



Ref. Acción Pública de Inconstitucionalidad en contra del Decreto Ejecutivo 754 que reforma el Reglamento al Código del Ambiente.

SEÑORAS Y SEÑORES JUECES CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Organización Waorani de Pastaza, mediante su autoridad política SILVANA NIHUA YETI, con documento de identidad número 160059410-3, domiciliada en el cantón Puyo, provincia de Pastaza, nacionalidad Waorani, cuyo nombramiento ha sido registrado mediante Resolución Nro. SGDPN-DRCPN.2022.1774-E de 29 de julio de 2022; **Comunidad A'i Cofán de Sinangoe**, mediante su autoridad política WIDER ANDERSON GUARAMAG UMENDA con documento de identidad número 2100561832, domiciliado en la parroquia Puerto Libre, cantón Gonzalo Pizarro, provincia de Sucumbíos, Ecuador, cuyo nombramiento ha sido debidamente registrado mediante Resolución Nro. SGDPN-DRCCPN-2022-376 del 29 de junio de 2022 y emitida por la Dirección de Registro y Capacitación para Comunas, Comunidades, Pueblos y Nacionalidades, de la Secretaría de Gestión y Desarrollo de Pueblos y Nacionalidades;¹ **Nacionalidad Siekopai**, mediante su autoridad política ELÍAS ROBERTO PIYAHUAJE PAYAHUAJE, según Resolución Nro. SGDPN-DRCPN-2022-440, de 29 de julio de 2022, con cédula de ciudadanía 1500141310, de 66 años de edad, nacionalidad Siekopai, domiciliado en la comunidad de San Pablo de Katëtsiaya, perteneciente a la parroquia San Roque, cantón Shushufindi, provincia de Sucumbíos; **Fundación Alianza Ceibo**, creada mediante Acuerdo Ministerial N° 086 de fecha 10 de junio de 2015 del Ministerio de Medio Ambiente de la República del Ecuador, con domicilio legal y tributario en la ciudad de Lago Agrio, Ecuador, con RUC 2191735016001, mediante su Directora Ejecutiva, GLADYZ FABIOLA VARGAS QUENAMA, de nacionalidad ecuatoriana, con C.I. 2100300660, domiciliada en la comunidad A'i Cofán Dureno, ubicada en el cantón Lago Agrio, provincia de Sucumbíos; **Surkuna, Centro de apoyo y protección de los Derechos Humanos**, representada por ANA CRISTINA VERA SÁNCHEZ con documento de identidad número 1713738407, domiciliada en la ciudad de Quito, Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha; **Jorge Acero Gonzalez**, con cédula de ciudadanía número 1751975762, domiciliado en la ciudad de Nueva Loja, Cantón Lago Agrio, Provincia de Sucumbios, coordinador legal de **Amazon Frontlines**; **Lina María Espinosa Villegas**, defensora de Derechos Humanos, Colectivos y de la Naturaleza, con cédula de identidad 1724747769, domiciliada en la ciudad de Nueva Loja, Cantón Lago Agrio, Provincia de Sucumbios, miembro del equipo de derechos de **Amazon Frontlines**; comparecemos de conformidad a lo dispuesto en los artículos 436.2 y 439 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante CRE), artículos 74, 77, 98 y 113 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control

¹ Dirección de Registro y Capacitación para Comunas, Comunidades, Pueblos y Nacionalidades, RESOLUCIÓN Nro. SGDPN-DRCCPN-2022-376, 29 de junio de 2022, art. 1-3.



Constitucional (en adelante LOGJCC), artículo 67 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (en adelante RSPCCC), para proponer la siguiente **ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD** en contra el **Decreto Ejecutivo N° 754 de 31 de mayo de 2023** y publicado en el **Registro Oficial Suplemento N° 323 el 2 de junio de 2023**, por el cual se reforma al **Reglamento al Código de Ambiente**.

I.- Designación de la autoridad ante quien se propone

De conformidad a lo establecido en los artículos 75 y 436.2 de la Constitución del Ecuador, y 75. 1. d. y 79 numeral 1 de la LOGJCC, el órgano con competencia para conocer, tramitar y resolver la presente demanda de inconstitucionalidad es la Corte Constitucional del Ecuador.

II.- Nombre completo, número de cédula o pasaporte y domicilio de las personas demandantes

De conformidad al artículo 79 numeral 2 de la LOGJCC los datos de identidad de los demandantes se encuentran detallados en el encabezado de la presente demanda de acción pública de inconstitucionalidad.

III.- Denominación del órgano emisor de la disposición jurídica objeto del proceso

De conformidad al artículo 79 numeral 3 de la LOGJCC, señalamos que el órgano emisor del Decreto Ejecutivo No. 754 de 31 de mayo de 2023 y publicado en el Registro Oficial Suplemento N° 323 el 2 de junio de 2023, mediante el cual se reforma al Reglamento del Código de Ambiente, suscrito por la Presidencia de la República del Ecuador, en persona del Presidente de la República, Guillermo Alberto Santiago Lasso Mendoza, a quien se lo citará en la calle García Moreno N10-43, entre Chile y Espejo de la ciudad de Quito, provincia de Pichincha. Su correo electrónico es atencionciudadana@presidencia.gob.ec

Así mismo, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, en la presente acción se solicitará la comparecencia del Procurador General del Estado, Dr. Juan Carlos Larrea Valencia, quien será citado en la Av. Amazonas N39-123 y Arízaga de la ciudad de Quito, provincia de Pichincha. Su correo electrónico es juan.larrea@pge.gob.ec

IV.- Indicación de las disposiciones acusadas como inconstitucionales

En apego a lo dispuesto en el artículo 79 numeral 4 de la LOGJCC, indicamos a la Corte Constitucional las disposiciones acusadas como inconstitucionales:



1. Inconstitucionalidad por la forma del texto completo del Decreto Ejecutivo No. 754 de 31 de mayo de 2023 y publicado en el Registro Oficial Suplemento N° 323 el 2 de junio de 2023, por haber vulnerado el principio de reserva de ley previsto en el artículo 132 y 133, y el derecho a la consulta prelegislativa prevista en el artículo 57 numeral 17 de la Constitución de 2008.
2. Inconstitucionalidad por el fondo de la totalidad del Decreto Ejecutivo No. 754 de 31 de mayo de 2023 y publicado en el Registro Oficial Suplemento N° 323 el 2 de junio de 2023, por violar la seguridad jurídica, el derecho a la autodeterminación reconocido en el artículo 57 numerales 1 y 9, el derecho a la consulta y consentimiento reconocido en el artículo 57 numerales 7 y 17 de la Constitución de 2008.
3. Inconstitucionalidad por el fondo de los siguientes artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 del Decreto Ejecutivo No. 754 de 31 de mayo de 2023 por violar el derecho a la autodeterminación reconocido en el artículo 57 numerales 1 y 9, el derecho a la consulta y consentimiento reconocido en el artículo 57 numerales 7 y 17 de la Constitución de 2008, y en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT.
4. Inconstitucionalidad por el fondo de los siguientes artículos 1, 2, 3, 4, 5 del Decreto Ejecutivo No. 754 de 31 de mayo de 2023 por violar el derecho a la consulta ambiental previsto en el artículo 398 y en el artículo 395 numeral 3 de la Constitución.

A continuación, se expone el contenido y alcance de las normas constitucionales vulneradas, a la luz de los estándares establecidos por la Corte Constitucional, para finalmente desarrollar los argumentos por los que cada disposición normativa es inconstitucional.

V. Disposiciones constitucionales infringidas con especificación de su contenido y alcance.

1. De conformidad al artículo 79 numeral 5 de la LOGJCC exponemos los siguientes fundamentos de la pretensión de declaratoria de inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 754 de 31 de mayo de 2023, para lo cual se considerará las normas que integran el bloque de constitucionalidad, entendiendo la complementariedad entre la Constitución, el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y las sentencias de la Corte Constitucional.
2. Este bloque de constitucionalidad referente al derecho a la consulta previa libre e informada la cual ha sido discutido en dos dimensiones que se desprenden del artículo 57 de la Constitución, el cual abarca el derecho que tienen los ppii frente a cualquier acto legislativo o normativo que afecte sus intereses y formas de vida y el derecho a ser consultados frente a cualquier acto relacionado con planes o programas de entidades públicas o privadas que involucren el modo de vida de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.



Bloque de constitucionalidad sobre el derecho a la consulta y consentimiento previo, libre e informado.

3. El deber de consultar y obtener el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas cuando se vayan a adoptar medidas de carácter normativo o administrativo que les puedan afectar es una obligación del Estado ecuatoriano. Esta obligación es correlativa al derecho de los pueblos y nacionalidades a ser consultados y consultadas. Esta obligación está establecida en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, el artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y el artículo 57.17 de la Constitución de la República. Asimismo, ha sido desarrollada en las sentencias 20-12-IN/20, 3-15-IA/20 y 45-15-IN/22. En las sentencias de la Corte Constitucional, se ha referido a la obligación de consultar y al derecho al consentimiento previo, libre e informado previsto en los instrumentos internacionales de derechos humanos, que en la Constitución de 2008 se encuentran reconocidas en dos vías de consulta (Constitución de 2008, art 57 numerales 7 y 17).

Consulta y consentimiento previo libre e informado previsto en el artículo 57 numeral 7 de la Constitución

4. En la sentencia 273-19-JP/22 de la Corte Constitucional estableció un precedente obligatorio respecto a la especificidad que debe haber respecto de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas establecimiento procedimientos culturalmente adecuados a cada uno de ellas en relación a su identidad cultural basada en la especial relación con sus territorios. En particular indicó que:

“en todos los casos corresponde a los jueces constitucionales analizar la presunta vulneración de derechos sobre la base del contexto de las comunidades, pueblos y nacionalidades ancestrales y su relación con el territorio, así como de las particularidades de cada caso en cuestión” (párr. 82)

5. Por tanto no se pueden establecer procedimientos estandarizados aplicables para todas las comunidades indígenas en general sin considerar su especificidad, debido a que aquello violaría su autodeterminación e identidad cultural. Se ha establecido el derecho a la Consulta y Consentimiento Previo, Libre e Informado como el derecho que permite la garantía de la integridad cultural y la autodeterminación, que como hemos mencionado se encuentra previsto en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, y materializado en la Constitución de 2008 en el derecho previsto en el artículo 57 numerales 7 y 17.
6. En este apartado profundizamos en los estándares que desarrollan el contenido del numeral 7 del artículo 57:

“La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se



obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley”

7. La Corte Constitucional en el sentencia 273-19-JP/22 indicó que del artículo 57 numeral 7 de la Constitución se desprende que la consulta y consentimiento previo libre e informado debe contar con los siguientes parámetros:

1. Características: “Previa, libre e informada”, “obligatoria y oportuna”.
2. Temporalidad: “Dentro de un plazo razonable”.
3. Aspecto a consultar: “Planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente”;
4. Sujetos obligados: Las “autoridades competentes”.
5. Se debe garantizar además que puedan “Participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen”.
6. Efectos: “Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley

8. En la sentencia 1325-15-EP/22 la Corte Constitucional indicó que el derecho a la consulta previa es un asunto de relevancia nacional “por medio del cual se busca precautelar que no se lesionen los derechos de los pueblos indígenas frente a posibles afectaciones ambientales ambientales y culturales (en el desarrollo de las actividades extractivas dentro de sus territorios)”²

9. Estos procedimientos deben tener una fase previa en la que se identifique a los sujetos consultados, y se realice una concertación sobre las formas y metodologías en que se van a llevar a cabo el procedimiento de consulta. La determinación de la afectación ambiental y cultural que produciría una actividad, plan o proyecto extractivo no debe ser realizada de forma unilateral por parte del Estado, sino debe determinarse mediante la opinión de los pueblos indígenas involucrados, esto es,

“La opinión de los pueblos indígenas de que se trate acerca de las posibles consecuencias más amplias de una decisión constituye el punto de partida para evaluar si una medida legislativa o administrativa o un proyecto que se refiera a sus tierras o territorios los afecta. Debe caber a los pueblos indígenas una importante función en la tarea de establecer si la medida o proyecto les afecta y, en la afirmativa, hasta qué punto. Los pueblos indígenas pueden poner de manifiesto posibles perjuicios que no sean evidentes para el Estado”.³

10. Es una obligación indelegable del Estado que debe realizarse en todas las fases de planeación y desarrollo de un proyecto, obra o actividad, desde las primeras etapas y no solamente cuando se requiera aprobación de la comunidad. Esto permite que las comunidades puedan tener el tiempo suficiente para hacer discusiones internas y luego brindar una respuesta al Estado. En este caso particular al tratarse de planes y proyectos extractivos es necesario se haga desde la fase de planeación, y particularmente, en la construcción de los Estudios de Impacto Ambiental, porque permite que

² Corte Constitucional, Sentencia 1325-EP/22, párr. 61

³ Consejo de Derechos Humanos, Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2018) Consentimiento libre, previo e informado: un enfoque basado en los derechos humanos, A/HRC/39/62 párr.



