



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

DOCTORA ALEJANDRA CÁRDENAS REYES

JUEZA CONSTITUCIONAL PONENTE DEL CASO No. 51-23-IN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Juan Pablo Ortiz Mena, en mi calidad de Secretario General Jurídico de la Presidencia de la República conforme lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo No. 688 del 08 de marzo de 2023, por los derechos que represento del señor Presidente de la República en virtud del artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 2 de 24 de mayo de 2021, en el marco del **Caso No. 51-23-IN**, de acción pública de inconstitucionalidad, propuesta por la forma y por el fondo en contra del Decreto Ejecutivo No. 754 de 31 de mayo de 2023, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 323, de 02 de junio de 2023; ante usted comparezco y manifiesto:

I.

ANTECEDENTES

1. El 5 de junio de 2018, la Coordinadora Ecuatoriana de Organizaciones para la Defensa de la Naturaleza y Ambiente, la Asociación Animalista Libera Ecuador y Acción Ecológica (“los accionantes”) presentaron una acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos y pidieron que se declare la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 104 (7), 121, 184 y 320 del Código Orgánico del Ambiente (“COAM”).
2. Mediante sentencia Nro. 22-18-IN/21 de 08 de septiembre de 2021, la Corte Constitucional del Ecuador resolvió dicha acción y, en las decisiones número 5 y 7, manifestó:

“5. Declarar que el artículo 184 del Código Orgánico del Ambiente no aplica ni reemplaza al derecho a la consulta previa, libre e informada de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas; y será constitucional siempre



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

que su finalidad y su contenido se interprete y se complemente con la norma constitucional que establece el derecho a la consulta ambiental, la jurisprudencia de la Corte sobre consulta previa aplicable, las normas del Acuerdo de Escazú y con lo establecido en esta sentencia, que determinan los elementos necesarios para garantizar este derecho.”

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

3. Con sentencia No. 28-19-IN/22 de 19 de enero de 2022, esta Corte Constitucional del Ecuador dispuso que: *“(…) Así, del texto constitucional se desprende que la consulta prelegislativa se realiza obligatoriamente antes de la adopción de una medida normativa (legislativa o administrativa) que pueda afectar a las comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas en modos no percibidos por otros individuos de la sociedad, siendo un derecho colectivo de dichas comunidades”.*
4. El Viceministerio de Ambiente, remitió a la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República con oficio Nro. MAATE-VMA-2022-0114-O de 04 de mayo de 2022, el Proyecto de Reforma al TÍTULO IV del Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, referente a la Participación Ciudadana en la Garantía de la Consulta ambiental como parte del Proceso de Regularización Ambiental. Con esto, por supuesto, se cumplió lo dispuesto por la Corte, en cuanto a ajustar la normativa infralegal a los parámetros desarrollados en la sentencia conocida como el Caso Manglares.
5. Con Decreto Ejecutivo Nro. 604, suscrito el 28 de noviembre de 2022, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial Nro. 202 de 02 diciembre de 2022, el Presidente de la República expidió el “INSTRUCTIVO PARA LA APLICACIÓN DE LA CONSULTA PRELEGISLATIVA PARA LA EXPEDICIÓN DE ACTOS



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

NORMATIVOS DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA”. En cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional y en la responsabilidad como Función Ejecutiva, de que más allá de las diferentes demandas y oposiciones que existan para el quehacer público, la gestión administrativa del Estado no puede detenerse.

6. El Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica con oficio Nro. MAATE-MAATE-2022-0933-O de 06 de diciembre de 2022, en cumplimiento a lo ordenado en el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 604, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial Nro. 202 de 02 diciembre 2022, que dispone que: *“Previo a la emisión de todo acto normativo, se deberá contar como parte de los sustentos previos a su emisión, con un informe técnico jurídico, debidamente motivado, bajo responsabilidad de la unidades técnica y jurídica respectiva de cada entidad de la Función Ejecutiva, en el que se indique si existe o no una posible afectación de derechos colectivos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas”*; remitió a la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República, el Informe Técnico Jurídico No. 437-2022-DRA-SCA-MAATE, de 02 de diciembre de 2022, sobre la Pertinencia de la Consulta Prelegislativa del *“Proyecto de Reforma al Título IV del Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, referente al Proceso de Participación Ciudadana para la Consulta Ambiental”*.
7. En el informe técnico No. 437-2022-DRA-SCA-MAATE, de 02 de diciembre de 2022, la Autoridad Nacional Ambiental concluyó que: *“(...) el Proyecto de Reforma al Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, involucra el derecho colectivo de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, al acceso a la información, participación activa de deliberación, debate sobre el contenido de los instrumentos técnicos ambientales que permiten la participación en la toma de decisiones ambientales, por lo cual es pertinente que la norma sea sometida a Consulta Prelegislativa”*.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

8. Mediante memorando Nro. MAATE-CGAJ-2022-2033-M de 05 de diciembre de 2022, la Coordinación de Asesoría Jurídica del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, emitió el informe jurídico de pertinencia para la ejecución de la Consulta Prelegislativa del Proyecto de Reforma al Reglamento del Código Orgánico del Ambiente, en lo referente al Proceso de Participación Ciudadana para la Consulta Ambiental, concluyendo que: *“(...) es pertinente la Ejecución de la Consulta Prelegislativa del Proyecto de Reforma al Reglamento Código Orgánico del Ambiente, en lo referente al Proceso de Participación Ciudadana para la Consulta Ambiental con la delegación del Presidente de la República.”*

9. La Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República mediante oficio Nro. PR-SNJRD-2022-0385-OQ de 8 de diciembre del 2022, en ejercicio de las atribuciones establecidas en el Decreto Ejecutivo No. 175, expedido el 30 agosto de 2021 y, de conformidad con lo dispuesto en el Instructivo para la Aplicación de la Consulta Prelegislativa para la expedición de Actos Normativos de la Función Ejecutiva; encargó al Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, la ejecución del proceso de consulta prelegislativa del proyecto de reforma al Reglamento del Código Orgánico del Ambiente, referente a la consulta ambiental.

