

JUEZAS Y JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL
JUEZA CARMEN CORRAL
JUEZA SUSTANCIADORA

Alexandra Nathaly Yépez y Verónica Potes, como abogadas legitimadas por los accionantes dentro de la causa **1325-15-EP**, conforme el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”), a continuación planteamos recurso de aclaración y ampliación a la sentencia dictada dentro de la presente causa, en los siguientes términos:

I. Oportunidad

1. El artículo 40 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (en adelante, “el Reglamento”) señala:

Art. 40.- Aclaración y/o ampliación.- De las sentencias y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional **se podrá solicitar aclaración y/o ampliación, en el término de tres días contados a partir de su notificación.**

Cuando se presentare un pedido de aclaración y/o ampliación, la jueza o juez que sustanció la causa elaborará el proyecto de providencia, en un término no mayor a cinco días, para conocimiento y resolución del Pleno
(Énfasis nos pertenece)

2. La sentencia No. 1325-15-EP/22 de fecha 14 de septiembre de 2022 nos **fue notificada a través de correo electrónico el día 5 de octubre** del presente año (ANEXO A). Por tanto, es oportuna la presentación de este recurso horizontal.

II. Solicitudes y sus fundamentos

3. El artículo 17 numeral 7 literal k) de la Constitución reconoce el derecho a recurrir. Entre los mecanismos para ejercer este derecho, la LOGJCC contempla a los recursos horizontales de aclaración y ampliación (art. 162 LOGJCC). Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que:

16. Con relación al recurso horizontal, la aclaración o ampliación es un mecanismo de corrección que permite a la parte procesal hacer notar al juez o jueza que la sentencia tiene expresiones oscuras o cuando no se hubiere resuelto alguno de los puntos controvertidos, o se hubiere omitido decidir sobre frutos, intereses o costas.⁸ No hay razón alguna para considerar que al no facultarse el recurso de apelación también se deban negar los recursos horizontales, que **están diseñados para corregir cuestiones de forma o completar la sentencia.** (...) ¹

(Énfasis nos pertenece)

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia Nro. Sentencia No. 1921-14-EP/20.

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

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

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

(Énfasis nos pertenece)

5. La citada medida de reparación, en particular, la frase “realización del mecanismo de consulta previa, libre e informada por parte del Estado ecuatoriano, en un plazo de 6 meses ” debe ser ampliada por lo siguiente:

Fundamentos

6. Como reconoce la propia sentencia de este caso (párrafo 79.i) los “mecanismos” que ha desarrollado el estado no son equiparables a la consulta previa; han sido meros mecanismos de socialización. Así, las concesiones, licencias y demás permisos que se han emitido siguen el dicho patrón de vulneración del derecho a la consulta, como es evidente ya en el cuerpo de jurisprudencia constitucional que se viene desarrollando en el país.
7. A pesar de que los derechos son de aplicación directa y no requieren de normativa inferior para su ejercicio, el estado ha usado como “normativa habilitante” disposiciones con subestándares restrictivos y violatorios a los derechos de consulta, como la sentencia en este caso ha reconocido.
8. De hecho, la falta de consulta prelegislativa en la construcción de una normativa que garantice su derecho de consulta previa ha impedido a los pueblos y nacionalidades indígenas hacer valer sus derechos, valores y perspectivas culturales; incluida la incorporación efectiva de los estándares vinculantes que en derecho internacional ya están vigentes en materia de consultas previas.
9. Como resultado de esta práctica de vulneración a los derechos de consultas, aquella normativa desarrollada y aplicada indebidamente ha resultado en la violación sistemática de la consulta previa. La misma sentencia de este caso, como recoge el párrafo 73, revela cómo en 24 años de vigencia constitucional y convencional del derecho a la consulta previa, libre e informada, el estado del Ecuador no sabe qué tipo de consulta le corresponde hacer cuando pretende tomar decisiones que afectan a pueblos indígenas. En esos 24 años de reconocimiento del derecho a la consulta previa, libre e informada, el Estado ecuatoriano ha emitido cientos de concesiones mineras y licencias de operación de distintas fases de proyectos mineros. En ninguno de ellos el estado ha promovido ni ha efectuado un verdadero proceso que califique como consulta previa, libre e informada. Lo que queremos resaltar es que en Ecuador no hay un solo ejemplo de una consulta desarrollada como corresponde.
10. Lo que existe son reglamentos y, sobre todo, prácticas inconstitucionales arraigadas en la cultura operativa de los ministerios tradicionalmente encargados, el Ministerio del Ambiente y el Ministerio