“las restricciones impuestas a las comunidades indígenas o tribales, respecto del derecho a la propiedad por la emisión de concesiones dentro de su territorio, no impliquen una denegación de su subsistencia como pueblo (...) la aprobación del estudio de impacto ambiental es una actuación estatal que necesariamente debió ser planificada, fiscalizada, valorada y realizada bajo los parámetros que engloba la institución de la consulta previa.⁴

11. La consulta previa, libre e informada debe ser profunda permitiendo la real participación de las comunidades “para que tengan la posibilidad real de incidir en las decisiones que se tomen” (párr. 88). Pero debe hacerse atendiendo a los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, respetando las formas de organización propia de cada comunidad, pueblo o nacionalidad indígena.
12. En ese sentido, el deber de informar debe ser amplio y pleno, mediante información clara y accesible, para que se conozcan los beneficios y riesgos de la actividad, plan o proyecto extractivo. Esto les permite a las comunidades “evaluar si aceptan el plan de desarrollo o inversión propuesto”⁵.
13. Esto implica que “las partes involucradas cuenten con la flexibilidad necesaria para acomodar los intereses en juego”. Es decir, que debe llevarse a cabo mediante un diálogo intercultural genuino donde se pueda cumplir con lo que se ha denominado “deber de acomodo” por parte del Estado, mediante procedimientos que permitan “modificar el diseño inicial del proyecto consultado o incluso cancelarlo sobre la base de los resultados de la consulta”⁶. Esto demuestra la buena fe, caso contrario, se entendería que se parte de una decisión tomada de antemano.
14. Una consulta que respete esos estándares y que permita la comprensión plena de la obra, actividad o proyecto, permite garantizar el derecho al consentimiento previo, libre e informado.⁷ Este consentimiento ha sido interpretado como,

“una salvaguarda reforzada de los derechos de los pueblos indígenas, dada su conexión directa con el derecho a la vida, a la identidad cultural y a otros derechos esenciales en relación con la ejecución de planes de desarrollo e inversión que afecten al contenido básico de dichos derechos”⁸

15. Por tanto, la obtención del consentimiento luego de una consulta profunda es el estándar para todos los casos. Es decir, es la regla para los procedimientos de regularización ambiental. Incluso, para la Corte Constitucional “bajo ningún concepto se puede realizar un proyecto que genere sacrificios desmedidos a los derechos colectivos de las comunidades y de la naturaleza”,⁹ y es enfática al indicar que “incluso cuando estos (planes o proyectos) puedan perseguir la satisfacción de finalidades legítimas en una sociedad

⁴ Corte IDH, sentencia del caso Sarayaku Vs. Ecuador, párrs. 205 y 206 (se han omitido las citas al pie de página del texto original).

⁵ Corte IDH, Caso Sarayaku vs Ecuador. Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 177

⁶ Corte Constitucional, Sentencia 273-19-JP/22, párr. 95

⁷ Corte Constitucional, Sentencia 20-12-IN/20, párr. 75

⁸ Corte Constitucional, Sentencia 273-19-JP/22, párr 94, citando a OEA/Ser. L/V/II. Doc. 56/09 30 de diciembre de 2009, párr. 332

⁹ Corte Constitucional, Sentencia 273-19-JP/22, párr. 123



democrática”. Esto indica que debe partirse de la presunción de que la actividad, plan o proyecto no debe adoptarse sin el consentimiento de los pueblos indígenas.

16. Por otro lado, la Corte Constitucional ha indicado que la efectividad de los procesos de consulta que permitan garantizar el consentimiento previo, libre e informado deben hacerse “de manera articulada entre las carteras de Estado en materia medioambiental, de explotación de recursos naturales y energía, agua, entre otras (...) para garantizar una implementación apropiada que aborde el plan o programa desde todas sus aristas”.¹⁰
17. Es importante dejar presente que los estándares sobre consulta y consentimiento previo libre e informado son diferentes a aquellos de la consulta ambiental. Por tanto, para proceder a la consulta previa es suficiente con verificar la presencia de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas superpuestas con el área de influencia del plan, proyecto o actividad. La consulta previa no suple ni reemplaza a la consulta ambiental. Esto porque: a) la consulta ambiental u otros mecanismos infra constitucionales de participación social no toman en cuenta cuestiones inherentes a las inquietudes y necesidades propias de la cosmovisión de los pueblos indígenas; b) son procedimientos dirigidos a la ciudadanía en general, sin un enfoque intercultural en los que se tome en cuenta la organización social, formas de ejercicio de autoridad, derecho propio de cada pueblo indígenas; c) no se realiza un diálogo intercultural desde la fase de planeación. En efecto, la Corte Constitucional en la sentencia 1325-15-EP/22 estableció que,

“en todos los procedimientos en los que las autoridades competentes deban planificar, aprobar o conceder autorizaciones para el aprovechamiento de recursos naturales no renovables en los territorios indígenas y sus áreas de influencia, deberán aplicar la figura de la consulta previa, libre e informada, para de esta forma evitar una posible superposición con consulta ambiental que es más restringida (exclusivamente para temas ambientales) y genérica (dirigida a cualquier comunidad sin importar su origen o composición étnica), sin que esto obste la obligación de realizar los demás procedimientos de consulta o participación social de las poblaciones no indígenas, de conformidad a los presupuestos legales previstos en la normativa aplicable”¹¹.

Consulta prelegislativa y consentimiento previo, libre e informado previsto en el artículo 57 numeral 17 de la Constitución

18. En la sentencia 20-12-IN/20, la CCE determinó que el derecho a la consulta prelegislativa del artículo 57 numeral 17 garantiza la participación de los pueblos indígenas en cualquier decisión que pueda afectar derechos colectivos. En el desarrollo jurisprudencial la Corte Constitucional estableció que ésta tiene una doble dimensión:

- (i) Por un lado, la consulta prelegislativa constituye un requisito de forma previo a la expedición de medidas adoptadas en ejercicio de cualquier poder normativo en cuanto constituye una fase previa a su aprobación.
- (ii) Por otra parte, la consulta prelegislativa constituye un derecho constitucional reconocido por el artículo 57 numeral 17 de la CRE y en instrumentos internacionales como el artículo 6 numeral 1 del Convenio 169 de la OIT y el artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.#

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia 273-19-JP/22, párr. 104

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia 1325-15-EP/22, párr. 82



La falta de garantía y cumplimiento de este derecho vuelve el acto inconstitucional tanto por la forma como por el fondo.

19. La consulta prelegislativa es un derecho constitucional de carácter sustantivo. La participación de los pueblos indígenas en los actos normativos o administrativos permite precautelar los valores constitucionales de la interculturalidad y plurinacionalidad (Art. 1) y el deber del Estado de promover la unidad y la igualdad en la diversidad y en las relaciones interculturales (Art. 83, numeral 10).
20. En la sentencia 45-15-IN/22, la Corte Constitucional indicó que las medidas normativas o administrativas que serán consultadas deben responder a lo que dicen los pueblos indígenas y no lo que diga el Estado de forma unilateral. Por ello cobra especial relevancia que esas afectaciones por lo general se verán **“en modos no percibidos por otros individuos de la sociedad”**.
21. Por ello, debe actuarse de **“buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas, de manera tal que la consulta no se limite ni se agote en un mero trámite formal”**. Por tanto, las medidas deben ser emitidas solamente si se ha obtenido el consentimiento previo, libre e informado. La Corte fue clara en definir que “simples trámites de audiencia o de información no constituyen una adecuada consulta a la luz de los estándares internacionales.”¹²
22. En la jurisprudencia se ha establecido un conjunto de condiciones mínimas que deben garantizar este derecho de forma efectiva en interdependencia con el derechos a la autodeterminación y el consentimiento previo, libre e informado. **En efecto**, “la consulta prelegislativa es mucho más extensa que una simple participación en procesos de difusión o audiencias públicas, en cuanto a este tipo de mecanismos no constituyen un proceso de consulta prelegislativa adecuada a los pueblos indígenas, sino simples audiencias a las que pudieran acudir cualquier otro ciudadano”.
23. En ese sentido, recogiendo los criterios de los órganos de protección internacionales, la Corte estableció que la consulta debe constituir un “diálogo genuino entre ambas partes signadas por comunicación y entendimiento, mutuo respeto y buena fe, y con el deseo sincero de llegar a un acuerdo común”. En definitiva, en las múltiples sentencias se ha establecido que las consultas prelegislativas deben respetar los siguientes estándares:
 - A. El procedimiento de la CPL debe ser de carácter **flexible** de acuerdo con el derecho interno de cada Estado y las tradiciones, usos y costumbres de los pueblos consultados.
 - B. **La consulta es de carácter indelegable**. El obligado es el Estado a través del órgano que tenga la competencia, en todos sus niveles, por tanto, no puede entenderse como el cumplimiento cuando terceros realizan procesos de socialización.

¹² Corte Constitucional, Sentencia No. 28-19-IN/22, 19 de enero de 2022, Jueza Ponente Karla Andrade Quevedo, Inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 751 sobre la zona intangible Tagaeri Taromenane.