10. Con oficio Nro. MAATE-MAATE-2023-0707-O de 22 de mayo de 2023, el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, remitió a la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República, el informe final de resultados sobre la implementación de la consulta prelegislativa del proyecto de reforma al Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, referente a la Consulta Ambiental, en el que se concluyó lo siguiente:

“1. El Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, ejecutó el Proceso de Consulta Prelegislativa del “Proyecto de Reforma al Reglamento Código Orgánico del Ambiente, en lo referente al Proceso de Participación Ciudadana para la Consulta Ambiental”, de acuerdo al “Instructivo para la aplicación de



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

la Consulta Prelegislativa, para la expedición de actos normativos de la Función Ejecutiva”, publicado en el Decreto Ejecutivo 604, suscrito el 28 de noviembre de 2022, Segundo Suplemento al Registro Oficial Nro. 202 de 02 diciembre de 2022, sobre la base del artículo 57, numeral 17 de la Constitución de la República del Ecuador; artículo 6 del Convenio 169 de la O.I.T Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, Registro Oficial 206 de 07 de junio de 1999; artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas; y, Sentencia No. 28-19-IN/22 de 19 de enero de 2022.

2. En la fase de preparación se identificaron 1098 sujetos de consulta en función del registro entregado por la Secretaría de Gestión y Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades e información del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, dando cumplimiento al artículo 12 del Decreto Ejecutivo 604, publicado en Segundo Suplemento al Registro Oficial Nro. 202 de 02 diciembre de 2022.

3. Se tradujo la convocatoria y sus anexos (Decreto Ejecutivo Nro. 604, suscrito el 28 de noviembre de 2022, y Proyecto de Reforma al Reglamento del Código Orgánico del Ambiente, referente a la consulta ambiental) a 14 idiomas ancestrales del Ecuador, de acuerdo a lo establecido en el artículo 5, numeral 4 y artículo 14 del Decreto Ejecutivo 604, publicado mediante Segundo Suplemento al Registro Oficial Nro. 202 de 02 diciembre 2022.

4. El Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, en coordinación con las Direcciones Zonales, en cumplimiento a los artículos 13 y 14 del Decreto Ejecutivo 604 de la fase de convocatoria pública, remitió 1083 invitaciones vía sistema de Gestión Documental (Quipux), envió 681 convocatorias vía correo electrónico. Se colocaron 115 carteles informativos en oficinas de las Direcciones Zonales, oficinas Técnicas del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, oficinas de Gobernaciones



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Provinciales, Prefecturas y oficinas de organizaciones sociales. Las Direcciones Zonales realizaron un acercamiento con los medios de comunicación local, gestionando 9 cuñas radiales, 1 publicación en prensa escrita, 1 en diario digital y 15 publicaciones en redes sociales institucionales. Adicionalmente, por parte de las Autoridades de esta Cartera de Estado, se ejecutaron 8 entrevistas en medios digitales.

5. Se garantizó, durante la “Fase de Realización de la Consulta” el cumplimiento del artículo 15 del Decreto Ejecutivo 604, publicado en Segundo Suplemento al Registro Oficial Nro. 202 de 02 diciembre de 2022.

6. Se establecieron mecanismos de recepción de aportes tanto físicos como plataformas digitales, de acuerdo a lo establecido en el artículo 16 del Decreto Ejecutivo 604, publicado en Segundo Suplemento al Registro Oficial Nro. 202 de 02 diciembre de 2022. Los aportes escritos podrían ser receptados en las instalaciones del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica y direcciones zonales. Para la recepción de los aportes digitales se creó un correo electrónico. En las instalaciones no se receptaron aportes, mientras que, a través del correo electrónico, se receptaron dos (2) aportes. Adicionalmente, esta Cartera de Estado, estuvo predispuesto a responder cualquier duda o inquietud al respecto, por lo cual, asistió a dos reuniones solicitadas por la comunidad Yurak Sisa y a un conversatorio con la Federación Interministerial del Centro Shuar (FICSH).

7. Se procesaron y sistematizaron los aportes recibidos durante la ejecución del Proceso de Consulta Prelegislativa del “Proyecto de Reforma al Reglamento Código Orgánico del Ambiente, en lo referente al Proceso de Participación Ciudadana para la Consulta Ambiental”, en cumplimiento al artículo 17 Decreto Ejecutivo 604, publicado en Segundo Suplemento al Registro Oficial Nro. 202 de 02 diciembre de 2022. En base al análisis realizado de los aportes



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

recibidos, se concluye que estos no implican una modificación al “Proyecto de Reforma al Reglamento Código Orgánico del Ambiente, en lo referente al Proceso de Participación Ciudadana para la Consulta Ambiental”.

8. Las actividades planificadas se realizaron de acuerdo a los plazos establecidos en el Decreto Ejecutivo 604, publicado en Segundo Suplemento al Registro Oficial Nro. 202 de 02 diciembre de 2022.

9. Se han recopilado y organizado todos los medios de verificación y expediente del proceso de consulta prelegislativa del “Proyecto de Reforma al Reglamento Código Orgánico del Ambiente, en lo referente al Proceso de Participación Ciudadana para la Consulta Ambiental”, para su evaluación, el cual se ubica en el siguiente link:

https://drive.google.com/drive/u/1/folders/122wLL9Ka5rxrYhSUWV7o_79us5m_o0OsX (...)

