

Quito, D.M., 22 de noviembre de 2023

CASO 9-21-IA

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

SENTENCIA 9-21-IA/23

Resumen: La Corte Constitucional analiza si el acto impugnado constituye un acto administrativo con carácter y efectos generales. Se desestima la demanda por incompetencia de esta Magistratura, pues el Decreto Ejecutivo 151 no es objeto de la presente acción, dado que no tiene la capacidad de producir efectos jurídicos generales.

1. Antecedentes procesales

1. El 22 de diciembre de 2021, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (“CONAIE”), la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (“CONFENIAE”), la Comunidad A’i Cofán de Sinangoe, el Frente Nacional Anti Minero, el Consejo de Gobierno Shuar Arutam, la Asociación de Propietarios de Tierras Rurales del Norte del Ecuador, Amazon Frontlines, Gabriela Estefanía Fraga Delgado, Oswaldo Milton Arciniegas Fuertes, Carlos Zorrilla Cot, y Viviana Isabel Idrovo Mora (en conjunto, “**accionantes**”) presentaron acción pública de inconstitucionalidad en contra de actos administrativos de carácter general —por la forma y el fondo— en contra del Decreto Ejecutivo 151, publicado en el Sexto Suplemento al Registro Oficial 512, del 10 de agosto de 2021, expedido por el Presidente Constitucional de la República del Ecuador, Guillermo Lasso Mendoza, que contiene el “Plan de Acción para el Sector Minero del Ecuador” (“**Decreto Ejecutivo 151**”).
2. Por sorteo electrónico del 22 de diciembre de 2021, le correspondió el conocimiento de la presente causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
3. En auto del 24 de marzo de 2022, esta Corte Constitucional admitió a trámite la acción; rechazó el pedido de suspensión provisional del acto impugnado; corrió traslado al presidente de la República del Ecuador (“**Presidente**”), a fin de que intervenga defendiendo o impugnando la constitucionalidad del acto impugnado y remita el expediente con informes y demás documentos que le dieron origen; y, puso en

conocimiento del público la existencia de este proceso.

4. Mediante escritos de 20 y 30 de mayo de 2022, la Procuraduría General del Estado (“PGE”) y el Presidente remitieron informes respecto a la constitucionalidad del acto impugnado.
5. Con auto del 15 de septiembre de 2023, la jueza ponente avocó conocimiento y requirió al Presidente y a la PGE informe sobre la vigencia del Decreto Ejecutivo 151, lo cual fue atendido por las entidades a través de escritos del 22 de septiembre de 2023.

2. Acto cuya constitucionalidad se cuestiona

6. De una revisión a la demanda, se desprende que: (i) por la forma, se tiene como acto impugnado al Decreto Ejecutivo 151 como un todo; y, (ii) por el fondo, se tiene como disposiciones impugnadas a sus artículos 4 (literales a, b, d, e), 13, y 16, así como sus disposiciones transitorias segunda, tercera y quinta, las cuales establecen:

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

- a) Difundir a nivel nacional las condiciones en las que la minería legal y responsable debe desarrollarse en el país, en beneficio de las comunidades, del interés general de toda la ciudadanía, y con respeto y cuidado al medio ambiente. Dicha difusión incluirá los siguientes ejes y debe estar enfocada a proveer información clara y transparente sobre: (i) los beneficios provenientes de la minería y las condiciones en las que se ejecutan las actividades mineras especialmente en las comunidades ubicadas en la zona de influencia directa de los proyectos; (ii) los tributos provenientes de la minería, y los programas que se desarrollan en beneficio de las comunidades y del interés general de toda la ciudadanía; (iii) implementar programas de capacitación sobre las actividades mineras para la zona de influencia directa e indirecta de los proyectos, utilizando mecanismos de coordinación con actores directos e indirectos de la industria; (iv) difusión de la política pública en la materia para generar condiciones idóneas de gobernanza y gobernabilidad necesarias para el desarrollo de los proyectos mineros.
- b) Impulsar y promover la generación de normativa sobre los procesos de consulta previa, libre e informada a los pueblos y nacionalidades indígenas para los casos en que las decisiones o autorizaciones gubernamentales puedan influir en sus territorios, conforme a los lineamientos determinados por la Corte Constitucional del Ecuador en los respectivos dictámenes y sentencias.
[...]

- d) Trabajar en coordinación con *el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica* para que se adopten las medidas oportunas con el objeto de que los actos administrativos previos y demás permisos ambientales y de agua relacionados con la industria minera sean atendidos de manera oportuna y no interfieran con los compromisos de inversión planificados por parte de los titulares mineros.
- e) Instruir a la *Empresa Nacional Minera ENAMI EP* en la toma de acciones para desarrollar y facilitar los acuerdos asociativos a fin de permitir la participación de inversionistas privados en los proyectos que están a su cargo.
[...]