- C. El **carácter previo** de la consulta debe reflejarse en que la misma se realice antes de que se emita la medida administrativa o normativa.[#] En particular garantizar que se escuche la opinión de los pueblos indígenas en el momento de la planificación del proceso de consulta, para definir qué temas y metodologías se usarán.
- D. El carácter **público e informado**, supone que la consulta se haga de manera pública y proporcionando la debida información al sujeto consultado sobre el alcance de esta. La finalidad de la consulta será llegar a un **acuerdo o consentimiento**. Esta obligación no se satisface con la mera información o difusión pública de la medida o con actos de “socialización” que no están destinados a obtener el consentimiento de las personas involucradas. Para ello debe demostrarse que el Estado cumplió con el deber de acomodo, incluyendo las preocupaciones e intereses de los sujetos consultados.
- E. Todos los involucrados en el proceso de consulta están obligados a actuar de **buena fe**. Asimismo, los compromisos alcanzados mediante este proceso deben ejecutarse de buena fe.
- F. Debe hacerse en un **plazo razonable**, que permita a los sujetos consultados informarse adecuadamente, deliberar internamente, y exteriorizar sus preocupaciones de acuerdo con procedimientos culturalmente apropiados.
- G. Se debe contar con la opinión de los sujetos consultados en **todas las fases de la consulta**. En particular, debe considerar sus tradiciones, usos y costumbres.
- H. Se debe respetar la **estructura social y los sistemas de autoridad** y representación de los pueblos indígenas. Considerando que la autodeterminación implica que son los pueblos indígenas los únicos que pueden definir quién y cómo los representa.
- I. El proceso debe tener un carácter **sistemático y formalizado**, que permita identificar a los pueblos indígenas de otras personas y organizaciones, que permita distinguir los consensos y disensos.
24. A continuación, vamos a demostrar cómo el Decreto 754 tanto en su procedimiento de promulgación como en el fondo vulneran el bloque de constitucionalidad sobre derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y en particular de la consulta previa libre e informada y consulta prelegislativa.

VI. Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, de la incompatibilidad en razón de la forma.

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

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

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



26. Existen vicios de inconstitucionalidad en el proceso de promulgación del Decreto 754, porque se violó el principio de reserva de ley, y el derecho a la consulta prelegislativa. En efecto, el Decreto 754 establece regulaciones sobre el ejercicio del derecho a la consulta ambiental y el derecho a la consulta y consentimiento previo, libre e informado dentro de los trámites de regularización ambiental.
27. Primero, se incluyen disposiciones que reforman el Código de Ambiente, y establecen regulación al derecho a la consulta ambiental previsto en el artículo 398 de la Constitución; al mismo tiempo que esas regulaciones se aplicarán a comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas que se encuentren en los territorios incluidos en el área de influencia.
28. Segundo, en el procedimiento de expedición del Decreto 754 se aplicó el inconstitucional Decreto 604 que desarrolla un “*Instructivo para la Aplicación de la Consulta Prelegislativa para la Expedición de Actos Normativos de la Función Ejecutiva*”, por tanto se violó el derecho a la consulta prelegislativa. En los considerandos del 754, se indica el trámite realizado según:

Oficio No. MAATE-MAATE-2022-0933-O, de 06 de diciembre de 2022, sobre la aplicación del art. 8 del Decreto 604, en el que adjunta Informe Técnico Jurídico sobre la Pertinencia de la Consulta Prelegislativa del proyecto de reforma al Reglamento del Código Orgánico Ambiental.

Oficio Nro. PR-SNJRD-2022-OQ, de fecha 08 de diciembre de 2022, mediante el cual la Secretaría Jurídica de la Presidencia, encargó al MAATE la ejecución del proyecto de reforma al Reglamento COAM.

Oficio MAATE-MAATE-2023-0707-O, sobre el informe final de resultados sobre la implementación de la consulta prelegislativa del proyecto de Reforma de Reglamento COAm referente a la Consulta Ambiental.

29. A continuación, exponemos *las disposiciones constitucionales infringidas* en el proceso de emisión del Decreto 754 *y los argumentos* que sustentan la inconstitucionalidad por la forma:

6.1. Inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 754, por razones de forma al vulnerar el principio de reserva de ley

30. El Art. 133 de la Constitución establece expresamente que:

Art. 133.- Las leyes serán orgánicas y ordinarias. **Serán leyes orgánicas: [...] 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. [...] La expedición, reforma, derogación e interpretación con carácter generalmente obligatorio de las leyes orgánicas requerirán mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional.** Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica. [Énfasis añadido]

31. Adicionalmente, el Art. 425 de la Constitución establece expresamente que:

Art. 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; **las leyes orgánicas**; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; **los decretos y reglamentos**; las ordenanzas; los



acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos. En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior. [...] .

32. En consecuencia, de una interpretación literal y sistemática del texto constitucional se determina que: 1) los derechos y garantías establecidos en la Constitución sólo puede regularse a través de leyes orgánicas, aprobadas y promulgadas por la Asamblea Nacional, y exclusivamente a través del procedimiento establecido para el efecto en los artículos 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139 y 140 de la propia Constitución; ii) el ejercicio de los derechos y garantías establecidos en la Constitución no puede regularse a través de normas distintas a las leyes orgánicas; especialmente si dichas normas no se derivan y se fundamentan en leyes orgánicas.
33. En ese sentido, para la Corte Constitucional en las sentencias 001-10-SIN-CC y 38-13-IS/19, de 13 de diciembre de 2019, la ley orgánica es el único instrumento normativo de interés común habilitado para regular el ejercicio de derechos y garantías constitucionales. Siendo que solamente cuando exista “delegación legislativa” puede desarrollarse el contenido de los derechos en instrumentos jurídicos de menor jerarquía que una ley. En esta sentencia, la Corte Constitucional respecto de la consulta previa determinó que no existe delegación expresa, por tanto su contenido solo puede ser establecido por vía de una ley orgánica en sentido formal y material.
34. En el caso del Decreto 754 se establecen regulaciones sobre el derecho a la consulta ambiental (Art. 398 de la Constitución) sin considerar que el propio texto constitucional determina que la regulación debe hacerse mediante una ley orgánica, es decir, mediante procesos amplios de deliberación democrática que reduzca la arbitrariedad y discrecionalidad cuando surgen de la decisión o voluntad unilateral del Ejecutivo. Una ley orgánica es la única vía por la que se pueden restringir derechos mediante las regulaciones, según las sentencias de la Corte IDH y de la Corte Constitucional.
35. Según se desprende del texto del Decreto, se pretende aplicarlo también a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas para hacer pasar esos procedimientos como consulta previa, libre e informada. Por tanto, también un desarrollo de este derecho debía hacerse mediante Ley Orgánica según lo ha ordenado, por varias ocasiones, la Corte Constitucional (Sentencia 001-10-SIN-CC). Existe, de parte del Ejecutivo, un intento reiterado de regular y establecer restricciones mediante Decretos unilaterales, conducta que ha sido revisada y sancionada por la Corte Constitucional (Sentencia 38-13-IS/19).
36. Según la Constitución, ninguna norma legal puede restringir el contenido de los derechos o garantías constitucionales; y además este contenido debe desarrollarse de manera progresiva. En este sentido, cualquier norma que restrinja o limite el ejercicio del derecho a la consulta, o cualquier acción u omisión que disminuya o anule el ejercicio de los derechos, no será aplicable jurídicamente, pues estaría en discordancia con los preceptos constitucionales vigentes (Constitución del Ecuador, 2008: arts. 11, numerales 4 y 8; 84, 85, numeral 2).,
37. Demostramos que existe una inconstitucionalidad por la forma en tanto que el Decreto 754 establece regulaciones que debían hacerse mediante Ley Orgánica, y no mediante



Decreto del Ejecutivo. En su contenido establecen procedimientos que restringen el derecho a la consulta y consentimiento previo, libre e informado de las comunidades, pueblos y nacionalidades, como veremos en los vicios de inconstitucionalidad por el fondo.

6.2. Inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 754, por razones de forma, al vulnerar el derecho a la consulta prelegislativa

38. Conforme lo indicamos anteriormente el derecho a la consulta prelegislativa previsto en el artículo 57 numeral 17 de la Constitución de 2008, indica que,

Art. 57.17. Ser consultados antes de la adopción de una **medida legislativa** que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos. **[en adelante, el derecho a la “la consulta prelegislativa” o la “CPL”]**

39. La consulta prelegislativa es un “un requisito de forma previo a la expedición de medidas adoptadas en ejercicio de cualquier poder normativo en cuanto constituye una fase previa a su aprobación”

40. En el proceso de promulgación del Decreto 754 se intentó aplicar un supuesto procedimiento de consulta prelegislativa, que fue promulgado en el Decreto 604, también inconsulto e inconstitucional. En efecto, en el contenido del Decreto 754 se establece que el proceso de regularización ambiental para planes, proyectos y actividades extractivas se aplicarán las mismas disposiciones cuando dentro de las áreas de influencia se encuentren territorio de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. Por tanto, la aplicación de un supuesto y viciado proceso de consulta prelegislativa se justifica porque el contenido del Decreto 754 afectaría ambiental y culturalmente a los pueblos indígenas.

41. El 06 de marzo de 2023 mediante una publicación en la página web del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica se indica que esta cartera de Estado “dirige la Consulta Prelegislativa del Proyecto normativo de Reforma al Reglamento del Código Orgánico del Ambiente, respecto del Proceso de Participación Ciudadana para la consulta ambiental”. Se convoca a “revisar, a deliberar y contribuir con este proyecto de reforma, con sus opiniones, observaciones, criterio y aportes”, sin que aquello sea un proceso culturalmente adecuado de consulta prelegislativa por lo siguiente:

Estándar previsto en el bloque de constitucionalidad (20-12-IN/20)	Violación en el procedimiento de promulgación del Decreto 754 aplicando el Decreto 604
Flexibilidad de acuerdo a las tradiciones, usos y costumbre de los pueblos indígenas.	No se tomó en cuenta las formas de ejercicio de autoridad de cada comunidad, pueblo y nacionalidad indígena.
Carácter previo: no se escuchó sobre temas y metodologías	No se concertó el procedimiento y los temas que deberían ser consultados. Se entregó el borrador



	ya construido sin dar oportunidad de establecer el cómo sería la consulta y qué temas.
Carácter público e informado	La convocatoria solo establece la publicación de la información, más no un proceso de informar sobre el contenido de la disposición normativa mediante procesos culturalmente adecuados.
Obtención del consentimiento previo, libre e informado.	La convocatoria solamente refiere a tomar los criterios y observaciones, más no en establecer el deber de acomodo que permita llegar a acuerdos.
Procedimientos de buena fe	El MAATE entregó un borrador que fue “socializado” y luego publicado, pero no se demuestra que se haya tomado en cuenta observaciones y comentarios realizados, y la justificación y motivación de porque son tomados en cuenta o no. ¹³
Plazo razonable para deliberar y exteriorizar preocupaciones mediante procesos culturalmente adecuados.	El proceso tuvo una duración del 06 de marzo al 18 de abril de 2023, sin que haya existido un plazo adecuado para la deliberación interna de las organizaciones del movimiento indígena y sus comunidades de base. Así como solamente se estableció que los comentarios se envíen por correo electrónico sin establecer procedimientos en territorio con las comunidades ¹⁴ .

Fuente: Sentencia 20-12-IN/20; Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica.

42. Conforme queda demostrado el procedimiento realizado según el Decreto 604 no garantizó de forma adecuada la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades, por tanto, se vulneran los estándares establecidos por la Corte Constitucional que ha desarrollado el contenido del artículo 57 numeral 17 de la Constitución. La Corte definió que:

“la obligación de consultar no se extiende únicamente a los actos normativos que hayan seguido el procedimiento de formación de la ley; sino también, **mutatis mutandis, aquellos promulgados por las autoridades administrativas en uso de sus atribuciones constitucionales y legales**”.¹⁵

43. La consulta no es un mero requisito formal, sino un derecho sustantivo, que debe respetarse en la adopción de la toma de decisiones que pueden afectar derechos colectivos de pueblos indígenas. En ese sentido, en la Sentencia No. 001-10-SIN-CC, de 18 de marzo

¹³ Véase el documento antes de publicar en el Registro Oficial: https://maecalidadambiental.files.wordpress.com/2023/03/15-espanol_de-604-y-rcoda-2.pdf

¹⁴ Véase cronograma: <https://www.ambiente.gob.ec/consulta-prelegislativa/>

¹⁵ Ibid, pág. 28



Aplicación estandarizada y general de procedimientos de regularización ambiental sin distinguir entre la ciudadanía en general y la protección reforzada de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.