11. En el mismo informe, la Autoridad Ambiental Nacional, señaló que la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador - CONAIE, mediante un comunicado que hizo público durante la fase de “discusión interna y recepción de aportes”, cumplida entre el 20 de marzo de 2023 al 18 de abril de 2023, comunicó:

*“**ALERTAMOS** a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, montubios, afroecuatorianos y campesinos del Ecuador **RECHAZAR** la invitación realizada por el Ministerio de Ambiente a participar en la llamada “consulta prelegislativa” (El énfasis fuera del texto original).*



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

← **CONAIE** 21,805 Tweets 🔍 ⋮

Tweets Tweets y respuestas Multimedia



CONAIE @CONAIE_Ecuador · 24 mar. ⋮

🔴 [Alerta Pública]

Dirigida a los pueblos y nacionalidades a rechazar la "consulta prelegislativa" del @Ambiente_Ec por ser una imposición inconsulta e inconstitucional.

El 8M planteamos ante la @CorteConstEcu una demanda de inconstitucionalidad en contra del Decreto 604. 🙌

ALERTA PÚBLICA
Ante la Consulta Prelegislativa del proyecto normativo de Consulta Ambiental
 24 de marzo de 2023

El 29 de noviembre de 2022 el Presidente de la República emitió el Decreto Ejecutivo 604, a través del cual estableció un procedimiento para consultar a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas sobre aquellas normas que se expidan desde la función ejecutiva y que puedan afectar directamente sus derechos.

Sin embargo, este instructivo es inconstitucional porque no fue consultado a las comunidades, pueblos y nacionalidades antes de ser expedido. Así mismo, este procedimiento debía ser aprobado por la Asamblea Nacional y no por el Presidente, tomando así competencias que no le corresponden. Esta norma no garantiza el consentimiento de los pueblos, tornándose en un mero trámite formal.

Por esto, las organizaciones sociales liderados por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), el 08 de marzo de 2023, planteamos ante la Corte Constitucional una demanda de inconstitucionalidad en contra de este Decreto. Solicitando que la declaren inconstitucional y por lo tanto se deje de aplicar.

Pese a que esta demanda ya está presentada, el Ministerio del Ambiente la está utilizando para crear nuevas normas que afectan directamente los derechos de los pueblos indígenas, montubios y afroecuatorianos. Como es 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", sobre la cual el Ministerio ha dicho que desde el 20 de marzo hasta el 16 de abril de 2023 recogerá "criterios y aportes" como paso previo para su aprobación.

Esta norma también es inconstitucional ya que, por ejemplo: i) Se intenta desconocer el derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa, libre e informada, imponiéndoles la consulta ambiental, la cual se aplica para cualquier persona no indígena. ii) Tampoco en esta se respeta el derecho a la resistencia ni a oponerse al proyecto consultado. iii) No se garantiza la participación en todas las etapas del procedimiento. iv) Se pretende reactivar permisos ambientales que previamente han sido dejados sin efecto por la Corte Constitucional. v) No se busca el consentimiento de la comunidad consultada. vi) No se respetan las propias formas de organización de cada pueblo indígenas y un plazo razonable para que pueda discutir y decidir.

Por estos antecedentes, y por NO constituir un procedimiento adecuado de consulta prelegislativa ALERTAMOS a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, montubios, afroecuatorianos y campesinos del Ecuador RECHAZAR la invitación realizada por el Ministerio del Ambiente a participar en la llamada "consulta prelegislativa" por la imposición de procedimientos inconsultos e inconstitucionales que transgreden los derechos colectivos de los pueblos, convirtiéndose en un acto de mala fe.

Frente Nacional Antiminero y 6 más





PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

12. En el precitado informe final de resultados, también se recomendó lo siguiente:

“En virtud de lo expuesto, una vez ejecutada la consulta prelegislativa y en cumplimiento al encargo realizado mediante oficio Nro. PR-SNJRD-2022-0385-OQ de 08 de diciembre de 2022, se recomienda a la máxima Autoridad de esta Cartera de Estado, remitir el presente informe a la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República, a fin de que se continúe con el trámite correspondiente.”.

13. Sobre la base de la implementación y cumplimiento de la consulta prelegislativa, llevada adelante por el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, en relación al proyecto de reforma al Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, referente a la Consulta Ambiental, el Presidente Constitucional de la República del Ecuador, expidió la reforma al Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, según lo ordenado en la sentencia 22-18-IN/22; Decreto Ejecutivo No. 754 de 31 de mayo de 2023, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 323, de 02 de junio de 2023.

14. El 13 de junio de 2023, los señores Segundo Leonidas Iza Salazar, en calidad de presidente y representante legal de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (“**CONAIE**”); Marlon Richard Vargas Santi, en calidad de presidente y representante legal de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía del Ecuador (“**CONFENAIE**”); José Valenzuela Rosero, por sus propios derechos y en calidad de Director del Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador; y, Cristina Melo Arteaga, por sus propios derechos y en calidad de coordinadora del Programa de derechos humanos y derechos de la naturaleza de la Fundación Pachamama (“**accionantes**”), presentaron una acción pública de inconstitucionalidad, por la forma y por el fondo, en contra de todos los artículos contenidos en el Decreto Ejecutivo No. 754 de 31 de mayo de



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

2023, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 323 de 02 de junio de 2023.

15. El 31 de julio de 2023, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes; y, el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, avocó el conocimiento de la causa 51-23-IN y admitió a trámite la acción pública de inconstitucionalidad.
16. En el auto de admisión, además, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, aceptó la petición de suspensión provisional del Decreto Ejecutivo No. 754 impugnado; suspensión que genera varias violaciones a los derechos constitucionales de los 18 millones de ecuatorianas y ecuatorianos; además de haber sido dictada sin sustento ni fundamento alguno. Es más, la suspensión del Decreto Ejecutivo No. 754 se basa en argumentaciones falaces y contraviene de forma expresa criterios previos emitidos por la misma Corte Constitucional.
17. Con los antecedentes expuestos, esta Secretaría General Jurídica, presenta el siguiente pedido de revocatoria de la medida cautelar de suspensión provisional del Decreto Ejecutivo No. 754 dictada por el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, y lo fundamenta en el siguiente análisis:

II.