Artículo 13.- Disponer al *Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables* que, en el plazo de tres meses contados a partir de la expedición de este Decreto Ejecutivo, *modifique* el Instructivo de Otorgamiento de Concesiones Mineras Minerales Metálicos para el otorgamiento de concesiones mineras metálicas y áreas caducadas o que hayan sido devueltas o revertidas al Estado, con el objetivo de establecer condiciones que garanticen el trato justo y equitativo para la participación de actores nacionales e internacionales en el sector minero. El *Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables* deberá dictar directrices claras a las diferentes oficinas zonales con el fin de evitar la duplicidad innecesaria de trámites administrativos y garantizar la certeza y seguridad jurídica de los administrados.
[...]

Artículo 16.- Disponer al *Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables* que, dentro del plazo de un mes contado a partir de la expedición del presente Decreto Ejecutivo, remita a la Presidencia de la República el proyecto de conformación del Consejo Consultivo Minero Público-Privado, que tendrá el objetivo de promover la participación de la sociedad civil en la construcción organizada de la gobernanza pública minera.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

[...]

SEGUNDA.- En el plazo de dos meses, contados a partir de la expedición del presente Decreto Ejecutivo, el *Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica*, en coordinación con el *Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables*, revisarán de manera coordinada los procesos de otorgamiento de permisos, autorizaciones, registros, auditorías, licencias y demás actos administrativos relacionados con el sector minero, que se encuentren en trámite y pendientes de ser atendidos, y dispondrán que se tomen las acciones pertinentes para que estos procesos sean considerados como prioritarios, además implementarán un plan de acción inmediato para garantizar el despacho de los procesos pendientes en un tiempo que no podrá ser superior a un plazo de tres meses.

El incumplimiento de esta disposición será informado a la Secretaría General de la Administración Pública y Gabinete de la Presidencia y en caso de existir incumplimientos, se deberá informar el proceso pendiente, la razón de su incumplimiento y el funcionario responsable.

TERCERA.- En el plazo de dos meses, contados a partir de la expedición del presente Decreto Ejecutivo, el *Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica*, en coordinación

con el Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables, emitirán un Acuerdo Interministerial, en el marco de sus competencias y respetando el principio de coordinación y cooperación, para el otorgamiento eficiente y oportuno de permisos ambientales y de agua, que cumplan con absoluta rigurosidad la normativa ambiental y de agua, en el que se optimicen los tiempos para su emisión y se prioricen los controles ex post. En dicho Acuerdo se establecerán lineamientos claros para evitar la demora en el despacho de trámites administrativos, y evitar que se perjudiquen los derechos de los administrados por falta de atención oportuna.

[...]

QUINTA.- En el término de 30 días contados a partir de la expedición del presente Decreto Ejecutivo, el *Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, en coordinación con el Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables*, elaborarán un Acuerdo Ministerial para el otorgamiento del acto administrativo previo previsto en el artículo 26 de la Ley de Minería, referente a la eventual afectación del recurso hídrico y sobre el orden de prelación de acceso al agua, para lo cual se deberá considerar el principio de eficiencia, eficacia y simplificación de trámites administrativos.

[énfasis agregados]

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de los accionantes

7. En lo referente a una presunta inconstitucionalidad *por razones de forma*, los accionantes argumentan en su demanda que el Decreto Ejecutivo 151 ha vulnerado los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas (i) a la consulta previa, libre e informada y (ii) a la consulta prelegislativa (CRE, art. 57, num. 7 y 17).¹
8. Resaltan que, si bien el acto impugnado constituye un decreto ejecutivo, el derecho a la consulta prelegislativa sí abarca a este tipo de actos, pues “la Corte Constitucional en su sentencia No 20-12-IN/20 del 1 de julio de 2020, aclaró que [... la consulta antes de la adopción de una “una medida legislativa”] no se reduce a medida legislativa en estricto sentido, sino que incluye a medidas administrativas emitidas por cualquier autoridad”.

¹ Constitución, “Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: [...] 7. La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; [...]. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley. [...] 17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos”.