48. El Decreto 754 establece un procedimiento reglamentario para los procesos de regularización ambiental para proyectos, obras o actividades a realizarse en los territorios sin hacer una distinción de los sujetos de derechos que podrán ser afectados. Según el artículo 4 que reforma el artículo 463 del Reglamento al COAm, el ámbito de aplicación del reglamento está previsto para avanzar en los trámites de autorizaciones administrativas ambientales:

Proyectos, obras o actividades de **alto y mediano impacto ambiental del sector estratégico y no estratégico**, cuyo objetivo es la aprobación de los estudios de impacto ambiental y el plan de manejo de cara a obtener la respectiva licencia ambiental.

Proyectos, obras o actividades de **bajo impacto ambiental del sector hidrocarburífero y minero**, con un plan de manejo ambiental que permita obtener un registro ambiental de parte de la autoridad ambiental.

49. Desde una lectura integral del Decreto impugnado se observa que la aplicación del reglamento es para personas naturales, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas que se encuentren dentro del área de influencia de los planes, proyectos o actividades; es decir, el fin que persigue la norma impugnada es avanzar con la regularización ambiental antes que en garantizar los derechos de participación respetando la situación diferenciada y protección reforzada que tienen los sujetos de derechos.
50. El Decreto 754 crea de forma unívoca procedimientos que confunden entre el derecho a la consulta previa, libre e informada previsto en el artículo 57 numeral 7 y el derecho a la consulta ambiental previsto en el artículo 398 de la Constitución de 2008. Los diferentes tipos de consulta que existen en la Constitución de 2008, deben ser entendidos como diferentes, en tanto sus titulares son distintos, y su núcleo esencial constitucional también.
51. El derecho a la consulta y consentimiento previo, libre e informado es una garantía que permite la autodeterminación, y la pervivencia de los pueblos indígenas, cuyo contenido ha sido establecido por procesos de movilización que han buscado revertir las condiciones de discriminación histórica. De ello resulta que los Estados tienen la obligación de establecer una protección reforzada de los pueblos indígenas respetando sus formas de organización social, ejercicio de autoridad, derecho propio. Ese trato diferenciado busca garantizar los principios de interculturalidad y plurinacionalidad. El Decreto desconoce la relación con el territorio y las implicaciones que esto conlleva para analizar los derechos colectivos de forma autónoma partiendo del amplio desarrollo de la interpretación constitucional y de tratados internacionales de protección de derechos humanos.
52. Por tanto, procedimientos que ponen en un mismo punto de partida a los pueblos indígenas y a la ciudadanía en general como los contenidos en el Decreto 754 violan el deber de protección reforzada; al tiempo que reproducen patrones coloniales históricos de discriminación. Por ejemplo, el Estado no puede imponer un modelo de institución ni determinar de forma unilateral cuáles son las organizaciones por medio de las cuales



realizar la consulta a los pueblos, sino los propios pueblos indígenas deben definir las instituciones representativas que gozan de legitimidad para realizar la consulta.²⁰

53. Por ello, sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos²¹ y de la Corte Constitucional han establecido parámetros mínimos que deben considerarse para respetar los derechos colectivos de los pueblos indígenas, tal como lo hemos expuesto en el apartado V de esta demanda. No resulta procedente transgredir estándares de derechos humanos como tampoco aplicarlo de manera regresiva, como lo pretende el decreto 754 al inobservar la calidad de sujeto consultado sus particularidades e identidad colectiva y sobre todo regular derechos a través de mecanismos infralegales, no aplicando directamente la Constitución.
54. “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. La Corte Constitucional ya se ha pronunciado en cuanto a que este derecho permite a la persona, sujeto de derechos, en este caso sujeto colectivo a tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas, y dentro de un estado de justicia y de derechos con que mecanismos cuenta para hacer efectivo los principios constitucionales de protección de derechos humanos.²²
55. En el dictamen No. 6-22-CP/23 de esta Corte se hace un énfasis sobre la obligación de garantizar la seguridad jurídica de los titulares de derechos, como expectantes a satisfacer sus derechos, en este caso, el análisis de la Corte debe ser más exhaustivo tomando en cuenta que a través de un Decreto Ejecutivo se contraviene principios y estándares de derechos fundamentales contenidos en la Constitución.
56. En este punto es necesario aclarar tras criterio y desarrollo de la Corte Constitucional que, la consulta previa y la consulta ambiental, aunque en su género aparenten ser similares, en la especie, son dos derechos constitucionales distintos; la primera, incumbe privativamente a derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas; mientras que la segunda, se enfoca de manera amplia hacia la comunidad en general, es decir, para toda la población sin importar su origen o identidad étnica.²³ Aquí una explicación de la diferencia:

Descripción	Derecho a la consulta previa, libre e informada	Derecho a la consulta ambiental
Titular del derecho	Comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas	Personas o colectivos en general
Materia	Actividades que provoquen afectaciones ambientales, culturales y ejercicio de derechos colectivos	Cuestiones ambientales

²⁰ OIT, 2009. Programa para promover el Convenio No. 169 de la OIT (PRO169). “Los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en la Práctica”. Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, OIT, 2009.

²¹ <https://amazonfrontlines.org/es/chronicles/consulta-previa-ecuador-carlos-poveda/>

²² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019.

²³ Corte Constitucional, Sentencia No. 1325-15-EP/22; Sentencia 22-18-IN/21.



Fuentes	Derecho a la autodeterminación, instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT, Declaración de Naciones Unidas, sentencias de Cortes	Derecho a la participación y normas internacionales sobre medio ambiente como Acuerdo de Escazú
Obligado	Toda entidad estatal	Autoridad Ambiental

Fuente: Corte Constitucional, Sentencia 22-18-IN/21

57. Desde el momento de la expedición del Decreto 754 se pretendió justificar el cumplimiento de obligaciones respecto de la protección reforzada de comunidades, pueblos y nacionalidades, mediante la aplicación de un procedimiento inconstitucional y viciado que llamaron de consulta prelegislativa.
58. Por lo expuesto, el Decreto impugnado genera confusión y ambigüedades que hacen pensar que las reglamentaciones respecto a lo que denominan “consulta ambiental” se aplicará indudablemente para justificar el cumplimiento del “deber de consultar de forma previa, libre e informada”. No existe garantía de seguridad jurídica que ofrezca claridad sobre cómo se van a respetar, garantizar y promover los derechos colectivos de pueblos indígenas y de la naturaleza, dentro de los procedimientos de regularización ambiental.
59. A continuación, explicamos la incompatibilidad entre el contenido del Decreto 754 y los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas:

7.2. Inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 754, por razones de fondo, por vulnerar el derecho a la autodeterminación

7.2.1. Incompatibilidad entre el artículo 4 del Decreto 754 y el derecho a la autodeterminación previsto en el artículo 57 numeral 9 de la Constitución.

60. En el Decreto 754 se establecen procedimientos de regularización ambiental que se aplican a todos los sujetos que se encuentren dentro del área de influencia de los planes, proyectos o actividades extractivas que se pretendan aprobar. Esto mediante la determinación por parte del operador del plan, proyecto o actividad del área de influencia.
61. En el artículo 4 del Decreto 754 que reforma al artículo 466 del Reglamento al COAM, sobre las definiciones de las categorías que serán relevantes para el proceso de regularización ambiental, tiene que ver con la identificación del área de influencia que incluye los territorios que afectarían los proyectos, obras o actividades que pretenden aprobarse.

58. **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.

59. **AREA 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, posesionarios, 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.

62. En la definición de ‘área de influencia social directa’ incluye a los “territorios de pueblos y nacionalidades indígenas legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral”; es decir, indica que para esos casos se aplicará el mismo procedimiento de regularización ambiental que se aplica a la ciudadanía en general. Pues es claro que la identificación de los actores está dada en función de las indemnizaciones o compensaciones que van a recibir por los impactos generados, partiendo de una idea inicial de llevar adelante el proyecto, obra o actividad.
63. Así por ejemplo los sujetos colectivos identificados son “organizaciones sociales de primer y segundo grado” según la determinación que hace el Estado en ese rol de registro de personería jurídica de las organizaciones. En efecto, en el Decreto 754 se determina que comunidad es todo grupo humano dentro del área de influencia:

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.

64. Esto indica que que no se respeta las formas de organización social y ejercicio de autoridad que tiene cada comunidad, pueblo y nacionalidad indígena. En el artículo 4 que reforma el artículo 473 del Reglamento al COAm indica que en el caso de población indígena se respetarán sus características socioculturales y organizacionales; sin embargo en ninguna parte del Decreto hace mención a las metodologías o formas en las que se respetará la relación especial con la naturaleza o se considerará a sus autoridades tradicionales. Se limita a indicar que:

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.



65. En el artículo 4 relacionado con los mecanismos de convocatoria para la “fase informativa” se establece que se realizará mediante una convocatoria pública, invitaciones personales, entre los que se incluyen a todos los actores, incluyendo a las comunidades indígenas, sin hacer distinción de los actores como titulares de derechos colectivos. Indica que se convocará a:

3. Representantes legítimos de **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,

66. Se indica, además, en el contenido de la convocatoria formas y metodologías que ya han sido predefinidas, sin que haya existido un acercamiento previo de concertación sobre los temas relevantes, y las estructuras de gobierno de cada pueblo y nacionalidad indígena. Y se incluye un procedimiento que pone la carga sobre las comunidades que no están siendo consideradas dentro del área de influencia, y que puedan verse afectadas ambiental y culturalmente para que comparezcan con una serie de requisitos.

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.);

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.

67. Luego, en el artículo 472, respecto de consideraciones especiales del “proceso de participación ciudadana” sobre el “uso de idiomas ancestrales”, da cuenta que los mecanismos de participación definidos por el operador del plan, proyecto o actividad, previamente establecidos, solamente serán traducidos al idioma del pueblo indígena afectado, sin que se pueda apreciar un verdadero diálogo intercultural que permita respetar la autodeterminación.

-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.

-Los mecanismos informativos que correspondan a los documentos relacionados al proyecto, obra o actividad, deberán realizarse en los idiomas español y ancestrales.

- Mecanismos para el desarrollo de las asambleas públicas, talleres y el debido procedimiento cuando se trate de garantizar la consulta a comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas del área de influencia social directa,

68. Según esta normativa, la determinación del territorio afectado se da en base al proyecto, obra o actividad y sus dimensiones, considerando en una misma situación a todos los que estén dentro de ese territorio, incluyendo los pueblos indígenas. Esto demuestra que tanto el procedimiento de expedición como las condiciones de fondo del Decreto 754 son para aplicarse en las autorizaciones y permisos sobre proyectos, obras o actividades dentro de



territorios indígenas sobre algo amplio que son los “sectores estratégicos y no estratégicos” y “sector hidrocarburífero y minero”.

