limitación al derecho a ser consultado no prevista legislativamente. Al no ser el caso, reitero mi desacuerdo con la sentencia de mayoría sobre este punto.

iii. Criterios de valoración y objeción

¹¹ CCE, sentencia 57-17-IN/23, párr. 55 (i): “Si el acto normativo regula o no derechos. Para lo cual se evaluará su contenido a fin de responder si 1) la limitación se encuentra prevista legislativamente o 2) si el acto normativo establece limitaciones que debieron constar en una ley”.

¹² Sentencia de mayoría, párr. 160.

¹³ *Ibíd.*, párr. 162 y 163.

30. Respecto a este elemento, la sentencia de mayoría señala que “la innovación que presenta el decreto impugnado respecto a los criterios de valoración de la oposición comunitaria, **son los requisitos que deben cumplir esas objeciones u oposiciones para ser consideradas**” (Énfasis añadido).¹⁴ Así, establece que el reformado artículo 481 numeral 8 del decreto ejecutivo determina que las opiniones deben ser “técnicas y económicamente viables” y que el artículo 466 reformado define cuándo las opiniones cumplirían con este requisito.
31. Acto seguido, la sentencia de mayoría concluye que el decreto impugnado “efectivamente fija los parámetros y criterios de valoración que deben emplear las entidades estatales para considerar las opiniones, posturas y objeciones presentadas por la comunidad consultada” y que “[d]icho aspecto debería constar en la ley orgánica, de acuerdo a lo establecido en el artículo 133 y 398 de la CRE, pues los criterios de valoración y objeción que se incluyen en el reglamento limitan más allá de lo establecido en la ley el derecho a que las opiniones sean consideradas”.¹³
32. La referida conclusión es, a mi criterio, errada. El artículo 184 del COAM prescribe:
- Art. 184.- De la participación ciudadana. La Autoridad Ambiental Competente deberá informar a la población que podría ser afectada de manera directa sobre la posible realización de proyectos, obras o actividades, así como de los posibles impactos socio ambientales esperados y la pertinencia de las acciones a tomar. **La finalidad de la participación de la población será la recolección de sus opiniones y observaciones** para incorporarlas en los Estudios Ambientales, **siempre que ellas sean técnica y económicamente viables** (Énfasis añadido).
33. *Ergo*, es el artículo 184 del COAM el que establece que la finalidad de la consulta ambiental será la recolección de las opiniones y observaciones de la comunidad consultada, siempre y cuando estas sean técnica y económicamente viables. Entonces, el decreto ejecutivo lo único que hace es desarrollar o instrumentalizar qué debe entenderse como una opinión técnica y económicamente viable, dentro del marco previamente delimitado por el legislador. Como he señalado en este voto salvado, la reserva de ley implica que el legislador debe definir de manera clara y precisa cómo se debe regular un derecho en un contexto determinado, en este caso, que las opiniones y observaciones de la comunidad consultada deben ser técnica y económicamente viables para ser consideradas. Por tanto, discrepo con que el elemento de criterios de valoración y objeción no consta en una ley y que el decreto ejecutivo innova los requisitos que las objeciones u

¹⁴ *Ibíd*, párr. 180.

opiniones deben cumplir para ser consideradas, pues simplemente desarrolla el requisito de que sean “técnica y económicamente viables” establecido en el artículo 184 del COAM.

34. Por último, de considerar que limitar las opiniones a aquellas técnicas económicamente viables constituye una restricción de derechos, ésta igualmente constaría en una ley, *i.e.* el COAM. En consecuencia, tampoco se vulneraría la reserva de ley en el marco de lo prescrito en los artículos 132 y 133 de la CRE.¹⁵
35. Con base en lo expuesto en este acápite, a mi criterio, es evidente que el COAM y la LOPC contienen una regulación mínima sobre los elementos de la consulta ambiental y que el decreto ejecutivo únicamente instrumentaliza u operativiza cada uno de estos elementos, dentro del marco previsto por el legislador. Además, lo hace sin regularlos, pues todas sus disposiciones se ciñen a los lineamientos del COAM y la LOPC, sin introducir ninguna limitación o innovación que perjudique el ejercicio del derecho a la consulta ambiental.