9. Continuando, afirman que, dado que el Decreto Ejecutivo 151 “se dirige a impulsar la política minera tanto en proyectos en curso como en proyectos futuros” y que “la mayor parte de concesiones mineras se encuentran en la Amazonía Ecuatoriana”,² “razonablemente se podía advertir que afectará al menos a los territorios de la nacionalidad shuar (especialmente en las provincias de Morona Santiago y Zamora Chinchipe) y de la nacionalidad kichwa (Zamora, Azuay, Chimborazo y Cañar)” por “los efectos del Decreto 151 [en] el incremento de actividad minera”.
10. A su criterio, resulta patente “la ‘potencialidad de afectar derechos colectivos’ de pueblos y nacionalidades indígenas por parte del Decreto 151”, “toda vez que una política de aumento de la producción de minera, inevitablemente producirá impactos, cambios o modificaciones en el ejercicio de varios de los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades, pues los minerales se encuentran debajo de sus tierras y territorios”. Al respecto, recalcan que “la conservación, posesión y propiedad de su territorio es piedra angular para el disfrute de otros derechos individuales y colectivos, tales como [...] a participar en el uso de los recursos renovables que se encuentren en sus territorios, [...] a mantener sus propias prácticas de manejo de la biodiversidad [...] y de su entorno natural, a desarrollar sus propias formas de convivencia y organización, a proteger sus lugares rituales, entre otros”.
11. En consecuencia, “si los efectos del Decreto Ejecutivo 151 se proyectan en parte o todo el territorio de pueblos y nacionalidades indígenas, entonces el Ejecutivo debió garantizar su derecho a la consulta de forma previa a emitir el decreto”, cosa que no habría ocurrido, dado que en el “Decreto no se menciona, explica o enuncia que haya existido algún proceso previo de consulta a comunidades, pueblos y nacionalidades que potencialmente serían afectadas”. Con base en ello, alegan que “existe una omisión en el proceso de adopción del Decreto 151 y que implicó la transgresión de [los derechos colectivos según] lo dispuesto en los artículos 57. 7 y 17 de la Constitución”.
12. En cuanto a una presunta inconstitucionalidad *por razones de fondo*, los accionantes presentan en su demanda argumentos individualizados respecto a cada una de las disposiciones impugnadas, tal como se recapitula a continuación.

² Los accionantes sostienen que “Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, del total de la población indígena del Ecuador (cerca de 1 millón 100 mil habitantes), el 24,1% vive en la Amazonía y pertenecen en total a 10 nacionalidades. [...] De ello, de acuerdo al catastro oficial minero del Ecuador, la mayor parte de concesiones mineras se encuentran en la Amazonía Ecuatoriana”.

- 13.** *Sobre el literal a del artículo 4:* Vulneraría sus derechos constitucionales (i) a recibir información adecuada y veraz sobre el contenido y características de los bienes y servicios públicos y privados (CRE, art. 66, num. 25); (ii) a la consulta previa, libre e informada; (iii) a la consulta prelegislativa; y, (iv) a la consulta ambiental (art. 398).
- 14.** El primer derecho se vulneraría porque el artículo impugnado “constituye una disposición aparente, ya que se centra en la difusión solamente de beneficios, excluyendo aquella relacionada a peligros y amenazas ambientales, culturales y sociales”. Así, “si no existe una política de difusión de información completa por parte del Estado, se afecta indefectiblemente el derecho a recibir información completa a la luz de los principios de máxima divulgación, transparencia y publicidad”. Esta vulneración implicaría, a su vez, vulneraciones a otros derechos, “como el derecho a participar; [...] los derechos a ser consultados en la toma de decisiones relacionadas a la extracción de recursos no renovables e implementación de planes y proyectos extractivos”.
- 15.** El segundo derecho se vulneraría porque “los procesos de difusión de información no constituyen procesos de consulta debido a que no respetan el derecho a la libre determinación, así como tampoco, buscan establecerse mediante un diálogo intercultural, con perspectiva étnica diferenciada, considerando los diversos pueblos indígenas”.
- 16.** El tercer y cuarto derecho se vulnerarían dada “la falta de procesos reales y efectivos de participación en las zonas en las que los proyectos mineros han causado y van a causar afectaciones ambientales”. Esto, porque “en el Decreto 151 no se observa que el Presidente de la República haya establecido las directrices claras respecto del cumplimiento de esta obligación estatal con el ánimo de garantizar los derechos de participación materializados en la consulta ambiental”. Afirman que, por el contrario, “las carteras de Estado [...] han llevado a cabo un ciclo de siete talleres [...] dirigida solamente a autoridades”.
- 17.** *Sobre el literal b del artículo 4:* Vulneraría los derechos constitucionales de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas (i) a participar mediante sus representantes en los organismos oficiales en la definición de las políticas públicas que les conciernan; y, (ii) a la consulta prelegislativa (CRE, art. 57, nums. 16 y 17).
- 18.** La violación al primer derecho devendría de que “en el proceso de diseño y elaboración del Decreto 151 no se observa que se hayan establecido procesos de participación en la que se incluya la voz de los pueblos indígenas, se les informe sobre los impactos, y puedan definir la forma en la que participan, debido a que sus territorios van a ser

afectados mayoritariamente”. A su criterio, una forma de garantizarlo habría sido el cumplimiento de la consulta previa, libre e informada.