69. En ese sentido, la Presidencia de la República atenta contra la dignidad de los pueblos indígenas del Ecuador, toda vez que las pone en la misma condición que las demás personas y colectivos de la sociedad mayoritaria, sin considerar la necesidad y obligación de establecer criterios étnicos diferenciados que permitan precautelar la relación especial que tienen con los territorios y con la naturaleza que es la base de su identidad e integridad cultural, y que se demuestran mediante el ejercicio de autoridad y sus formas de organización social. En el artículo 11 numeral 7 de la Constitución sobre los principios de aplicación de los derechos se estableció que:

El reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, no excluirá **los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento.**

70. Se viola el derecho a la autodeterminación en la dimensión de respetar las formas de organización social y ejercicio de autoridad en sus territorios, según lo determina el artículo 57 numeral 9. Lo primero que hace el Decreto 754 es desconocer los ejercicios de autogobierno en los territorios indígenas, indicando que los facilitadores ambientales pueden hacer una lista de los actores de determinado territorio según la información aportada por el operador, para que luego sean convocados, y de creerlo necesario hagan observaciones y comentarios que serán analizadas si son viables, y si encuentran alguna especie de oposición o “no colaboración”, avanzarán con el proceso.
71. Al mismo tiempo, al pretender que esos “mecanismos de participación social” aplicados a los pueblos indígenas y sus territorios pasan por alto las obligaciones de consulta previa, libre e informada y el consentimiento que es obligatorio según la sentencia de la Corte Constitucional 273-19-JP/22, en la que se estableció que cualquier plan o proyecto a realizarse dentro o que pueda afectar el territorio (en su dimensión material, cultural y espiritual) debe cumplir con un proceso culturalmente adecuado, respetando la autodeterminación. Ésta constituye la piedra angular de la concepción intercultural y plurinacional del Estado ecuatoriano, por lo que el actuar estatal debe propender a maximizar su tutela en el marco de la consulta previa. En este sentido, la Corte recuerda que es importante considerar “un rasgo transversal a la mayoría de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas es la especial importancia que tienen sus tierras o territorios y la naturaleza como parte inherente de su identidad cultural y sus valores espirituales, como elementos conectados de manera intrínseca al ejercicio de sus derechos fundamentales”.²⁴ Por lo que de entrada debe respetarse la autodeterminación mediante mecanismos culturales adecuados y respetuosos de las formas de organización propia de las comunidades, pueblos y nacionalidades, propiciando un diálogo respetuoso, horizontal y dinámico para así poder otorgar un consentimiento realmente libre e informado.

²⁴ *Ibíd*, párr. 65



7.2.2. Incompatibilidad entre el artículo 1 y 4 del Decreto 754 y el derecho a la consulta y consentimiento previo, libre e informado previsto en el artículo 57 numeral 7 de la Constitución.

72. Como lo hemos referido en el acápite V el respeto al derecho a la consulta y consentimiento previo, libre e informado busca considerar la especial relación que los pueblos indígenas tienen con su territorio y precautelar y respetar la identidad e integridad cultural, mediante procesos culturalmente adecuados que busquen el respeto de la interculturalidad y plurinacionalidad. Esto dentro de los trámites de aprobación y licenciamiento de planes y proyectos extractivos que afecten ambiental y culturalmente a los pueblos indígenas.
73. En el caso del artículo 1 del Decreto 754 que reforma el artículo 429 literal d del Reglamento del COAm lo que denominan “proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental” es un requisito para la obtención de registro ambiental para “proyectos, obras o actividades de bajo impacto pertenecientes al sector hidrocarburífero y minero”. Sin que se considere que en el caso de pueblos indígenas son necesarios procedimientos de consulta previa, libre e informada según lo determinado en el artículo 57 numeral 7:

Art. 429.-Requisitos para obtención de registro ambiental.-Los requisitos mínimos para la obtención del registro ambiental son los siguientes:

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

74. Según el artículo 465 reformado, los fines que persigue el proceso de participación ciudadana son de mero trámite de informar, y no a un genuino diálogo entre las comunidades indígenas y las autoridades que permitan generar un enlace intercultural y conocer las dimensiones cosmogónicas territoriales de cada pueblo indígena afectado. Aunque se incluye el término “consultar”, como veremos más abajo no implica un mecanismo democrático de toma de decisiones. Según se observa los fines es que accedan a la información y recopilar opiniones y observaciones, más no un proceso de construcción compartida lo que indica que se restringe el derecho previsto en el artículo 57 numeral 7:

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;

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.



75. En definitiva, considerar a este procedimiento de consulta ambiental, como parte de los trámites de regularización ambiental de los planes, proyectos o actividades extractivas transgrede el contenido del derecho contenido en el artículo 57 numeral 7 y desarrollado en la sentencia 273-19-JP/22, y demás estándares que veremos a continuación:

Sobre la oportunidad y el plazo razonable para deliberar, comprender de forma efectiva y poder responder al Estado sobre el plan, proyecto o actividad.

76. El deber de consultar de forma previa implica que se lo haga desde la fase de planeación del plan, proyecto o actividad, así existe el tiempo para que los pueblos indígenas puedan debatir internamente. Es decir, es un proceso de construcción conjunta de los instrumentos de regularización ambiental y no una fase antes del momento de aprobación. Adicionalmente, debe existir una fase dentro del proceso previo a la consulta en la que se determinen de forma concertada las metodologías de participación con cada pueblo indígena. Esto permite entender que los pueblos indígenas y sus afectaciones pueden ser expresadas desde sus cosmovisiones y cosmogonías, diferente a una comprensión occidental.

77. En el artículo 4 del Decreto 754 que reforma el artículo 476 del Reglamento al COAm, establece un procedimiento de informar que incluye dos fases: 1) informativa, y 2) de consulta. Ellas están precedidas de un trámite que realiza el operador para que se le autorice llevar a cabo estos procesos. Es decir, parte de decisiones y contenidos ya elaborados.

78. En estos procedimientos se autoriza la difusión de cierta información, y recoger opiniones y observaciones, pero no se establece un proceso diálogo de construcción conjunta. Con más preocupación, los plazos establecidos para cada uno de esos procedimientos no son razonables y suficientes para que se permita una comprensión efectiva de los instrumentos técnicos ambientales, y para que las comunidades indígenas puedan realizar procesos de deliberación interna y tomar decisiones informadas. La única distinción que se hace en tiempos es respecto a aquellos proyectos, obras o actividades que requieren licencia ambiental o registro ambiental:

Art. 4 de Decreto 754 que reforma artículos 477, 478 y 479	Proyectos, obras o actividades de alto y mediano impacto ambiental del sector estratégico y no estratégico	Proyectos, obras o actividades de bajo impacto ambiental para el sector hidrocarburífero y minero
Organización de visita previa	término máximo de tres (3) días	término será máximo de dos (2) días
Visita previa	término máximo de siete (7) días	término será máximo de cinco (5) días



Informe de visita previa	informe en el término de hasta tres (3) días	término será máximo de dos (2) días
Pronunciamento de la autoridad respecto a la continuidad o no de la fase informativa	término máximo de tres (3) días su pronunciamento	término será máximo de dos (2) días;
Convocatoria a la fase informativa	término máximo de siete (7) días	término será máximo de cinco (5) días
Informe de sistematización de la fase informativa	término máximo de siete (7) días	término será máximo de cinco (5) días
Pronunciamento de la Autoridad Ambiental	término máximo de tres (3) días	término será máximo de dos (2) días
Incluir observaciones	término máximo de cinco (5) días	término máximo de tres (3) días
Pronunciamento de la Autoridad Ambiental	término máximo de tres (5) días	término será máximo de dos (3) días
Subsanar observaciones	término máximo de tres (5) días	término será máximo de dos (3) días
Pronunciamento de la Autoridad Ambiental	término máximo de tres (5) días	término será máximo de dos (3) días
Información aclaratoria o complementaria	término máximo de tres (3) días	término máximo de tres (3) días
Pronunciamento de la autoridad ambiental	término máximo de tres (3) días	término máximo de tres (3) días
Informe técnico de facilitador ambiental con convocatoria y cronograma de consulta	término máximo de cinco (5) día	término máximo de cinco (2) día
Pronunciamento de la autoridad ambiental	término máximo de tres (3) días	término máximo de cinco (2) día
Convocatoria pública	término máximo de cinco (5) días	término máximo de tres (3) días
Deliberación en asamblea	no mayor a dos (2) horas	no mayor a dos (2) horas
Informe de sistematización de la fase consultiva	término máximo de cinco (5) días	término máximo de dos (2) días
Aprobación del informe	un término máximo de siete (7) días	un término máximo de siete (5) días

Fuente: Decreto 754. Elaboración propia.



79. El tiempo máximo en el que puede llevarse este proceso tiene una duración de dos meses y medio, y en aspectos que tienen un componente comunitario el tiempo es sumamente reducido, al punto que el aspecto sobre deliberación interna tiene una duración de 2 horas. Esto indica la violación respecto al plazo razonable que debe existir para que las comunidades conozcan de forma plena y efectiva la información y puedan pronunciarse respecto a eso.

80. Además, se viola el estándar de que la consulta previa, libre e informada se realice en todas las etapas del proceso, e inclusive si se modifica el plan o proyecto. En la disposición transitoria vigesimonovena del Reglamento al COAm, se establece que no se requerirá procesos de participación cuando se trata de actualización de plan de manejo:

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.

81. La consulta previa libre e informada es una obligación que debe realizarse en todas las fases de planeación y desarrollo de un proyecto, obra o actividad. Inclusive es clara la jurisprudencia que cuando se van a cambiar aspectos relacionados con el Estudio de Impacto Ambiental o Plan de Manejo Ambiental debe realizarse consulta previa.

82. Se establecen determinadas condiciones temporales respecto de la aplicación del artículo 6 del Decreto 754. En las disposiciones transitorias se establece lo siguiente:

Disposición	Tiempo	Efecto
Trigésima Primera	Permisos otorgados con anterioridad a la reforma reglamentaria del Decreto 754	No se someten al proceso.
Novena	Registradas en el Sistema Único de Información Ambiental, hasta el 11 de octubre de 2021 fecha de sentencia No. 22-18-IN/21	Ejecutarán el proceso de participación ciudadana de conformidad con la normativa vigente al momento de su registro
Décima	Registrados en el Sistema Único de Información Ambiental desde el 12 de octubre de 2021, en adelante cumplimiento de la Sentencia No. 22-18-IN/21	Acogerse al proceso de participación ciudadana del Decreto 754
Décimo Primera	Registrados en el Sistema Único de Información Ambiental, desde el 12 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.



Décimo Segunda	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 21 de diciembre de 2021, emitidas por la Corte Constitucional del Ecuador, fueron bloqueados en el Sistema Único de Información Ambiental	Acoger lo dispuesto en el Decreto 754
----------------	---	---------------------------------------

Fuente: Decreto 754. Elaboración propia.

83. Esto indica que este proceso de “consulta ambiental” es el único requisito para avanzar en los procesos de regularización ambiental y que no existirán otros respecto a considerar la consulta previa, libre e informada. Por tanto, es preocupante que no se establezcan garantías para que los pueblos indígenas puedan participar desde la fase de planeación, e incluso cuando se modifiquen los proyectos. El Decreto 754 da por sentado que ya existen proyectos y que la única fase de participación de los sujetos consultados serán en la de aprobación anulando cualquier posibilidad de diálogo intercultural.

Sobre la determinación unilateral del sujeto consultado, la violación del carácter previo y la buena fe de la consulta

84. Según el estándar de la Corte Constitucional, la obligación de consultar parte de una determinación que se realiza escuchando a los pueblos indígenas que pueden ser afectados. Esa afectación ambiental y cultural se establece de forma conjunta con los pueblos indígenas y no parte de una decisión ya tomada por el operador o la autoridad ambiental.