NATURALEZA JURÍDICA DEL DECRETO EJECUTIVO No. 754

18. Deben tener claro señores Jueces de la Corte Constitucional, que el origen del Decreto Ejecutivo No. 754 (Reforma al Reglamento del Código Orgánico del Ambiente), es la sentencia No. 22-18-IN/21 de 8 de septiembre de 2021 dictada por la Corte Constitucional. En dicho fallo, entre otras cosas, la Corte dispuso que el Presidente de la República adecue el Reglamento del Código Orgánico del



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Ambiente a los parámetros de la consulta ambiental desarrollados en dicha sentencia, así:

“160. Se evidencia una contradicción entre la norma constitucional, y la norma reglamentaria. La norma impugnada (artículo 184 del COAM), además, ha sido reproducida en el artículo 463 del RCOAM. Esta antinomia se resuelve ejerciendo las competencias de la Corte que le permiten resolver esta unidad normativa haciendo prevalecer a la norma constitucional.

161. Por las razones antes expuestas, el artículo 463 del RCOAM es contrario al artículo 398 de la Constitución y a los artículos 4, 5, 6, y 7 del Acuerdo de Escazú. En consecuencia, la Presidencia de la República deberá adecuar la norma reglamentaria a lo resuelto en esta sentencia por la Corte. (...)

IV. Decisión

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

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

19. Cabe señalar que en dicha sentencia la Corte también **aclaró que la consulta ambiental está regulada en una norma de rango legal**, específicamente, en el artículo 184 del Código Orgánico del Ambiente, por lo que declaró la constitucionalidad condicionada de dicha norma en los siguientes términos:

“5. Declarar que el artículo 184 del Código Orgánico del Ambiente no aplica ni reemplaza al derecho a la consulta previa, libre e informada de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas; y será constitucional siempre que su finalidad y su contenido se interprete y se complemente con la norma constitucional que establece el derecho a la consulta ambiental, la



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

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.” (énfasis añadido).

20. Es decir, la Corte declaró que el artículo 184 del Código Orgánico del Ambiente será constitucional siempre y cuando se interprete y complemente con lo previsto en el artículo 398 de la Constitución, la jurisprudencia de la Corte y el Acuerdo de Escazú.
21. O lo que es lo mismo, la Corte al haber declarado la constitucionalidad parcial del atacado artículo 184 del Código Orgánico del Ambiente, determinó que tal artículo se ajusta a los estándares desarrollados en la sentencia No. 22-18-IN/21, y su contenido se complementa con la jurisprudencia de la Corte sobre consulta ambiental y los parámetros del Acuerdo de Escazú. En consecuencia, es evidente que el derecho a la consulta ambiental en el Ecuador ya se encuentra regulada en una norma con rango de ley orgánica, y que el Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, solamente desarrolla el procedimiento para la implementación de la consulta ambiental, conforme lo ordenó la propia Corte Constitucional.
22. De hecho, si la Presidencia de la República no hubiese dictado el Decreto Ejecutivo No. 754, infundadamente impugnado, habría incurrido en un claro incumplimiento de una decisión de la Corte Constitucional, con todas las consecuencias jurídicas que ello implicaría.
23. Como consecuencia del dictamen de la Corte, se desprenden dos circunstancias claras y determinadas:
 - a. Es evidente que el derecho a la consulta ambiental en el Ecuador ya se encontraba regulada en una norma con rango de ley orgánica;
 - b. El complemento ordenado por la sentencia de la Corte, ajustado a lo que la norma constitucional establece sobre el derecho a la consulta ambiental, la



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

jurisprudencia de la Corte sobre consulta previa, aplicable, y las normas del Acuerdo de Escazú, debía –y así fue hecho– ser desarrollado en el Reglamento del Código Orgánico del Ambiente, reformado, que introduce bajo los parámetros ordenados por la misma Corte, el procedimiento para la implementación de la consulta ambiental.

24. De lo anterior, se coligen las siguientes conclusiones:

- a) El derecho a la consulta ambiental está regulado en una norma de rango de ley orgánica, claramente en el Código Orgánico del Ambiente.
- b) El Decreto Ejecutivo No. 754 que reforma el Reglamento del Código Orgánico del Ambiente es constitucional porque se ajusta a los parámetros constitucionales, a la jurisprudencia de la Corte y de los instrumentos internacionales, especialmente el contenido del Acuerdo de Escazú, y es fundamentalmente constitucional porque el Presidente de la República, con la reforma al Reglamento, cumplió con una sentencia dictada por la Corte Constitucional, dentro del caso 22-18-IN/22.
- c) Por lo expresado entonces, de ninguna manera, el Decreto Ejecutivo No. 754 que reforma el Reglamento del Código Orgánico del Ambiente, suple ni se sobrepone a la disposición legal del derecho a la consulta ambiental, contenido en el artículo 184 declarado con constitucionalidad condicionada, ni vulnera otros derechos. Dicho de otra forma, la reserva de ley no ha sido hollada; y la reforma al Reglamento complementa el contenido del artículo, al incorporar en dicha reforma el postulado constitucional, las sentencias de la misma Corte y el contenido del Acuerdo de Escazú, y sus tres pilares, entendidos como el acceso a la información clara, la participación de las comunidades o sujetos consultados, y el acceso a la justicia; pudiendo incluso manifestar sobre el tercer parámetro que el mismo no le corresponde a la Función Ejecutiva y que el caso que nos ocupa, nace de la competencia del Ejecutivo, como uno de gestión administrativa, aunque es posible añadir



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

que para el tercer pilar el aporte del Ejecutivo, es garantizarlo con procedimientos reglados, claros, previos y aplicables; reforzando con ello incluso el principio y derecho a la seguridad jurídica.