de Energía y Recursos no Renovables, entre otros. Estos son precisamente a los que manda a cumplir el literal b) del numeral 7 de la decisión de la sentencia.

11. Entonces, dadas las violaciones estructurales reconocidas por esta y otras sentencias de esta Corte, sin que exista ninguna otra explicación sobre las circunstancias de modo de cumplimiento del “mecanismo de consulta...”, esta reparación podría resultar ilusoria e incluso incurrir en una nueva vulneración.
12. Al respecto, cabe señalar que el inciso tercero del artículo 18 de la LOGJCC indica que:

En la sentencia o acuerdo reparatorio deberá constar expresa mención de las obligaciones individualizadas, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que deben cumplirse, salvo la reparación económica que debe tramitarse de conformidad con el artículo siguiente.

(Énfasis nos pertenece)

13. Así, consideramos que atendiendo a los estándares desarrollados en esta sentencia y la jurisprudencia de la Corte, **se debe contemplar a la participación de los pueblos a ser consultados, como circunstancia de modo de la medida de reparación ordenada en el literal b del numeral 7.** De tal forma que esa participación sea efectiva desde el diseño mismo del proceso de consulta y, consecuentemente, el proceso no parta desde “canchas marcadas” por el gobierno ni impuestas por otras instituciones estatales.
14. Es decir, consideramos que la ampliación de la circunstancia de modo para esta medida de reparación debe **incluir una fase de planificación del proceso de consulta con los sujetos a ser consultados, en donde se** acordarán los detalles del proceso a llevarse a cabo. Y para que el proceso acordado califique como una consulta previa, libre e informada de buena fe, a su vez, deberá incluir los más altos estándares de proceso y materiales previstos en la Constitución, los instrumentos internacionales en derechos humanos y colectivos y la jurisprudencia constitucional y convencional en la materia.
15. En particular, debe ampliarse en el sentido de que los estándares incluyan expresamente:
 - A) Que la consulta es un derecho que deriva de la autodeterminación de los pueblos (sentencia Sinangoe, sentencia caso Waorani),
 - B) Que el objetivo de la consulta es lograr el consentimiento de los pueblos consultados o llegar a un acuerdo con estos (Convenio 169, Declaración ONU, Declaración OEA, sentencia Sinangoe),
 - C) Que el Estado tiene que demostrar la disposición a alterar su propuesta e incluso desecharla y cancelar la ejecución del proyecto en caso de que del proceso resulte evidencias de vulneración y/o sacrificio de los derechos de los pueblos consultados
 - D) Que en caso de no lograr el consentimiento, solo excepcionalmente el Estado podrá proceder si justifica la imposibilidad de acomodar su decisión a las preocupaciones, demandas y propuestas de los pueblos consultados y explica suficientemente las razones objetivas, razonables y proporcionales que justifiquen su decisión de avanzar con su propuesta contra la decisión de los pueblos consultados. (Sentencia Sinangoe 273-29-JP/22, párrafo 123)
 - E) Que bajo ningún concepto, el Estado puede avanzar con propuestas que generen sacrificios desmedidos a los derechos colectivos de las comunidades o de la naturaleza (Sentencia Sinangoe, 273-19-JP/22, párrafo 123)
 - F) Que el Estado está obligado a obtener el consentimiento de los pueblos indígenas consultados en todos los casos en los que la jurisprudencia internacional y los instrumentos internacionales así lo requieren.