85. Según artículo 4 que reforma artículo 466 del Reglamento al COAm, la identificación de la afectación y de los sujetos parte de una decisión que está preestablecida en los instrumentos técnicos ambientales que son responsabilidad del operador del proyecto, y que luego debe ser corroborada por los “facilitadores ambientales”. La determinación de los sujetos que deben ser consultados está definida de forma indistinta del carácter étnico de las comunidades, por tanto, incluyen a todos los que están dentro de lo que denominan el “área de influencia social directa” que constituyen un “listado” que es realizado durante la “fase informativa” en lo que denominan como “visita previa”.

86. En la definición sobre sujeto consultado se incluye una carga desproporcionada para los pueblos indígenas que, no siendo considerados en la definición unilateral de área de influencia directa, se vean afectados ambiental o culturalmente. Recordemos que la Corte Constitucional en la Sentencia 273-19-JP/22 indicó que los territorios indígenas no corresponden a las delimitaciones del Estado, por tanto, las afectaciones pueden venir de actividades que quedan por fuera de lo delimitado, pero que indudablemente les va a afectar. Sin embargo, el artículo 466 indica que para que puedan comparecer deben



demostrar la afectación de forma técnica y legal, lo que hace imposible y obstaculiza la real participación:

SUJETO CONSULTADO: Comunidad o comunidades, independientemente de su etnicidad, cuyo medio ambiente pueda ser afectado por cualquier decisión o permiso en materia ambiental (...) 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.

En la definición sobre “registro del sujeto consultado”

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.

87. Se establecen limitaciones respecto del proceso de participación, haciendo que los mismos dependen de los procesos de delimitación realizada por el Estado, sin considerar que el deber de consulta previa, libre e informada se activa solamente con la posible afectación. En el artículo 4 que reforma el artículo 481.5 del Reglamento del COAm se indica que las personas deben cumplir con determinados requisitos para poder participar. El cumplimiento de esos requisitos debe ser revisado por la autoridad ambiental quien tiene la discreción de poder decidir si cumple o no cumple con los requisitos y participa o no. Se indica:

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.

88. Esta normativa del Decreto 754 viola el estándar que indica que la determinación del sujeto consultado depende de la “opinión de los pueblos indígenas involucrados” y no necesariamente a procesos de delimitación territorial; además que propone cargas desproporcionadas en los sujetos, y existe discrecionalidad de la Autoridad Ambiental que se constituyen en una restricción ilegítima al derecho a ser consultado de forma previa, libre e informada.
89. Esto es preocupante toda vez que como indica la determinación del área de influencia depende del operador que solamente es confirmada por el “facilitador ambiental”, correspondiendo a una decisión que puede ser arbitraria y discrecional. La determinación



del área de influencia social directa según el Decreto, artículo 4 que reforma el artículo 481.1, se da en la visita previa, en la que se recaba información,

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. (...)

90. En el artículo 4 que reforma el Art. 481.1 y que regula la visita previa se establecen como objetivos el verificar la información de los instrumentos técnicos ambientales, y establecer la base para definir los “mecanismos informativos, de convocatoria y de consulta”. Es decir, que se parte de la información que el operador de forma conveniente puede dar para que se autorice la actividad extractiva.
91. Es preocupante que esta actividad esté a cargo de un “facilitador ambiental” que debe recabar información sobre las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. La figura de facilitador ambiental ya fue declarada inconstitucional en la sentencia 1149-19-JP/21 porque no garantizaba la participación adecuada y efectiva de la autoridad estatal. Ahora, nuevamente se pretende posicionar esta figura como parte del trámite de regularización ambiental. Según el Decreto 754, estas serían sus actividades:

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.

92. Es decir, que el punto de partida son los instrumentos técnicos ambientales, que son elaborados por el operador del proyecto, obra o actividad, y que luego son verificados por el facilitador ambiental. No existe un verdadero proceso de interlocución entre el Estado y los pueblos indígenas. La figura del facilitador ambiental que recae en una persona tiene toda la responsabilidad de diseñar y llevar a cabo el proceso de “consulta ambiental”, lo



que genera preocupación respecto a la obligación de realizar una consulta profunda en la que se conozca el detalle del proyecto, obra o actividad.

93. Adicionalmente, no se establecen procedimientos para considerar a los sujetos que ejercen su derecho a la libertad de expresión o derecho a la resistencia frente a los procedimientos de aprobación de planes o proyectos extractivos. En el artículo 4 se indica que cuando se presenten acciones de resistencia o “falta de colaboración” se avanzará con el proceso:

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.

94. Eso indica que se deja por fuera a las comunidades que puedan resistir y no se consideran sus preocupaciones e intereses. Siendo una responsabilidad de una persona identificar esos conflictos socioambientales, y restringir el derecho de participación de las personas que resisten. La Corte ha indicado que,

(...) sino se garantiza la participación activa de la comunidad durante la fase de planificación de la misma, sino solo hasta cuando ya se había decidido cómo, cuándo, dónde y qué se iba a consultar, (...) también lesionó el principio de buena fe, ya que el procedimiento no se erigió como un mecanismo para salvaguardar derechos colectivos, sino como una formalidad para dar inicio a la fase de exploración avanzada del proyecto minero.²⁵

95. Como hemos visto se parte de decisiones ya tomadas respecto de la determinación del sujeto consultado, así como se impone trabas para aquellos que no están considerados dentro de la determinación del área de influencia, se pone la responsabilidad en la figura inconstitucional del “facilitador ambiental” quien puede excluir a las comunidades del proceso, y más preocupante, no se tomará en cuenta las que decidan resistir a los planes y proyectos. En ese contexto, la decisión de no participar en el proceso cuando se trata de comunidades indígenas debe considerarse como el NO consentimiento para que se lleven a cabo planes o proyectos extractivos en sus territorios.

Sobre el carácter de informada que debe tener la consulta previa según el artículo 57 numeral 7, y el estándar de culturalmente adecuada.

96. Para que pueda garantizarse forma efectiva el derecho a la consulta previa, es necesario que no se convierta en un “mero trámite formal o informativo”; para ello, la consulta debe cumplir con varios parámetros según la sentencia 273-19-JP/22: 1) clara y accesible; 2) transmitida mediante los intérpretes autoridades; 3) asegurar la comprensión de los beneficios y riesgos; 4) posibilidad de evaluación y toma de decisión.
97. En el Decreto 754, el contenido de lo que denominan “información ambiental” es reducido, así en el artículo 4, hace referencia a los instrumentos técnicos ambientales, que serían el Estudio de Impacto Ambiental, el Plan de Manejo Ambiental, y los estudios complementarios.

²⁵ Corte Constitucional, Sentencia No. 1325-15-EP/22



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.

98. Constituyen documentos técnicos con información ambiental que en ningún momento es considerada para ser entendida por la población indígena que sería consultada, porque no existe un procedimiento de creación conjunta, sino que es un proceso de informar lo que ya ha sido construido de forma técnica y científica. Es más esclarecedor lo dicho en la reforma del artículo 470 en la que respecto de la entrega de información que se hará con la copia de los instrumentos técnicos y materiales elaborados por el operador.

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.

99. Lo culturalmente adecuado según este artículo refiere a una traducción al idioma propio realizado por el propio operador del plan, proyecto o actividad. Es más, en el contenido de esos materiales y suministros se indica que serán “resumidos”, “ilustrativos”, “síntesis”; lo que indica claramente que se va a entregar información parcial sobre los instrumentos técnicos, y no existe una garantía que esa información contenida en los instrumentos técnicos ambientales pueda ser comprendida de forma amplia por parte de las comunidades, pueblos y nacionalidades. Además, es importante señalar que al ser el



operador el que se encarga de estos materiales, la información va a estar parcializada con el objetivo de que se entregue el permiso ambiental.

100. Si por un lado, es preocupante el contenido la información que sería entregada, por otro lado, es mucho más preocupante la forma en la que tal información sería entregada a la información. Recordemos que este procedimiento es un mero trámite de informar, y no un procedimiento de construcción colectiva mediante un diálogo genuino de acuerdo al derecho propio, usos y costumbre de las comunidades indígenas.
101. Así, en el artículo 4 que reforma el artículo 471 del Reglamento al COAm en el que se establecen los “mecanismos de participación ciudadana”, entre los que se cuenta: asamblea informativa, página electrónica, video informativo, entrega de documentación, centro de información pública y talleres de socialización ambiental. Todos ellos no garantizan de forma amplia y efectiva que los sujetos consultados comprendan de forma efectiva los instrumentos técnicos ambientales. Se ratifica que corresponden a un mero trámite de informar, pues no existen procesos dialógicos que permitan la comprensión efectiva de los impactos negativos y beneficios.
102. Se indica que la Asamblea informativa es el espacio para presentar las preocupaciones e intereses luego de la explicación realizada por el “facilitador ambiental”, y todas ellas son sistematizadas sin que exista un procedimiento adecuado de comprensión de las dudas y preocupaciones que resulten de la información que desde su presentación es incompleta y parcializada. También se propone publicar en la página web el contenido extenso de los instrumentos técnicos sin considerar la falta de conexión a internet de la mayoría de pueblos indígenas y la imposibilidad de comprensión por el carácter técnico y científico que tiene esa información. En el caso del video será elaborado por el operador del proyecto siendo también parcializado con el fin de lograr la aprobación del trámite de regularización ambiental. Se entregará información incompleta y parcializada, y no es obligatorio realizar “talleres de socialización” cuando se manifieste dificultad de comprensión de algunos temas de los instrumentos técnicos ambientales.

Mecanismo	Descripción según el Decreto 754
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 (...) 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.



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.
Vídeo 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.
Entrega de documentación	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.
Centro de información pública fijos e itinerantes.	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. (...)
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.

Fuente: Decreto 754. Elaboración propia.

103. Luego de esto, en el artículo 4 que reforma el artículo 481.7 establece que existirá un “informe de sistematización de la fase informativa” en la que únicamente los sujetos consultados emiten “opiniones y observaciones” las que luego se verá si son o no incluidas o tomadas en cuenta. Entre lo que incluye el informe, están:



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;
104. En efecto en el artículo 4 que reforma el artículo 481.6 sobre la recepción de opiniones y observaciones serán solamente recopiladas, y no abordadas mediante un diálogo intercultural y genuino.
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.
105. Estos mecanismos y procedimientos no tienen un enfoque étnico diferenciado que permita entender las cosmogonías y cosmologías de los pueblos indígenas que tienen una estrecha relación con la naturaleza y que se verán afectados por la aprobación del plan o proyecto. En el Decreto 754 se limita únicamente a traducir parte de los instrumentos técnicos ambientales, sin considerar que una comprensión efectiva y plena requiere de la interpretación de los significados y significantes que tienen los pueblos indígenas en sus territorios y hacerlos comprensibles con los términos técnicos y científicos que tienen los instrumentos ambientales.
- 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**.
106. Por tanto, no existe garantía para que se informe de forma amplia y adecuada a los pueblos indígenas considerados dentro de área de influencia. Los mecanismos propuestos carecen de un enfoque étnico diferenciado, y se limitan a transmitir información parcial y elaborado de forma unilateral por el operador del proyecto, y a recoger opiniones y observaciones, sin entablar un diálogo intercultural genuino que permite comprender las diferentes posiciones, preocupaciones o intereses en juego.

7.2.3. Incompatibilidad del artículo 2 y 4 del Decreto 754 con el derecho al consentimiento previo, libre e informado del artículo 57 numeral 7 y del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT.