19. Adicionalmente, sostienen que de este mismo articulado se desprende una inconstitucionalidad *conexa* del Acuerdo Ministerial MAAE-2021-023, expedido en cumplimiento de la disposición transitoria tercera del Decreto Ejecutivo 151, con el cual se resolvió “Expedir la regulación para la emisión del acto administrativo previo establecido en el literal b) del artículo 26 de la Ley de Minería”. Esta inconstitucionalidad se configuraría porque dicha normativa también violó el derecho a la consulta prelegislativa para los casos de cuerpos de agua que forma parte integral de los territorios indígenas y “no se cumple con las exigencias previstas en la sentencia 32-17-IN/21 en la que se declaró la inconstitucionalidad de normas del Código de Ambiente y su Reglamento que establecen procedimientos para afectar cuerpos de agua”.
20. *Sobre el literal d del artículo 4 y la disposición transitoria tercera:* Vulnerarían los derechos constitucionales de la naturaleza, en específico, a su decir, el derecho al “respeto y recuperación de los ciclos naturales” (CRE, art. 408). Esto ocurriría dada “la previsión de entregar licencias sin observancia de conformidad con el principio de precaución [CRE, arts. 73 y 313]”, porque el “Acuerdo Ministerial al que se refiere la disposición transitoria tercera [...] inobserva que la exigencia de una autorización o permiso ‘en cada caso individual deberá evaluarse, con información técnica y científica, si el principio de precaución es o no aplicable y, de ser procedente la autorización o el permiso, deberá garantizarse el principio de prevención’”, exigencia que se desprendería de la sentencia constitucional 32-17-IN/21.
21. *Sobre el literal e del artículo 4:* Vulneraría la “reserva de ley” que estaría establecida en el artículo 316 de la Constitución y en las sentencias constitucionales 42-10-IN/21 y 001-12-SIC-CC, respecto a “la posibilidad de delegar a iniciativa privada la participación de estos sectores [estratégicos]”. Esto sería resultado de que “la permisión [prevista en el articulado impugnado] para celebrar acuerdos con iniciativas privadas [se da] sin observar la regla de excepcionalidad que contempla la [Constitución]”.
22. *Sobre el artículo 13:* Vulneraría su derecho constitucional a la seguridad jurídica (CRE, art. 82), porque “deja en la incertidumbre sobre el efectivo cumplimiento de las decisiones judiciales, y los pronunciamientos populares, y deja a las autoridades estatales para que actúen con arbitrariedad”. Esto ocurriría dado que con “el artículo 13 del Decreto 151 se deja abierta la puerta para iniciar los procesos de otorgamiento de concesiones mineras que han caducado, o han sido devueltas o revertidas al Estado”; sin embargo,

“No se especifica con certeza en qué casos eso va a suceder”. Consideran que, por tanto, “las actuaciones de las instituciones estatales pueden ser arbitrarias debido a que es posible que se desconozcan sentencias de Juzgados, Cortes Provinciales, y la propia Corte Constitucional que han declarado la reversión de los derechos mineros al Estado porque implicaban vulneración a derechos colectivos, y de la naturaleza”.

- 23.** *Sobre el artículo 16:* Vulneraría sus derechos de participación en los asuntos de interés público y a ser consultados (CRE, art. 61, num. 2 y 4, y art. 95) a través de “mecanismos de participación democrática”, así como en ejercicio de su derecho a la igualdad de derechos, deberes y oportunidades (art. 11, num. 2). La violación sería consecuencia de que “la creación de un Consejo Consultivo Minero Público-Privado [... con el articulado impugnado] omite indicar quienes son los que lo conforman”, pues “solamente toma en cuenta mayoritariamente a los actores corporativos mineros, y excluye a los demás actores como las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y sus estructuras organizativas, cómo a la sociedad civil organizada que en múltiples ocasiones ha expresado el interés en hacer conocer sus observaciones sobre la política minera” (sic).
- 24.** En lo pertinente, tienen como pretensión que (i) se declare la inconstitucionalidad por la forma y, subsidiariamente, por el fondo del Decreto Ejecutivo 151; (ii) se declaren inconstitucionales otros actos o normas conexas;³ y, (iii) se ordene al presidente de la República no incurrir en falta de consulta prelegislativa en los asuntos que afecten a comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.

3.2. Argumentos del presidente de la República del Ecuador

- 25.** De manera general, el Presidente sostiene que “el Decreto Ejecutivo 151, no es y no debería ser considerado como un acto administrativo con efectos generales o de carácter general” al ser “una política pública” expedida con base en el numeral 3 del artículo 147 de la Constitución y el literal b del artículo 11 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Señala que es una política pública porque constituye “la estrategia encaminada a resolver problemas públicos con eficiencia”, dado que “orienta los aspectos fundamentales técnicos de la actividad minera y por ende asoma, como absolutamente pertinente su gestión, la que ha sido encargada al Ministerio rector, que forma parte de la Función Ejecutiva” (sic). De manera específica, afirma:

³ Los accionantes expresan que “luego de la emisión del Decreto 151, desde el Ejecutivo se publicó [...] el Acuerdo Ministerial Nro. MAAE-2021-023 para ‘Expedir la regulación para la emisión del acto administrativo previo establecido en el literal b) del artículo 26 de la Ley de Minería’. Este instrumento normativo que en principio cumple con la exigencia de la disposición transitoria tercera del Decreto”.

el Decreto atacado debe ser entendido incluso en su dimensión política, y como acto que establece las directrices a seguir para cumplir el cometido de la implementación de la política minera, logrando con ello, además, que éste sector estratégico pueda funcionar conforme a un plan de acción previo y claro. En otras palabras, instituye los aspectos fundamentales que deben ser seguidos por el ente rector, para garantizar los derechos establecidos en la Constitución a la par del correcto y eficiente funcionamiento de este importante recurso, para el desarrollo del país.