16. Todo lo anterior, ya que recién en ese acuerdo de planificación conjunta se podrá saber “cómo, cuándo, dónde y qué se va a consultar” así como “la forma, el formato, el contenido, el momento oportuno, la difusión de la información...” y especialmente cómo se van a considerar en la decisión final los hallazgos que el proceso de consulta arroje, particularmente aquellos que impliquen vulneración y/o sacrificio de los pueblos consultados.
17. Así, lo mínimo para garantizar la efectividad de esta medida de reparación es que la misma sea fruto de una planificación conjunta con los propios sujetos a ser consultados. Más aún cuando se va a realizar después de años de un proceso estatal que violó el derecho a la consulta al Pueblo Shuar, como lo reconoce esta sentencia.²
18. En estas circunstancias, **advertimos que el establecimiento *ex ante* de un plazo perentorio para la consulta sin especificar una etapa previa de construcción del procedimiento en consulta con los sujetos a ser consultados constituiría una presión indebida a las comunidades y organizaciones a consultar.** Si se lo establece con esa calidad de perentorio, un proceso tan delicado se hará al apuro en detrimento, nuevamente, de los titulares del derecho a la consulta.

Otras consideraciones

19. Además, cabe señalar que en el marco del diálogo nacional entre el movimiento indígena y el gobierno ecuatoriano tras el paro nacional de junio de este año con el actual gobierno, se ha reconocido que no existe normativa que regule el derecho a la consulta previa y que cumpla con los estándares mínimos constitucionales e internacionales sobre este derecho. La mesa sobre recursos naturales que formó parte de los diálogos discutió este problema y acordó la creación conjunta de un proyecto de ley sobre consulta previa, libre e informada.³ (ANEXO) El acuerdo no establece un plazo para esta ley ni podría hacerlo ya que deberá tramitarse en el parlamento. Realistamente, nada permite pensar que esa ley estará promulgada y publicada en los próximos seis meses.
20. Incluso, pese a lo anterior, en esa misma mesa el gobierno compartió el borrador de una reforma al reglamento del Código Orgánico del Ambiente. Esa reforma pretende regular la consulta ambiental y aplicarla también a los pueblos y nacionalidades indígenas. Ese borrador ha sido cuestionado por las organizaciones indígenas participantes en las mesas de diálogo, especialmente por la CONAIE de la cual el Pueblo Shuar Arutam hace parte. La consulta previa 57.7 no puede ser regulada por reglamento; necesariamente requiere ley orgánica, según la Constitución. La consulta previa 57.7 no se puede equiparar a la consulta ambiental, como la sentencia en este caso lo confirma en el párrafo 73 (en el mismo sentido que la sentencia precedente en el caso Manglares sentencia 22-18-IN, número 5 de la parte decisoria; aunque ambas consultas compartan lo aplicable *mutatis mutandis*, sentencia 22-18-IN, párr. 154 y 156). Cualquier decisión normativa que afecte a derechos de los pueblos indígenas tiene que ser sometida a consulta prelegislativa que es un proceso que no se agota en pedir comentarios a borradores preestablecidos desde la función ejecutiva. Como ya es tradición, los contenidos de ese borrador distan de los altos estándares ya vigentes sobre consulta a pueblos indígenas en el derecho

² Sumado a los enfrentamientos y resquebrajamiento del tejido social de las comunidades precisamente por falta de garantía de este derecho colectivo como lo estableció la Contraloría en su informe preliminar (Oficio 04235 del 23 de febrero de 2012 sobre resultados preliminares de auditorías páginas 44 a 47).

³ Ver acuerdo sobre punto 3 del acuerdo final de la mesa 5: Conformación de una mesa técnica-jurídica para construir de manera articulada el proyecto de ley, con las organizaciones sociales y organizaciones de pueblos y nacionalidades, la cual se instalará el 25 de octubre de 2022. Esta mesa contará con la participación de un asesor de la Relatoría para pueblos indígenas de las Naciones Unidas y/o de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La Conferencia Episcopal extenderá la invitación. La mesa se conformará utilizando la metodología establecida por la Conferencia Episcopal Ecuatoriana para definir actores, cronogramas y metodología de trabajo.

constitucional y en los instrumentos internacionales, en la jurisprudencia internacional y en la jurisprudencia constitucional y convencional en el Ecuador.