107. La Corte Constitucional estableció que el contenido del artículo 57 numeral 7 de la Constitución de 2008 debe leerse de forma complementaria con los establecido en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, en la que se indica que la finalidad del procedimiento de consulta es garantizar el consentimiento.²⁶

108. En el Decreto 754, se parte del hecho que la decisión final la toma la Autoridad Ambiental, por ello, así exista una resistencia el proceso no causa nulidad sino que continúa, y cuando exista la oposición mayoritaria, la decisión la toma la Autoridad Ambiental. Adicional a que la decisión de inclusión o no de las observaciones de los sujetos consultados corresponde también a la Autoridad Ambiental. En la reforma del artículo 440 del Reglamento al COAm, se establece de esa forma.

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.

109. En efecto, en el artículo 4 del Decreto 754 que reforma el artículo 466 y art. 481.8 del Reglamento del COAm, se establece que las opiniones y observaciones que serían tomadas en cuenta son aquellas que sean “técnica y económicamente viables”. Esto da cuenta que la visión desde que está hecho el Decreto es extractivista que no garantiza que los elementos cosmogónicos y de relación especial y diferenciada con la naturaleza sean considerados de acuerdo a una interpretación intercultural de normas y hechos.

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.

110. Es decir, que no existe un proceso de consulta profunda que permita considerar verdaderamente las preocupaciones e intereses de los pueblos indígenas afectados, y que puedan ser abordados mediante el cumplimiento del “deber de acomodo” que implica que se pueda llevar a cabo el proceso mediante un diálogo intercultural genuino en el que se pueda modificar o cancelar el plan o proyecto extractivo. Esto determina que existe una violación del derecho al consentimiento previo, libre e informado porque no existen las condiciones para los pueblos indígenas pueda pronunciarse de forma informada y con una posición tomada luego de deliberación interna.

²⁶ Corte Constitucional, *Sentencia Nro. 273-19-JP/22*, 27 de enero de 2022, párr. 64,



111. Es preocupante que en artículo 481. 8 del Reglamento al COAm respecto de la inclusión de observaciones que estarán a cargo del operador del plan, proyecto o actividad bajo la aquiescencia del Estado, quien solamente se limita a aprobar. Es decir, no ejerce un rol de exigencia de cumplimiento de los estándares de los derechos a la consulta previa, y al consentimiento previo libre e informado. Al final del artículo se establece de forma contradictoria la falta de participación de las comunidades no será obstáculo para avanzar en el trámite de regularización ambiental

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.**

112. En efecto en lo que denomina la “fase de consulta” prevista en el artículo 4 del Decreto 754 que reforma el artículo 481.11 se establece que se llevará a cabo un “asamblea de consulta” cuya “fecha, lugar y hora” estará definida por la autoridad ambiental y el facilitador ambiental en la convocatoria. Seguirá el siguiente procedimiento:

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.

113. La deliberación que deberá realizarse en un tiempo máximo de 2 horas no permite un real y efectivo proceso de participación. Además, que no constituye un ejercicio democrático para establecer el consentimiento, porque únicamente se limita a que sean voceros los que exteriorizan un acuerdo o desacuerdo. Es relevante según lo indica el artículo 466 del Reglamento del COAm, que “los criterios de oposición a la emisión del permiso ambiental, deberán ser debidamente fundamentados, argumentados y documentados”. Lo que implica que se pone a los sujetos consultados en una acción imposible de realizarse toda vez que solamente van a tener dos horas para deliberar y



construir lo que será esa “oposición mayoritaria”, pues se indica que aquello debe 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.

114. Esto queda detallado en el artículo 481.12 según el que debe desarrollarse un “informe de sistematización de la fase consultiva” en el que se coloca la “sistematización del desarrollo de la asamblea de consulta, en la cual se enfatizará la deliberación del sujeto consultado”. Luego, esto según el artículo 481.13 deberá ser aprobado por la Autoridad Ambiental Nacional:

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

115. Que sea la autoridad ambiental quien toma la decisión final del proyecto, luego de excluir a aquellos pueblos indígenas que se opongan, y de incluir solamente las observaciones y opiniones que sean viables según la determinación unilateral y arbitraria de la Autoridad Ambiental, no permite que se haga se considere que existe una CONSULTA PROFUNDA, que realmente pueda garantizar que los pueblos indígenas den su consentimiento o no.

116. Además, no se respeta el estándar que indica que los procesos de resistencia y negativa a participar en esos procedimientos constituye una decisión de NO CONSENTIR actividad dentro de sus territorios porque aquello les provocaría daños irreparables a su identidad e integridad cultural. En el artículo 474 del Reglamento al COAm se establece que,

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.

117. Es decir que la decisión de no participar en el proceso no es entendida como una decisión de no dar el consentimiento, sino como una causal para avanzar en el proceso de regularización ambiental. Todo lo anteriormente expresado viola el derecho al consentimiento previo, libre e informado previsto en el artículo 57 numeral 7 de la Constitución y en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT.

7.3. Inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 754, por razones de fondo, por vulnerar el derecho a la consulta ambiental previsto en el artículo 398 y 395 numeral 3 de la Constitución.

118. Adicionalmente a lo anteriormente alegado sobre la violación del derecho a la consulta y consentimiento previo, libre e informado, el contenido del procedimiento de participación social tampoco se condice con los estándares desarrollados por la Corte Constitucional en las sentencias 22-18-IN/21 y 1149-19-JP/21 sobre la consulta ambiental. En efecto, según el artículo 398, este derecho “tiene dos elementos importantes: i) el acceso a la información ambiental y ii) la consulta ambiental propiamente dicha”. En la siguiente tabla podemos observar la incompatibilidad entre el contenido del Decreto 754 y las sentencias que dan contenido al derecho a la consulta ambiental prevista en el artículo 398.

Consulta Ambiental según las sentencias 22-18-IN/21 y 1149-19-JP/21	Decreto 754
Finalidad de la consulta: Derecho a vivir en un ambiente sano, mediante la justicia ambiental	Recolección de opiniones y observaciones siempre que sean técnica y económicamente viables (Art. 462).
Titularidad colectiva determinada de forma amplia y representativa. Cuando sean indígenas debe aplicarse 57.7	Se identifica dentro del área de influencia social directa a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas a las que se les aplicará la consulta ambiental, contradiciendo que para ese caso debe aplicarse el 57 numeral 7.
El Estado, la autoridad ambiental, no pueden ser los facilitadores ambientales.	Se pone como el ejecutor de la consulta ambiental al facilitador ambiental que incluso puede ser acompañado por el apoderado, y la autoridad ambiental solamente es una entidad de aprobación. (párr. 287, Los Cedros).
Amplia: Accesible, clara, objetiva y completa.	En el artículo 470 sobre entrega de información establece la “difusión didáctica del contenido de los instrumentos técnicos ambientales” en las que se establece “descripción resumida”, “síntesis de



	impactos”, “síntesis de plan de manejo”. Es decir, no es suficiente.
Oportuna: etapas iniciales del proceso de toma de decisiones. Un plazo razonable para informarse.	Según el art. 481.2, los tiempos para la fase informativa y fase de consulta no son suficientes para la deliberación y que el sujeto consultado pueda tomar decisiones.
Inclusiva. Adecuarse a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género.	Existe un único proceso aplicable para todos, mediante “mecanismos de participación social” que están determinado tiempo, sin establecer una atención diferenciada.
Buena fe: Intención llegar a acuerdos que permitan entender la situación de los sujetos consultados.	No existe intención de cumplir con el deber de acomodo. En el artículo 481.1. menciona que “la falta de colaboración oportuna por parte de los líderes o representantes comunitarios con el facilitador ambiental en la coordinación (...) no será causal de nulidad o suspensión del proceso”. Además, que la determinación de que se incluirá lo técnico y económicamente viable.
Libre sin intimidación, manipulación, entre otros.	A pesar que en el artículo 481.7 se establece que como parte del informe de sistematización de la fase informativa, se identifica los posibles conflictos socioambientales, no se establece que se pondrá una real atención a ellos.
Valoración según criterios de la ley e instrumentos internacionales	En el artículo 481.13 se establece que, en caso de existir la oposición mayoritaria del sujeto consultados, la decisión de continuar o no será motivada por parte de la autoridad, en un margen de indeterminación que puede dar lugar a decisiones arbitrarias.

Fuente: Sentencia 22-18-IN/21 “Manglares” y Sentencia 1149-19-JP/21 “Los Cedros”.

119. El Decreto 754 vuelve a incurrir en lo que la Corte Constitucional indicó en el párrafo 139 de la Sentencia, respecto a que la recolección de opiniones y observaciones, para luego evaluar si son “técnica y económicamente viables”, no es la finalidad que persigue el derecho a la consulta ambiental, cuya finalidad es garantizar una participación efectiva para precautelar el derecho al medio ambiente sano. Del texto del Decreto se observa que la finalidad es agilizar los procesos de autorizaciones administrativas ambientales.

120. Además, lo relevante del análisis del 754 es que lo que ellos llaman los mecanismos de información, convocatoria, son los mismos que están previstos en otras normativas ya derogadas. Por ejemplo, la similitud con el “Instructivo al Reglamento de Mecanismos de Participación Social” que fue publicado mediante Acuerdo Ministerial 103 el 14 de octubre de 2015. Por tanto, el proceso sigue pareciendo la ejecución de una o varias acciones de información mediante los mecanismos sin que exista un verdadero proceso



de construcción conjunta mediante un diálogo de ida y vuelta para lograr la garantía de derechos. La Corte Constitucional ha dicho “por sí sola, la ejecución de uno o varios de estos mecanismos no configura ni garantiza la consulta ambiental, en los términos ordenados por la Constitución” (párr. 279).

121. Por tanto, de lo descrito hasta acá se tiene que el Decreto 754 es incompatible con el artículo 398, y en nada se corresponde con el contenido de las sentencias de la Corte Constitucional; así como con los instrumentos internacionales de derechos humanos como el Acuerdo de Escazú. La “adecuación de la norma reglamentaria” debe entenderse como el deber de adecuar formal y materialmente las normas al bloque de constitucionalidad que incluye la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos y las sentencias de la Corte Constitucional, tal y cómo lo dice la sentencia de “Manglares” en la que se indicó que el artículo 184 “será constitucional siempre que su finalidad y su contenido se interprete y se complementa con la norma constitucional que establece el derecho a la consulta ambiental, la jurisprudencia de la Corte sobre consulta previa aplicable, las normas del Acuerdo de Escazú y con lo establecido en esta sentencia, que determinan los elementos necesarios para garantizar este derecho”.

El decreto 754 debe ser expulsado del ordenamiento jurídico ecuatoriano

122. En función de los argumentos expuestos, el Decreto 754 y sus artículos son inconstitucionales por ser incompatibles con el bloque de constitucionalidad que garantiza el derecho a la autodeterminación y el derecho a la consulta y consentimiento previo, libre e informado derecho sustancial de participación para respetar y fomentar el derecho a la autodeterminación expresado en la identidad cultural, el autogobierno, la relación especial con los territorios y la naturaleza. Además de ser contrario al artículo 6 del Convenio 169 de la OIT al artículo 19 de la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de Pueblos Indígenas, y a las sentencias de la Corte Constitucional 20-12-IN/20, 273-19-JP/22, 001-10-SIN-CC, 1325-15-EP/22.
123. Además, es inconstitucional porque contradice lo desarrollado sobre el derecho a la consulta ambiental previsto en el artículo 398 y 395 numeral 3 de la Constitución y desarrollado en las sentencias de la Corte Constitucional Sentencia 22-18-IN/21 “Manglares” y Sentencia 1149-19-JP/21 “Los Cedros”, y en el Acuerdo de Escazú. Por tanto, debe ser expulsado del ordenamiento jurídico.