c. La sentencia desconoce la facultad reglamentaria del presidente y sus propias decisiones

36. La sentencia de mayoría considera que el presidente no podía desarrollar la consulta ambiental. Considero a tal conclusión errónea, porque desconoce (i) la facultad reglamentaria del presidente, y (ii) las decisiones de esta propia Corte.
37. El presidente tiene facultad constitucional reglamentaria. Conforme el artículo 147 numeral 13 de la Constitución, el presidente puede “[e]xpedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes”. Conuerdo con que el presidente no puede innovar temas aún no legislados. Sin embargo, conforme con la sección b) *supra*, los elementos relativos a la consulta ambiental ya se encontraban debidamente regulados en el COAM y en la LOPC. Al desarrollar aspectos que se encontraban en leyes orgánicas, el presidente simplemente ejerció su legítima facultad reglamentaria.
38. También, el proyecto de sentencia contradice lo resuelto por esta misma Corte. En el decisorio 7 de la sentencia 22-18-IN/21, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de los artículos 462 y 463 del RCOAM. En el mismo decisorio, ordenó al presidente a reglamentar “lo dispuesto en esta sentencia”. Aun cuando la Corte no especificó qué había que regular, la disposición se encuentra en el decisorio 7. Así, la

¹⁵ CCE, sentencia 57-17-IN/23, párr. 55 (i): “Si el acto normativo regula o no derechos. Para lo cual se evaluará su contenido a fin de responder si 1) la limitación se encuentra prevista legislativamente o 2) si el acto normativo establece limitaciones que debieron constar en una ley”.

Corte buscó que presidencia reglamente aquellas materias contenidas en los artículos 462 y 463 del RCOAM.

39. El artículo 462 del RCOAM se refiere a la consulta previa. Este tema es irrelevante, pues el decreto ejecutivo no se refiere a este tipo de consulta. En cambio, el artículo 463 del RCOAM regula el elemento de participación ciudadana:

La participación ciudadana en la regularización ambiental tiene por objeto dar a conocer los posibles impactos socio ambientales de un proyecto, obra o actividad, así como recoger las opiniones y observaciones de la población que habita en el área de influencia directa social correspondiente.

40. Así, la orden de la Corte Constitucional fue que presidencia desarrolle la participación ciudadana, en reemplazo de la norma inconstitucional. Resulta completamente contradictorio contra el propio criterio de este Organismo, por un lado, ordenar al presidente a que reglamente el proceso de participación ciudadana; y, por otro, ahora considerar que el presidente no podría pronunciarse sobre dicho elemento por contravenir la reserva de ley.

41. Al respecto, la sentencia de mayoría considera:

[...] si bien este Organismo le dispuso a la presidencia de la República la emisión de una norma reglamentaria, también enfatizó que debía hacerlo en observancia de los estándares contenidos en la sentencia 22-18-IN/21. Aquello incluía considerar el principio de reserva de ley. [...] El ejecutivo debía [...] incluir en un eventual reglamento solamente los elementos que puedan ser abordados mediante norma reglamentaria.¹⁶

42. Considero que esto es un sinsentido, por dos motivos.

43. Primero, la sentencia de mayoría es tan restrictiva, al punto de concluir que **todo** elemento de la consulta ambiental solo puede regularse y desarrollarse por ley, ignorando la función y naturaleza de un reglamento. Los sujetos consultantes, los sujetos consultados, los plazos, la participación ciudadana, el procedimiento, los criterios de valoración, los mecanismos; en definitiva, todos los elementos y los aspectos que de ellos se deriven debían desarrollarse en una ley. La pregunta que queda para la sentencia de mayoría es: ¿qué elemento queda para desarrollarse mediante norma reglamentaria? A mi criterio, si se descartan los aspectos que, según la mayoría, deben desarrollarse mediante ley, no

¹⁶ Sentencia de mayoría, párr. 125.

queda nada reservado para el presidente y su facultad reglamentaria pierde todo efecto útil.