26. Asevera que, primero, siguiendo los lineamientos de la sentencia constitucional 55-10-SEP-CC, la vía disponible para que los accionantes impugnen el Decreto Ejecutivo 151 es la acción de protección, pues pretenden la protección y reparación de sus derechos constitucionales que consideran vulnerados, al tratarse de una presunta actuación con origen en una política pública. En segundo lugar, el acto impugnado “no debe ser considerado como un acto administrativo con efectos generales” porque “no cumple con los criterios establecidos por la Corte Constitucional [en sentencia 4-13-IA/20]”.
27. En lo atinente a la presunta inconstitucionalidad *por razones de forma*, resalta lo que, a su criterio, sería una diferenciación sobre lo que establece la Constitución en relación a la consulta prelegislativa y la consulta previa. Afirma que, en sentencia 45-15-IN/22, la Corte Constitucional concluyó que la consulta prelegislativa de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas resulta “pertinente y necesaria” únicamente cuando las medidas normativas o actos tienen la potencialidad de “incidir o afectar directamente a dichos colectivos”. Este supuesto no se configuraría respecto al Decreto Ejecutivo 151 “al ser una concreción de la política pública, [que] no tiene efectos directos en la población indígena, además que dichos procesos de consulta, deben ser observados y garantizados en casos concretos como ha expresado el máximo organismo de justicia constitucional”.
28. En sintonía con lo anterior, el derecho a la consulta ambiental tampoco se habría visto vulnerado en la formación del acto impugnado, pues no puede afectar al ambiente. “[E]l Decreto únicamente establece la estrategia con lineamientos y mandatos del Gobierno Nacional para la gestión del sector minero, enfocada a cubrir las necesidades públicas con enfoque en el desarrollo económico y sustentable del país y teniendo como directriz principal la garantía de derechos y el respeto y la protección al medioambiente”. Al constituir una política pública, a través del Decreto Ejecutivo 151 “no se están otorgando permisos, licencias, concesiones o aprobando proyectos mineros específicos, es decir no se están generando ningún tipo de actos administrativos ni de carácter general, ni de carácter individual o de carácter normativo”.

29. Con relación a la presunta inconstitucionalidad *por razones de fondo*, manifiesta que la demanda se fundamenta en “meras especulaciones sobre hechos futuros e inciertos, incluso, imposibles”. Desarrolla que “no existe ninguna conexión del Decreto con un imprevisible futuro impacto, daño ambiental, social o algún otro tipo de vulneración al texto constitucional o a derechos fundamentales que éste consagra”. Resalta que “el decreto atacado contiene [...] determinaciones y disposiciones de índole eminentemente técnico con las que orienta el Ejecutivo hacia sus entidades rectoras, las líneas de operativización de la política pública”. Así, el acto “aparte de instrumentar la política pública, [...] persigue fundamentalmente el desarrollo nacional, con promoción del desarrollo sustentable, la redistribución equitativa de los recursos”.
30. Finalmente, a través de escrito del 22 de septiembre de 2023, el Presidente informó que el Decreto Ejecutivo 151 se encuentra vigente en su integralidad.

3.3. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

31. La PGE expresa que “La norma en discusión no contiene programas ni planes para la prospección, exploración, explotación o comercialización de recursos naturales no renovables, ni tampoco contiene disposiciones normativas”; por ello, “no es contraria a lo que determina la Constitución [...] respecto de la consulta previa y la consulta prelegislativa”. Esto ocurriría dado que “la norma impugnada, solamente establece los lineamientos del Gobierno Nacional para el desarrollo del sector minero y el desarrollo económico del país, basados en el respeto al medio ambiente y observando las necesidades estatales”. Solicita que se declare sin lugar a la demanda.

4. Competencia

32. En el numeral 4 del artículo 436 de la CRE, literal d del numeral 1 del artículo 75, artículos 76 y 98, y literal a del numeral 2 del artículo 191 de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para ejercer control abstracto de constitucionalidad y decidir sobre las acciones de inconstitucionalidad contra actos administrativos con carácter y efectos generales. Por tanto, corresponde determinar si el acto impugnado es objeto de esta acción.⁴

⁴ CCE, sentencias 1-18-IA/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 47; 3-18-IA/23, 12 de julio de 2023, párr. 8; 3-16-IA/22, 19 de octubre de 2022, párr. 13; 5-13-IA/21, 30 de junio de 2021, párr. 24; 4-14-IA/21, 13 de enero de 2021, párr. 22; 4-13-IA/20, 02 de diciembre de 2020, párr. 31.