VIII.- Sobre de seguimiento y vigilancia a la suspensión provisional



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

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

125. Estas medidas cautelares de suspensión de la vigencia de la norma fueron dictadas por la Corte Constitucional el 31 de julio de 2023 dentro de la causa 51-23-IN, porque consideraron que el Decreto 754 y su aplicación había demostrado “i) hechos creíbles o verosimilitud, ii) inminencia, iii) gravedad y iv) derechos amenazados o que se están violando”.²⁷ En efecto, mediante la presente demanda que presenta otros argumento a la causa aludida, reiteramos que se mantenga la decisión de suspensión de vigencia del Decreto 754.

Daños reales, graves e irreparables en los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.

126. La Comunidad A'i Cofán de Sinangoe lleva una lucha de años para que se respete el derecho a la autodeterminación y al autogobierno, de sus procesos de defensa de derechos se tiene el precedente constitucional 273-19-JP/22 en la que se establece con claridad los estándares de consulta y consentimiento previo, libre e informado, y las garantías reforzadas que tienen los pueblos indígenas cuando se van a autorizar planes y proyectos dentro o fuera de su territorio que les pueden afectar. En el proceso constitucional adelantado por A'i Cofán de Sinangoe se logró la reversión al Estado de 22 concesiones mineras, y el archivo de 30 que estaban en trámite, porque se demostró que su explotación generaría daños irreparables para la naturaleza y para la cultura Cofán para quien el río Aguarico y sus afluentes tienen un contenido espiritual y material. Sin embargo, se río arriba existen concesiones mineras que pueden afectar al territorio de Sinangoe, que no estuvieron dentro del proceso constitucional, y que con el Decreto 754 fácilmente pueden empezar procedimientos para obtener las autorizaciones administrativas ambientales.

127. La ambigüedad del decreto hace que pueda ser aplicado para las actividades mineras de mediano y alto impacto para obtener la respectiva licencia ambiental. Por ello, con el fin de que no se irrespeten los precedentes constitucionales, presentamos este memorial para que se pueda demostrar la incompatibilidad del Decreto 754 con la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos y las sentencias de la Corte Constitucional.

128. En el caso de las comunidades Waorani de Pastaza que también se declaró la vulneración del derecho a la consulta previa, libre e informada y el derecho a la autodeterminación en el marco de la Ronda Suroriente para licitar el bloque 22, también

²⁷ Corte Constitucional del Ecuador, 93-22-IN, 16 de diciembre de 2022, párr. 23.



ven el riesgo que desde el Estado se emprenda una decisión de avanzar con una nueva licitación y que se aplique el Decreto 754. Así mismo, ven con preocupación interés de avanzar con procesos extractivos en el Bloque 21 en el complejo Wapóni, y para lo que no se ha desarrollado un proceso profundo y culturalmente adecuado de consulta previa, libre e informada.

Daños ciertos, graves e irreparables que se han verificado por la aplicación del 754

129. De la información pública que circula en redes sociales y medios de comunicación se ha conocido que la aplicación del 754 ha generado la militarización de los territorios, la criminalización de la protesta social, y un escenario de intimidación y amedrentamiento contra los defensores de derechos humanos; generando un escenario que no es propicio para la participación, y para que se cumplan los mínimos constitucionales previstos en el artículo 398 referentes a consulta ambiental. Por tanto, la suspensión deba mantenerse para evitar que se justifique la violación de derechos como “situaciones jurídicas consolidadas” a costa de la violación sistemáticas de derechos de poblaciones rurales y marginadas que defienden sus territorios. Al mismo tiempo que está situación no se repita en otros lugares del territorio nacional donde se quiere avanzar con planes y proyectos extractivos.
130. Un primer escenario de violencia se dio en el cantón Las Naves,²⁸ provincia de Bolívar en la que los enfrentamientos entre la Fuerza Pública contra de la población que ejerce el derecho a la resistencia y a la libertad de expresión en su dimensión colectiva, dejó como resultado trece heridos y dos detenidos. El 24 de julio desde el Colectivo FrenteAntiminero²⁹ realizó una denuncia pública respecto del incremento de la violencia estatal en las provincias de Cotopaxi y Bolívar en el contexto de la aplicación del Decreto 754. En ese momento se dieron enfrentamientos entre la Policía Nacional, el Ejército en contra de campesinos a quienes les echaron bombas lacrimógenas y balas de goma, como resultado se contabilizó 5 campesinos heridos en la parroquia Palo Quemado del cantón Sigchos en la provincia de Cotopaxi. De ello existen personas criminalizadas por haber ejercido su derecho a la resistencia.
131. A ello se suma el riesgo que existe de que se inicie la aplicación del Decreto 754 en otras provincias en las que ya existen procesos de minería y proyectos en las que las empresas en connivencia con el Estado han estado generando ruptura del tejido social como estrategia para avanzar con los planes y proyectos mineros. Esto es en Napo, Morona Santiago, Azuay y Sucumbíos.
132. Esta situación fue observada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos³⁰, quien particularmente sobre los derechos de pueblos indígenas

²⁸ <https://twitter.com/FNAntiminero/status/168508976774453760?s=20>

²⁹ <https://twitter.com/FNAntiminero/status/1683655481997361157?s=20> ;

<https://twitter.com/LeonidasIzaSal1/status/1683169333747363841?s=20>

³⁰ <https://news.un.org/es/story/2023/07/1523037>



se publicó un comunicado en el que indica que confundir y aplicar el Decreto 754 a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas es un retroceso y violación de estándares internacionales.

133. Por lo relatado acá, en calidad de legitimados activos que presentamos argumentos ciertos, claros y específicos de porque el Decreto 754 es incompatible con el bloque de constitucionalidad, solicitamos que se mantenga la decisión de suspensión de vigencia del Decreto 754 por el riesgo real, inminente de causar daños graves e irreparables en los derechos de los pueblos indígenas.

IX.- Solicitud a la Corte Constitucional para la aplicación de la excepción al orden cronológico

134. El artículo 7 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional establece que “los casos se tramitarán y resolverán en orden cronológico salvo situaciones excepcionales debidamente fundamentadas”.

135. Así mismo, la Corte Constitucional ha expedido la “Resolución nro. 003-CCE-PL-2021 Interpretativa de la Norma de Trámite y Resolución en Orden Cronológico y las Situaciones Excepcionales”, a través de la cual ha establecido que la regla de la cronología en el trámite y resolución de las causas y sus respectivas excepciones, debidamente fundamentadas, deben ser observadas por todos los órganos y servidores de la institución que tengan alguna atribución o responsabilidad relacionada con su misión de ejercer el control, interpretación y administración de justicia en materia constitucional (Art. 1). La referida resolución también establece las situaciones excepcionales al orden cronológico sobre las cuales existe necesidad de que la Corte Constitucional se pronuncie de forma prioritaria (Art. 5)³¹, mismas que se encuentran justificadas en el presente caso, tal como se detalla a continuación:

- a) **Art.5.2: El paso del tiempo va a privar a la suspensión provisional del acto impugnado de su efecto útil como cuando la presunta víctima es una niña, niño o adolescente o una persona o grupo en situación de vulnerabilidad:** En el presente caso, comparecemos la Organización Waorani de Pastaza (OWAP), cuyos miembros son parte de la nacionalidad Waorani, la cual es una población de reciente contacto. Por lo que, tal como ha señalado la Corte Constitucional, se encuentran en una situación de vulnerabilidad,³² por lo que frente a la adopción de nuevas normas inconsultas que desarrollen el contenido de sus derechos y que se puedan aplicar

³¹ “Art. 5.- Situaciones excepcionales debidamente justificadas.- Las excepciones al orden cronológico deben estar justificadas en la necesidad de que la Corte Constitucional se pronuncie de forma prioritaria sobre el caso”

³² Corte Constitucional, Sentencia Nro. 112-14-HJ/21, párr. 254.3



- a. Por haberse justificado las situaciones excepcionales al orden cronológico, de conformidad a la Resolución nro. 003-CCE-PLE-2021 de la Corte Constitucional, otorgue tratamiento prioritario a la presente causa.

137. De conformidad a las competencias conferidas en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución del Ecuador, solicitamos a la Corte Constitucional declare:

- a) Inconstitucionalidad por la forma del texto completo del Decreto Ejecutivo No. 754 de 31 de mayo de 2023 por haber vulnerado el principio de reserva de ley previsto en el artículo 132 y 133, y el derecho a la consulta prelegislativa prevista en el artículo 57 numeral 17 de la Constitución de 2008.
 - a. Inconstitucionalidad por el fondo de los siguientes artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 del Decreto Ejecutivo No. 754 de 31 de mayo de 2023 por violar el derecho a la autodeterminación reconocido en el artículo 57 numerales 1 y 9, el derecho a la consulta y consentimiento reconocido en el artículo 57 numerales 7 y 17 de la Constitución de 2008, y en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT.
 - b. Inconstitucionalidad por el fondo de los siguientes artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 del Decreto Ejecutivo No. 754 de 31 de mayo de 2023 por violar el derecho a la consulta ambiental previsto en el artículo 398 y en el artículo 395 numeral 3 de la Constitución.
 - c. Así mismo, se declaren inconstitucionales otros actos o normas conexas, conforme lo establece el artículo 436.3 de la Constitución y el artículo 76.9 de la LOGJCC.
 - d.

XI.- Autorizaciones y notificaciones

Sin perjuicio que los legitimados activos actuemos por nuestros propios derechos, autorizamos para nuestra defensa a los abogados Ángel González, Francis Andrade, Ana Vera quienes podrán actuar en nuestro nombre y representación en forma individual o conjunta.

Posteriores notificaciones las recibiremos a los correos electrónicos: n.siekopai@gmail.com; info.owap@gmail.com; sinangoetsampi@gmail.com; jorge@amazonfrontlines.org; legal@amazonfrontlines.org; maria@amazonfrontlines.org; pablo@amazonfrontlines.org; angel@amazonfrontlines.org; francis@amazonfrontlines.org; alianzaddhh.ecuador@gmail.com y veropotes@gmail.com

**Firmamos con nuestros abogados defensores,
Atentamente,**



WIDER ANDERSON
GUARAMAH UMENDA
Presidente del Consejo de
Gobierno de la Comunidad A'i
Cofán de Sinangoe

ELÍAS ROBERTO
PIYAHUAJE PAYAHUAJE
Presidente de la Nacionalidad
Siekopai

SILVANA NIHOA YETI
Presidenta de la Organización
Waorani de Pastaza (OWAP)

GLADYZ FABIOLA VARGAS
QUENAMA
Directora Ejecutiva Fundación
Alianza Ceibo

JORGE ACERO GONZALEZ
Coordinador legal de Amazon
Frontlines

LINA MARÍA ESPINOSA
VILLEGAS
Equipo de derechos de Amazon
Frontlines

ANA CRISTINA VERA
SANCHEZ
CI 1713738407

ÁNGEL GONZÁLEZ
Defensor de Derechos Humanos
Mat. 11-2017-184

FRANCIS ANDRADE
Defensora de Derechos
Humanos Mat.17-2017-544