25. Debemos insistir en que el Decreto Ejecutivo No. 754 que reforma el Reglamento del Código Orgánico del Ambiente, cumple con todos los estándares desarrollados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹ y el Acuerdo de Escazú. Así:

- a) Específicamente en el artículo 466 del Reglamento reformado, se identifica quién es el *sujeto consultado de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 398 de la Constitución* y al siguiente tenor: todas las personas que deben ser consultadas previo a cualquier decisión o autorización estatal que pueda afectar el ambiente.²
- b) En el artículo ejúsdem, se determina con claridad que el *sujeto consultante* es “*la Autoridad Ambiental competente a cargo del proceso de regularización ambiental*”.³
- c) Por su parte en el artículo 462 reformado, se cumple con el parámetro de *informar ampliamente a la comunidad*, pues se advierte que “*el sujeto consultante informará amplia y oportunamente sobre el contenido de los instrumentos técnicos ambientales, los posibles impactos y riesgos ambientales que pudieren derivarse de la ejecución de los proyectos, obras o actividades*”.⁴; de hecho, y para completar este parte de nuestro análisis, la reforma al Reglamento, al desarrollar el procedimiento, garantiza por demás el parámetro de informar ampliamente a la comunidad; así como los dos parámetros detallados en los literales a, y b, previos.
- d) Se advierte que la consulta debe ser *accesible*⁵, *objetiva*⁶ y *completa*⁷, lo que persigue que la comunidad potencialmente afectada cuente con la información

¹ Sentencias No. 22-18-IN/21 y No. 1149-19-JP/21.

² Art. 466 reformado. Reglamento al Código Orgánico del Ambiente.

³ *Ibid.*

⁴ Art. 462 reformado. Reglamento al Código Orgánico del Ambiente.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1149-19-JP/21 de 10 de noviembre de 2021. “*Para que la información ambiental sea accesible, el Estado debe eliminar barreras de cualquier tipo que impidan a*



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

necesaria para emitir su posición sobre el proyecto a desarrollarse. Para cumplir con aquello se prevé una fase informativa⁸ en la que la autoridad ambiental debe entregar al sujeto consultado “*toda la información contenida en los instrumentos técnicos ambientales, información sobre los procesos de regularización ambiental y de participación ciudadana para la consulta ambiental*”.⁹ Para el efecto, se prevén mecanismos informativos, tales como asambleas informativas, información permanentemente habilitada en páginas electrónicas, video informativo, entrega de documentación informativa clara sobre los instrumentos técnicos ambientales, centro de información pública in situ y talleres de socialización ambiental.¹⁰

- e) Se cumple con el parámetro de *claridad*, atendiendo de forma irrestricta, lo que la Corte Constitucional desarrolló en la Sentencia 1149-19-JP, es decir con información comprensible y con la obligación de traducción a tantas cuantas lenguas ancestrales sea necesario, lo que “*implica que la información que se presente a la comunidad sea comprensible y se formule en un lenguaje ni técnico ni oscuro. De ser necesario, debe ser traducida cuando se trata de comunidades donde el español no es la lengua mayoritaria*”.¹¹ Esto, dado que las convocatorias al proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental, los mecanismos informativos, los extractos de documentos informativos, las asambleas públicas, los talleres y el mecanismo de consulta

la comunidad conocer la información sobre la decisión o autorización estatal que puede afectar el ambiente”.

⁶ *Id.* “La información es objetiva cuando su contenido se formula en un lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva. Es decir, cuando no es sugestiva y no se busca manipular ni viciar el consentimiento del sujeto consultado”.

⁷ La información ambiental completa, según el artículo 7 numeral 6 del Acuerdo de Escazú, incluye elementos tales como: el tipo o naturaleza de la decisión ambiental de que se trate y, cuando corresponda, en lenguaje no técnico; la autoridad responsable del proceso de toma de decisiones y otras autoridades e instituciones involucradas; el procedimiento previsto para la participación del público, incluida la fecha de comienzo y de finalización de este, los mecanismos previstos para dicha participación, y, cuando corresponda, los lugares y fechas de consulta o audiencia pública; y las autoridades públicas involucradas a las que se les pueda requerir mayor información sobre la decisión ambiental de que se trate, y los procedimientos para solicitar la información.

⁸ Art. 479 reformado. Reglamento al Código Orgánico del Ambiente.

⁹ Art. 471 reformado. Reglamento al Código Orgánico del Ambiente.

¹⁰ *Id.*

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1149-19-JP/21 de 10 de noviembre de 2021.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

deben realizarse en los idiomas español y ancestrales, así como contar con la participación de un traductor lingüístico.¹²

- f) Se cumple con el parámetro de ***informar oportunamente a la comunidad*** y que dicha información sea ***previa***, lo cual obliga al Estado a adoptar medidas para asegurar la participación “*desde etapas iniciales del proceso de toma de decisiones, de manera que las observaciones del público sean debidamente consideradas*”.¹³
- g) Se incorpora como principio rector de la consulta ambiental la ***buena fe***.¹⁴ Aquello busca que todo proceso de consulta tenga una real intención de obtener la postura de las personas potencialmente afectadas por el desarrollo de un proyecto y que dicho proceso no se limite al cumplimiento de un requisito formal.
- h) Finalmente, se cuenta con el ***acompañamiento y vigilancia de la Defensoría del Pueblo*** en todas las etapas del proceso.

III.

NATURALEZA JURÍDICA DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DEL DECRETO EJECUTIVO No. 754

26. De conformidad con el artículo 26 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante "LOGJCC"), las medidas cautelares tienen por objeto evitar o cesar la amenaza o violación de los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos, las cuales deberán ser adecuadas y proporcionales a la supuesta violación que se pretende evitar o detener, tal como la suspensión provisional del acto, entre otras ejemplificadas en el mismo artículo.

¹² Art. 472 reformado. Reglamento al Código Orgánico del Ambiente.

¹³ Art. 7 numeral 4. Acuerdo de Escazú.

¹⁴ Art. 464 reformado. Reglamento al Código Orgánico del Ambiente.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

27. Concordantemente, entre los requisitos de la demanda de inconstitucionalidad establecidos en la LOGJCC, consta el de la solicitud de la suspensión provisional de la disposición demandada sin perjuicio de otras medidas cautelares¹⁵.