33. Esta Corte ha establecido que para que un acto administrativo *stricto sensu*⁵ sea objeto de una acción de inconstitucionalidad debe cumplir concurrentemente con los requisitos de: (a) contener una declaración unilateral de voluntad efectuada en ejercicio de la función administrativa; (b) tener la capacidad jurídica de producir efectos jurídicos generales; y, (c) agotarse con su cumplimiento y de forma directa^{6,7}.
34. En el caso concreto, se verifica el cumplimiento del requisito “a”, dado que el Decreto Ejecutivo 151 se expide como una declaración unilateral de voluntad efectuada en ejercicio de la función y competencias administrativas del Presidente.
35. En cuanto al requisito “b”, esta Magistratura ha establecido que la capacidad jurídica de producir efectos jurídicos generales implica que el acto administrativo se encuentre dirigido, en forma (i) abstracta,⁸ (ii) indirecta,⁹ e (iii) inmediata, desde la administración pública hacia los administrados o hacia la propia administración.
36. Así, los actos administrativos con carácter y efectos generales¹⁰ (i) son *abstractos*, en tanto su formulación habilita una aplicación impersonal e indeterminada,¹¹ desplegando sus efectos jurídicos solo hasta cuando una situación material específica llega a subsumirse en los presupuestos de hecho previstos en el acto administrativo;¹² *mas no* producen efectos jurídicos —ni en sentido favorable ni desfavorable— a los intereses subjetivos de un sujeto personal o determinado, pues aquello dependerá de cada situación jurídica concreta;¹³ (ii) son *indirectos*, en cuanto se aplican a todo aquel sujeto cuya conducta se subsuma a los presupuestos de hecho a los que se constriñe el acto administrativo;¹⁴ *mas no* están dirigidos a destinatarios singularizados,¹⁵ es decir, un individuo o grupo de individuos plena y claramente identificables en el propio acto

⁵ En contraste con un acto normativo de carácter administrativo.

⁶ Sin perjuicio de que el incumplimiento del último requisito únicamente genera que esta Corte ejerza el control abstracto a través de una acción de inconstitucionalidad de actos normativos (“IN”), y no mediante una acción de inconstitucionalidad de actos administrativos con carácter y efectos generales (“IA”); pues, al no agotarse con su solo cumplimiento, el acto tiene la capacidad de integrarse en el ordenamiento jurídico y permanecer en el mismo de forma objetiva y positivizada (CCE, sentencia 5-13-IA/21, 30 de junio de 2021, párrs. 26-27).

⁷ CCE, sentencia 1-18-IA/23, 06 de septiembre de 2023, párrs. 53-61.

⁸ CCE, sentencias 4-13-IA/20, 02 de diciembre de 2020, párr. 31; 4-14-IA/21, 13 de enero de 2021, párr. 20.

⁹ CCE, sentencia 4-13-IA/20, 02 de diciembre de 2020, párr. 31; 4-14-IA/21, 13 de enero de 2021, párr. 20.

¹⁰ A diferencia de los actos administrativos con efectos individuales o plurindividuales —que *no* son objeto de control abstracto de constitucionalidad—.

¹¹ CCE, sentencia 5-13-IA/21, 30 de junio de 2021, párr. 25; 1-18-IA/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 59.

¹² CCE, sentencia 5-13-IA/21, 30 de junio de 2021, párr. 25.

¹³ CCE, sentencia 4-13-IA/20, 02 de diciembre de 2020, párr. 32.

¹⁴ CCE, sentencia 5-13-IA/21, 30 de junio de 2021, párr. 25; 3-16-IA/22, 19 de octubre de 2022, párr. 19; 3-18-IA/23, 12 de julio de 2023, párr. 8.

¹⁵ CCE, sentencia 4-14-IA/21, 13 de enero de 2021, párr. 23.

administrativo;¹⁶ y, (iii) son *inmediatos*, de modo que su aplicación no se encuentra condicionada a la existencia de otro acto ulterior para que puedan producir los efectos jurídicos deseados.¹⁷