21. Pese a lo anterior en la presente sentencia se ha dispuesto la “*La realización del mecanismo de consulta previa, libre e informada por parte del Estado ecuatoriano, en un plazo de 6 meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia*” sin mayor explicación.
22. Insistimos que si no se realiza una ampliación a la citada frase del decisorio, dadas las vulneraciones estructurales declaradas por esta Corte en este y varios casos anteriores, podría resultar ilusoria e incluso en una nueva vulneración la sentencia, puesto que podría “ser instrumentado” por las carteras de Estado el proceso de consulta tomando en cuenta el plazo de seis meses ordenado por la corte.

Solicitud

23. Por lo anterior, solicitamos a la CCE que amplíe que la expresión “*La realización del mecanismo de consulta previa, libre e informada por parte del Estado ecuatoriano, en un plazo de 6 meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia*” en el sentido que incluya, necesariamente como circunstancia de modo lo siguiente: **una fase de planificación o fase preparatoria de la consulta con la participación activa (es decir en consulta) de quienes serán consultados, como requiere el párrafo 79.iii de esta sentencia y de la sentencia 273-19-JP/22, párrafo 99 de esta Corte.**
24. Además, considerando que la sentencia ya estableció una circunstancia de tiempo (6 meses), consideramos que para que dicha circunstancia de tiempo sea coherente con la propia sentencia y no constituya un pretexto de una nueva vulneración de derechos, se debería incluir en la circunstancia de modo de cumplimiento de esta medida de reparación lo siguiente:
 - a) **Que la planificación de la consulta deberá acordarse en los próximos seis meses entre el gobierno y quienes participarán en la consulta.**
 - b) **Que en el acuerdo sobre la planificación de la consulta se establecerá los plazos culturalmente apropiados para llevar adelante el proceso de consulta propiamente dicho.**
 - c) **Que la realización de la consulta, incluidos los plazos, se desarrollará conforme este acuerdo.**

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

Fundamentos

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

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

26. Sin embargo, no considera que la participación efectiva de los pueblos y nacionalidades para el ejercicio de su derecho a la consulta previa requiere recursos para que este se haga efectivo. Por ejemplo, recursos

para movilizaciones, reuniones internas de las organizaciones y entre comunidades –distintas de las audiencias conjuntas con los consultantes-, contratación de personas expertas en los diversos temas técnicos que supone un proyecto minero, etc.

27. Ni las comunidades y pueblos indígenas en general, ni el pueblo Shuar en Particular, ni otros sujetos a ser consultados disponen de esos recursos. El garante del derecho a la consulta y, por ende, responsable de su realización, es el Estado; éste debe brindar los medios y recursos para su ejercicio. Cabe resaltar que a la luz del principio de autonomía y autodeterminación los pueblos indígenas en general, y en concreto, el Pueblo Shuar, no podría ser obligado a tener asesoría de personas contratadas por el Estado o, peor, la empresa interesada.

Solicitud

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

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

Fundamentos

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

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

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

Solicitud

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

D) Ampliación del literal d del numeral 7 de la decisión de la sentencia:

Solicitud

32. En concordancia con lo anterior en particular la solicitud en el literal A) arriba, se solicita que se amplíe la medida de reparación establecida en el literal d del numeral 7 de la decisión de la Corte en la sentencia del presente caso de manera que se entienda **que el seguimiento que hará la Defensoría del Pueblo del Ecuador (DPE) incluirá la fase de planificación o fase preparatoria de la consulta.**
33. Para esta tarea, la DPE debe tomar en cuenta la resolución 021-DPE-DD-2019 sobre “Criterios para la vigilancia del debido proceso en los procesos de consulta previa libre e informada, de buena fe y de la consulta ambiental” de 20 de febrero de 2019.

III. Notificaciones

27. Nos sigan notificando al casillero electrónico veropotes@gmail.com. En lugar del casillero asesoria.cedhu@cedhu.org se notifique al correo nyopez@amazonwatch.org de la abogada Alexandra Nathaly Yépez, debido a que el primer correo ha sido deshabilitado y no se encuentra en uso.