28. En la sentencia No. 110-14-SEP-CC, la Corte Constitucional del Ecuador emitió, entre otras, la siguiente regla jurisprudencial:

*"4.2 La posibilidad de **suspender provisionalmente** una disposición jurídica y por ende los efectos que su vigencia produce, o la **concesión o revocatoria de medidas cautelares referentes a la aplicabilidad o inaplicabilidad de dicha norma**, es una atribución privativa de la Corte Constitucional **dentro del control de constitucionalidad**, conforme lo dispuesto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República."*¹⁶. (lo resaltado fuera del texto original).

29. En cuanto a los requisitos para que procedan las medidas cautelares, en la sentencia No. 66-15-JC/19, la Corte Constitucional aclaró que son cuatro: i) hechos creíbles o verosimilitud; ii) inminencia; iii) gravedad; y, iv) derechos amenazados o que se están violando, los que reiteradamente han sido desarrollados en su jurisprudencia¹⁷.

30. En el escrito de ampliación de su demanda, presentado el 21 de junio de 2023, los accionantes afirman: *"Para evaluar las solicitudes de medidas cautelares en casos jurídicamente análogos al presente, la H. Corte Constitucional ha evaluado los parámetros de verosimilitud y urgencia."*¹⁸ de la amenaza." (cita en el texto).

31. En el auto de admisión del caso No. 51-23-IN de 31 de julio de 2023, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, precisó:

¹⁵ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 79 no. 6.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 110-14-SEP-CC de 23 de julio de 2014.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 66-15-JC/19 de 10 de septiembre de 2019.

¹⁸ Resolución sobre Medidas Cautelares No. 33-20-IS/20.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

"En relación con la suspensión provisional de las normas impugnadas, la Sala de Admisión observa que los accionantes justifican de manera suficiente los requisitos establecidos por la jurisprudencia de esta Corte para la suspensión provisional del decreto ejecutivo impugnado; esto es, justificar la existencia de hechos creíbles o verosímiles, la inminencia, y la gravedad del daño.¹⁹" (cita en el texto).

32. Finalmente, en el auto antes referido, el mismo Tribunal señaló que los accionantes justificaron de manera suficiente los requisitos de verosimilitud, inminencia y gravedad del daño²⁰. La suspensión provisional de las normas en una demanda de inconstitucionalidad es una auténtica medida cautelar, conforme lo ha reconocido la Corte Constitucional²¹; y, por lo tanto, tiene como característica fundamental la de ser provisional, cosa que no se aplica en este caso.
33. Como lo veremos más adelante, al haber suspendido la Corte los efectos del Decreto Ejecutivo, no se percató que paralizó todas las nuevas actividades de todo un país que necesitan obtener un permiso ambiental para funcionar; no se trata solo de un sector específico como el minero como muy mal lo suponen, sino todas las actividades públicas y privadas que requieren de dicha licencia para poder iniciar (hospitales, restaurantes, hoteles, entre otros).

¹⁹ Corte Constitucional, sentencia 66-15-JC/19, 10 de septiembre de 2019.

²⁰ Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, Auto de Admisión de 31 de julio de 2023, Caso No. 51-23-IN.

²¹ Auto de admisión de 14 de mayo de 2021 dictado en el proceso No. 15-21-IN: "15. El artículo 79 numeral 6 de la LOGJCC establece que la demanda de inconstitucionalidad contendrá, entre otros requisitos: "[l]a solicitud de suspensión provisional de la disposición demandada debidamente sustentada, cuando a ello hubiere lugar; sin perjuicio de la adopción de otras medidas cautelares conforme la Constitución y esta Ley" (el énfasis es propio). Esta Corte Constitucional ha establecido que los requisitos de procedencia de las medidas cautelares son: "i) hechos creíbles o verosimilitud; ii) inminencia; iii) gravedad; y, iv) derechos amenazados o que se están violando". 16. De la revisión integral de la demanda y conforme lo establecido en el párr. 12 ut supra, este Tribunal no verifica que la accionante haya proporcionado elementos suficientes para justificar el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad de las medidas cautelares referidas. En particular, la accionante no ha remitido información que permita a este Tribunal presumir, de forma razonable, que exista la inminencia de un daño grave que exija la suspensión de las normas impugnadas. Por lo que corresponde negar el pedido de solicitud de suspensión de normas." (énfasis añadido).



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

34. El hecho que la Corte Constitucional resuelva todos los casos que llegan a su conocimiento de una forma cronológica acorde a su fecha de presentación, genera que esta suspensión se convierta en definitiva. La Corte, siguiendo el orden cronológico de causas, podría resolver este caso en, por lo menos, dos años, y todo esto por no haber manifestado que esta acción tendrá prioridad sobre el resto. En este orden de ideas, si no se da prioridad a esta acción, todo tipo de actividad comercial en el Ecuador, por más pequeña o grande que sea, estará suspendida si no obtiene este permiso. Ante ello ¿qué hará la Corte?

IV.

REVOCABILIDAD DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DEL DECRETO EJECUTIVO No. 754

35. Como quedó demostrado en el acápite anterior, la suspensión provisional del Decreto Ejecutivo No. 754 es una medida cautelar constitucional adoptada en el marco de la garantía de control abstracto de constitucionalidad, incoada en el presente Caso No. 51-23-IN. Sin embargo, la Corte Constitucional, en la sentencia No. 1960-14-EP/20²², sobre el pedido de revocatoria en estos casos, ya aclaró:

“40. [...] la ley prevé la posibilidad de que una vez que se haya evitado o interrumpido la violación de derechos, hayan cesado los requisitos legales o se demuestre que la medida ya no tiene fundamento, “la persona o institución contra la que se dictó la medida podrá defenderse y presentar los hechos o argumentos que sustenten la revocatoria de la medida cautelar”. Esto significa, que la ley ha determinado al recurso de revocatoria como el

²² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1960-14-EP/20 de 19 de mayo de 2020.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

mecanismo de impugnación respecto a la concesión de medidas cautelares [...]” (cita en el texto), (lo resaltado fuera del texto).