37. En el caso bajo análisis, se encuentra que el acto impugnado (párr. 6, *ut supra*) no produce efectos jurídicos generales, pues sus disposiciones no están formuladas en términos abstractos¹⁸ ni dirigidas de forma indirecta. De hecho, las disposiciones impugnadas se revelan como concretas y expresas, en forma de instrucciones —directrices específicas¹⁹— por parte del presidente de la República, destinadas a un receptor plenamente identificado, como son las entidades públicas singularizadas y particularmente determinadas,²⁰ esto es, el Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables y el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, órdenes a través de las cuales el máximo Órgano Ejecutivo impone a estas carteras de Estado obligaciones puntualizadas. Por tanto, el acto impugnado no irradia efectos generales²¹ y, consecuentemente, se incumple el requisito “b”.
38. Por la necesaria concurrencia de los requisitos (ver, párr. 33, *ut supra*), resulta innecesario entonces analizar el cumplimiento del requisito “c” por parte del acto impugnado.
39. Con fundamento en lo analizado, este Organismo concluye que el Decreto Ejecutivo 151 *no es objeto de la presente acción*, y el control abstracto de constitucionalidad resulta improcedente por incompetencia de la Corte Constitucional para ejercerlo sobre aquel. Consecuentemente, tampoco corresponde a esta Corte pronunciarse dentro de esta acción sobre la alegada inconstitucionalidad *conexa* del Acuerdo Ministerial MAAE-2021-023, expedido en cumplimiento de la disposición transitoria tercera del Decreto Ejecutivo 151.

5. Consideración adicional

40. Sin perjuicio de lo anterior y en apreciación a los fundamentos esgrimidos por los accionantes, esta Magistratura encuentra preciso recordar que la finalidad del control abstracto de constitucionalidad consiste en garantizar la unidad y coherencia del

¹⁶ CCE, sentencia 4-13-IA/20, 02 de diciembre de 2020, párr. 32.

¹⁷ A diferencia del acto de simple administración, toda vez que estos últimos tienen la particularidad de ser actos mediatos, consultivos o preparatorios para la formación de la voluntad administrativa y que, dada su naturaleza, no son propiamente impugnables (CCE, sentencia 5-13-IA/21, 30 de junio de 2021, párr. 28).

¹⁸ CCE, sentencia 3-16-IA/22, 19 de octubre de 2022, párr. 19.

¹⁹ CCE, sentencia 5-13-IA/21, 30 de junio de 2021, párr. 31.

²⁰ CCE, sentencia 5-13-IA/21, 30 de junio de 2021, párr. 30.

²¹ CCE, sentencia 1-18-IA/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 59.

ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de incompatibilidades entre las normas que lo conforman y las disposiciones constitucionales. Así, el control de constitucionalidad de actos administrativos con efectos generales no tiene por propósito reconocer derechos subjetivos, declarar la vulneración de derechos constitucionales, o establecer reparaciones, en situaciones jurídicas concretas. Para todo aquello, el ordenamiento jurídico contempla vías jurisdiccionales pertinentes.²²

6. 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. *Desestimar* la acción de inconstitucionalidad 9-21-IA.
2. Notifíquese, publíquese, y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 22 de noviembre del 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

²² CCE, sentencias 4-13-IA/20, 02 de diciembre de 2020, párr. 37; 5-13-IA/21, 30 de junio de 2021, párr. 37.

SENTENCIA 9-21-IA/23

VOTO CONCURRENTe

Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce

1. Con el acostumbrado respeto a los argumentos esgrimidos por la jueza ponente y por los magistrados que votaron a favor de la sentencia 9-21-IA/23, al tenor de lo prescrito en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, me permito fundamentar mi voto concurrente en los siguientes términos:
2. Como un primer punto es menester puntualizar que comparto el razonamiento de mayoría en torno a que el acto impugnado no produce efectos jurídicos **generales**, pues sus disposiciones no están formuladas en términos **abstractos**, debido a que se encuentran dirigidas en forma de “directrices” específicas hacia varias instituciones de la Función Ejecutiva.
3. Al respecto, vale resaltar que este Organismo ha contemplado como un presupuesto *sine qua non* para el ejercicio del control abstracto de constitucionalidad “(...) que el acto administrativo que se impugna tenga la cualidad de producir efectos generales; es decir, que se encuentre revestido de un nivel de abstracción que provoque que su aplicación se efectúe de forma impersonal e indeterminada (...)”¹. Aquello encuentra su razón de ser en el hecho de que el constituyente ha asemejado al acto administrativo de efectos generales con el acto normativo de carácter no parlamentario, diferenciándolo así del “acto administrativo de efectos individuales o pluripersonales” respecto del cual no cabe la acción pública de inconstitucionalidad por existir otras vías expeditas para su impugnación.
4. Ahora bien, la suscrita juzgadora encuentra necesario precisar el análisis de mayoría con referencia a la definición de los “efectos indirectos” como una característica para categorizar el acto administrativo con efectos generales, por cuanto en el párr. 33 se expone que:

Esta Corte ha establecido que para que un acto administrativo stricto sensu sea objeto de una acción de inconstitucionalidad debe cumplir concurrentemente con los requisitos de: (a) contener una declaración unilateral de voluntad efectuada en ejercicio de la función administrativa; (b) tener la capacidad jurídica de producir efectos jurídicos generales; y,

¹ CCE, sentencia 5-13-IA, 30 de junio de 2021, párr. 25.

(c) agotarse con su cumplimiento y de **forma directa** (énfasis agregado).