44. Segundo, la sentencia 22-18-IN/21 ordenó específicamente reglamentar el elemento de participación ciudadana. Ahora, en la sentencia de mayoría, se establece que, si bien se ordenó al presidente reglamentar, este debía “considerar el principio de reserva de ley”, refiriéndose específicamente a los cuatro elementos de la consulta ambiental; uno de estos, la participación ciudadana. Considero que ello es, por decir lo menos, contradictorio.
45. En consecuencia, bajo el criterio adoptado en la sentencia de mayoría, el presidente nunca podría haber cumplido con el decisorio 7 de la sentencia 22-18-IN/21, pues la interpretación excesivamente restrictiva que realiza sobre la reserva de ley anula y enerva en absoluto su potestad reglamentaria.

d. La Sala de admisión no debió conceder las medidas cautelares

46. Al igual que con los cargos de la demanda de inconstitucionalidad, esta es superflua en cuanto a la solicitud de medidas cautelares de suspensión del decreto ejecutivo. La argumentación de la demanda no denota ningún fundamento fehaciente que justifique la suspensión de una norma que buscaba operativizar más de 178 proyectos. El único fundamento de la demanda es circular, pues pretende dejar en evidencia que el decreto ejecutivo es inconstitucional y debe ser suspendido por afectar derechos, y que afecta derechos por ser inconstitucional. La demanda por sí sola no justifica la suspensión del decreto ejecutivo.
47. Aun así, el Tribunal de la Sala de Admisión concedió la suspensión de la norma. Dicha Sala se basó en un escrito presentado por los accionantes el 19 de julio de 2023, el cual contiene tres fuentes periodísticas. Con esta base, la Sala consideró que se cumplen los requisitos de verosimilitud, inminencia y gravedad, por cuanto las fuentes periodísticas demostrarían que “se pretende” aplicar el decreto ejecutivo.
48. El criterio del Tribunal de la Sala de admisión desconoce la esencia de las medidas cautelares en el control abstracto, pues el efecto práctico del auto de admisión es que toda demanda de inconstitucionalidad automáticamente debe conceder la medida cautelar de suspensión, por el simple hecho de que los accionantes esgrimen una presunta inconstitucionalidad.

49. Bajo este contexto, a mi criterio, la suspensión no debió tomarse a la ligera, pues esta Corte debe ser cuidadosa y actuar con suma racionalidad y proporcionalidad al adoptar decisiones que podrían afectar gravemente la economía del país, así como tampoco puede deslindarse de las necesidades productivas y de desarrollo que cada día cobran más urgencia.
50. En virtud de lo expuesto, reitero que, a mi criterio, las medidas cautelares no debieron aceptarse y no comparto el criterio de la sentencia de mayoría respecto a que cualquier afectación al sector productivo le es ajena.

e. Los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad son contradictorios

51. Cómo último punto, considero contradictorio que la sentencia de mayoría declare inconstitucional al decreto ejecutivo por la forma, al concluir que es incompatible con la reserva de ley, pero, a la vez, difiera los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad hasta que la Asamblea emita una ley en la que se regulen los elementos que la norma impugnada supuestamente reguló. A mi juicio, esta decisión solo evidencia que el decreto ejecutivo operativiza e instrumentaliza el derecho a la consulta ambiental y que, por ese mismo motivo, debe mantenerse en el ordenamiento jurídico, al otorgarle *eficacia directa* y permitir su ejercicio.
52. Con base en los cinco motivos desarrollados en el presente voto salvado, a mi criterio, cabía desestimar la acción pública de inconstitucionalidad 51-23-IN.

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 51-23-IN, fue presentado en Secretaría General el 17 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 14:35; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)