36. Respecto del recurso de revocatoria, en la misma sentencia, la Corte Constitucional, citando a Gordillo, señaló que este es *“aquel presentado ante el mismo órgano que dictó un acto, para que lo revoque por contrario imperio: O sea, el recurso es resuelto por el mismo órgano que dictó el acto impugnado”*²³ (énfasis agregado).

37. En el mismo orden de ideas, en la sentencia No. 195-17-EP/22²⁴, la Corte señaló:

“35. En este sentido, debido a la naturaleza cautelar, provisional, instrumental y revocable de esta garantía, el artículo 35 de la LOGJCC señala que, tras su otorgamiento y adopción, es posible su revocatoria “cuando se haya evitado o interrumpido la violación de derechos, (cuando) hayan cesado los requisitos previstos en esta ley o (cuando) se demuestre que no tenían fundamento [...]”. Por lo que, la adopción o no de las medidas cautelares, por su naturaleza no constituye una decisión definitiva, ya que es un mecanismo autónomo, temporal y mutable [...]” (lo resaltado fuera del texto original).

38. Es más, la **sentencia No. 66-15-JC/19** que invoca la Sala de Admisión para analizar los requisitos de procedencia de la medida cautelar de suspensión provisional de la norma²⁵, expresamente señala que las medidas cautelares pueden ser dejadas sin efecto: **(i)** si se verifica que estas fueron concedidas sin que se cumplan los requisitos previstos en la Ley; o, **(ii)** si los hechos relatados no son ciertos:

“27. Los hechos creíbles deben desprenderse de la petición de medidas cautelares. Por la naturaleza de las medidas cautelares, al no ser una acción de conocimiento, no se requieren pruebas para demostrar la veracidad de lo

²³ *Ibidem.*

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 195-17-EP/22 de 06 de abril de 2022.

²⁵ Ver pie de página 9 del auto de admisión.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

*descrito al momento de presentar la petición o demanda. De ahí que lo resuelto no constituya un prejuzgamiento sobre los hechos o la posible responsabilidad por esos hechos, como lo dispone el artículo 28 de la LOGJCC, y **que la medida pueda ser revocada si es que los hechos no fueron ciertos o si no se presentaban los otros requisitos.** La Corte Constitucional identificó este requisito como verosimilitud fundada de la pretensión”. (lo resaltado fuera del texto original).*

39. Como queda expuesto, no hay duda alguna de que es procedente dejar sin efecto la medida cautelar de suspensión provisional de la norma, si se corrobora que ésta no tenía fundamento o que los hechos relatados en la demanda, no son ciertos, tal y como ocurre en este caso.

40. En este punto y con todo respeto de su Señoría, me voy a permitir introducir el siguiente análisis: la concesión de la medida cautelar, cuya competencia –no existe duda-, la tiene la Corte Constitucional, si bien no implica un prejuzgamiento de manera general y así lo ha establecido con claridad el artículo 28 de la LOGJCC; si constituye en específico, una decisión que causa estado en contra de varias actividades públicas relacionadas con proyectos de inversión y por ende acarrea perjuicio a las arcas fiscales. Este argumento con fundamento técnico lo retomo para su desarrollo un poco más adelante, con una matriz explicativa del impacto que tiene la concesión de la medida cautelar, imponiendo el cese de los efectos de la norma que está siendo atacada.

41. A todo esto, negar que la medida cautelar de suspensión provisional de la norma sea susceptible de revisión por parte de la Corte Constitucional, implicaría avalar que se presenten demandas ocultando o distorsionando hechos con el único propósito de que la Corte conceda una medida cautelar definitiva e inamovible. Aquello conllevaría un evidente fraude a la Constitución, a la competencia de la misma Corte, y sería contrario a la naturaleza jurídica de la figura de la suspensión.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

42. Por lo tanto, en los capítulos siguientes se desarrollarán los argumentos que justifican que la medida cautelar de suspensión provisional del Decreto Ejecutivo No. 754 adoptada por el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, no tenía fundamento por no cumplir con los requisitos exigidos por la ley y por la propia Corte Constitucional y porque el Tribunal fue objeto de engaño e inducido a error por parte de los accionantes; por ello, esta medida, debe ser revocada inmediatamente, por el perjuicio que está causando al país.

V.

REQUISITOS DE LAS MEDIDAS CAUTELARES

43. Sobre los requisitos para la procedencia de medidas cautelares constitucionales, la Corte Constitucional expresó:

“40. Con fundamento en el artículo 27 de la LOGJCC, esta Corte ha sostenido que deben verificarse los siguientes requisitos para que procedan las medidas cautelares: i) hechos creíbles o verosimilitud; ii) inminencia; iii) gravedad; y, iv) derechos amenazados o que son vulnerados.

41. Los hechos creíbles o verosimilitud se refieren a la apariencia de buen derecho, es decir, que lo descrito en el petitorio de medidas cautelares permite una presunción razonable de que son verdaderos los hechos que configuran la amenaza sobre el derecho. Al no ser una acción de conocimiento, pero si requerir una respuesta rápida por parte de la jueza o juez, no se exigen pruebas para demostrar la existencia de la amenaza.

[...] 43. La inminencia se refiere a la proximidad temporal en que la vulneración de derechos ocurriría. Este requisito implica que el hecho está



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

cerca de suceder o incluso podría estar ya sucediendo. La inminencia significa también que se presenta una circunstancia apremiante, ante la cual, se requiere un remedio urgente pues su demora redundaría en un mayor riesgo de afectación de uno o varios derechos (peligro en la demora).