5. No obstante, en signo inverso dentro del párrafo 36 se manifiesta que:

(...) los actos administrativos con carácter y efectos generales (i) son *abstractos*, en tanto su formulación habilita una aplicación impersonal e indeterminada, desplegando sus efectos jurídicos solo hasta cuando una situación material específica llega a subsumirse en los presupuestos de hecho previstos en el acto administrativo; *mas no* producen efectos jurídicos —ni en sentido favorable ni desfavorable— a los intereses subjetivos de un sujeto personal o determinado, pues aquello dependerá de cada situación jurídica concreta; (ii) **son indirectos**, en cuanto se aplican a todo aquel sujeto cuya conducta se subsuma a los presupuestos de hecho a los que se constriñe el acto administrativo; *mas no* están dirigidos a destinatarios singularizados, es decir, un individuo o grupo de individuos plena y claramente identificables en el propio acto administrativo; y, (iii) son *inmediatos*, de modo que su aplicación no se encuentra condicionada a la existencia de otro acto ulterior para que puedan producir los efectos jurídicos deseados (resaltado fuera del texto original).²

6. De lo anotado precedentemente, se advierte que la sentencia de mayoría superpone el concepto de “abstracción” con el de “efectos indirectos” del acto administrativo con efectos generales (“acto”). La sentencia sostiene que un acto será abstracto siempre que su aplicación se realice de manera impersonal e indeterminada, es decir, dirigido de forma genérica a cualquier individuo cuya conducta se ajuste al presupuesto de hecho al que se sujeta el acto. En esa misma línea argumentativa, sostiene que el acto debe comportar efectos “indirectos” y para ello formula una afirmación exactamente idéntica a la señalada para el primer supuesto, al partir de la idea de que tales efectos indirectos se configuran cuando no se individualizan los “destinatarios” del acto.

7. En relación a lo anterior, cabe efectuar las siguientes puntualizaciones. En primer lugar, se debe tener en cuenta que los actos administrativos con efectos generales sí tienen la cualidad de ser “**directos**”, ya que despliegan sus consecuencias jurídicas al cumplirse el presupuesto de hecho (o antecedente) que lo regula y son inmediatos porque no requieren de otro acto para que se materialicen sus efectos. En segundo término, es imperativo aclarar que los efectos directos o indirectos no están asociados a los “**destinatarios**” de la regulación, sino a la capacidad de producir sus efectos jurídicos desde el momento en que se dicta o emana el acto, y por ello, este concepto de “directo” se encuentra indisolublemente ligado al de “inmediato”, ya que en determinadas circunstancias al producirse las consecuencias del acto desde su promulgación no se requiere de otra actuación de la administración pública para que este pueda producir tales consecuencias.

² Se ha prescindido de las notas al pie de página.

8. En el fondo la utilidad de establecer si los efectos son directos o indirectos, sirve para distinguir al acto administrativo del acto de simple administración. Es por ello que el Código Orgánico Administrativo (“COA”) dispone que el acto de simple administración produce efectos jurídicos “**indirectos**”, ya que este tipo de actos, como los informes o dictámenes, que identifican plenamente a su receptor ostentan un carácter consultivo o preparatorio para la formación de la voluntad administrativa, de modo que los efectos jurídicos no se producen cuando estos se dictan, sino con la emisión del acto administrativo subsecuente.
9. Por otro lado, si atendemos la definición de acto normativo que establecía el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva y que actualmente se recoge en el COA -que como se dijo en el párr. 3 *supra*- guarda similitud con la noción de acto administrativo de efectos generales, se tiene que ambos ostentan la capacidad de generar efectos jurídicos de forma directa, lo cual ha sido reafirmado por la jurisprudencia de la propia Corte Constitucional al dilucidar que: “**el acto administrativo de efectos generales debe propender a que su vigencia genere efectos directos** e inmediatos, de modo que su aplicación no se encuentre condicionada a la existencia de otro acto ulterior para que pueda producir los efectos jurídicos deseados” (énfasis añadido).³
10. Por lo expuesto, comparto con la decisión del voto de mayoría de rechazar la acción de inconstitucionalidad por cuanto el acto impugnado no es general; y, puntualizo mi posición respecto de que no es procedente establecer la característica de los “efectos indirectos” para categorizar al acto administrativo con efectos generales, ya que este tipo de acto normativo no parlamentario es abstracto y produce efectos directos e inmediatos.
11. Lo anterior es trascendental para que, en futuros casos, tanto la Corte Constitucional, como la comunidad jurídica en su conjunto, contribuyan a la consolidación de una línea jurisprudencial consistente en materia de control abstracto de constitucionalidad de los actos administrativos con efectos generales que dada su naturaleza *sui géneris* ciertamente representa diversas complejidades.

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

³ CCE, sentencia 5-13-IA/21, 30 de junio de 2021, párr. 28.

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 9-21-IA, fue presentado en Secretaría General el 06 de diciembre de 2023, mediante correo electrónico a las 21:41; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)