[...] 45. En cuanto a la gravedad, el artículo 27 de la LOGJCC determina que “se considerará grave cuando pueda ocasionar daños irreversibles o por la intensidad o frecuencia de la violación.” Al respecto, esta Corte ha explicado que “Un daño es irreversible cuando no se puede volver a un estado o condición anterior. Un daño es intenso cuando el daño es profundo, importante, como cuando produce dolor o su cuantificación es considerable o difícil de cuantificar. Una violación es frecuente cuando sucede habitualmente e incluso cuando se puede determinar un patrón en la violación”.

[...] 47. En cuanto, al requisito de identificar los derechos que son amenazados o vulnerados, se observan en el presente caso que la amenaza tiene lugar respecto de derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales de derechos humanos, como es el derecho a la salud y la vida de las personas con insuficiencia renal crónica. Así lo ha identificado el juez que conoció el pedido de medida cautelar tal como se corrobora en el párrafo precedente.

48. En cuanto a la legitimación activa, el numeral 1 del artículo 86 de la Constitución y el artículo 32 de la LOGJCC ha establecido que “cualquier persona o grupo de personas podrá interponer una petición de medidas cautelares...”. Estas disposiciones permiten que frente a una amenaza o vulneración a los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales de derechos humanos, no exista restricción que impida a una persona o grupo de personas solicitar medidas cautelares.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

49. *La legitimación activa en materia de medidas cautelares es abierta, y pueden por tanto ser solicitadas por cualquier persona, comunidad, pueblo, nacionalidad o colectivo, aun inclusive a nombre de otra y sin contar con poder o autorización.*”²⁶.

i. Verosimilitud

44. En el presente Caso No. 51-23-IN, sobre la **verosimilitud**, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, señaló textualmente:

*“i) Verosimilitud, pues de acuerdo con las **fuentes periodísticas** que aportan los accionantes, **la autoridad ambiental** habría expuesto su **intención de aplicar las consultas prelegislativas establecidas en el decreto impugnado**; y, además, de acuerdo con los datos aportados, ya están en marcha consultas ambientales en varias comunidades, tales como Las Naves y Palo Quemado. Por lo tanto, la solicitud de suspensión se fundamenta en hechos creíbles.*”²⁷ (énfasis agregado).

45. La afirmación realizada por el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional en el sentido de que el decreto impugnado establece “las consultas prelegislativas”, desvirtúa, por sí misma, el requisito de verosimilitud exigido para la adopción de medidas cautelares, pues el Decreto Ejecutivo No. 754 impugnado, **no tiene por objeto aplicar la consulta prelegislativa**; al contrario, las normas contenidas en dicho Decreto instrumentalizan la aplicación de la **CONSULTA AMBIENTAL**, ajustando las disposiciones del Reglamento del Código Orgánico del Ambiente, conforme fue dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia No. 22-18-IN/21²⁸.

²⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 16-16-JC/20 de 30 de septiembre de 2020.

²⁷ Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, Auto de Admisión de 31 de julio de 2023, Caso No. 51-23-IN.

²⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 22-18-IN/21 de 08 de septiembre de 2021.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

46. Para mayor claridad de lo expresado y con el fin de la Sala de Admisión no vuelva a caer en el error de confundir la “consulta prelegislativa” con la “consulta ambiental”, baste con señalar que el ministerio rector en materia ambiental, léase Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, por mandato del artículo 398 de la Constitución de la República, es quien debe ejecutar la denominada consulta ambiental, proceso por cierto, diferente al de la consulta prelegislativa.
47. Es evidente que este grave error en el que incurre el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Corte Constitucional, deviene del mal intencionado propósito de los accionantes de desvirtuar el objeto del derecho a la consulta ambiental y de confundirlo con el derecho a la consulta previa, libre e informada y con el derecho a la consulta prelegislativa; derechos que como lo ha aclarado la Corte Constitucional, son distintos y es un error confundirlos²⁹. Sobre todo, es preocupante que la misma Corte no haya revisado sus fallos, previo a emitir y ordenar la suspensión de la norma impugnada.
48. En la sentencia No. 22-18-IN/21 de 08 de septiembre de 2021, la Corte Constitucional identificó, expresamente, las diferencias entre el derecho a la consulta previa, libre e informada y el derecho a la consulta ambiental. A saber:

“i. En cuanto al titular, la consulta previa tiene como titular a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas; la consulta ambiental, a las personas en general que puedan ser afectadas por cualquier decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente, es decir, este último es un derecho de cualquier comunidad, independientemente de su identificación o composición étnica.

ii. Con relación a la materia, la consulta previa se refiere a actividades que provoquen afectaciones ambientales, culturales o a toda decisión que afecte al

²⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 001-10-SIN-CC de 18 de marzo de 2010.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

ejercicio de sus derechos; la consulta ambiental trata exclusivamente sobre cuestiones ambientales.

- iii. *Sobre el contenido y las fuentes para su comprensión, el derecho de los pueblos indígenas es una manifestación de su derecho a la autodeterminación y comprende los estándares desarrollados por instrumentos internacionales de derechos humanos, como el Convenio de la OIT N. 169, la Declaración de Naciones Unidas de los derechos de los pueblos indígenas, las sentencias emitidas por la Corte IDH y por la Corte Constitucional sobre el tema; la consulta ambiental es una manifestación del derecho a la participación y tiene como fuentes los principios de participación de la Constitución, y las normas internacionales sobre medio ambiente, en particular el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (“Acuerdo de Escazú”), que se basa en el acceso a la información amplia y oportuna.*

iv. *Finalmente, en cuanto al obligado, la consulta previa de pueblos indígenas es toda entidad estatal que realice actividades que afecten a dichos pueblos; la consulta ambiental tiene como obligado a la entidad estatal que le corresponda ejercer como autoridad ambiental.”*

49. Por otra parte, en la sentencia No. 023-17-SIN-CC, a fin de determinar cuándo una entidad está obligada a realizar el proceso de consulta previa, libre e informada a la expedición de un acto normativo (**consulta prelegislativa**), la Corte Constitucional expresó:

“[...] queda claro que son dos los presupuestos normativos constitucionales que dan lugar a la aplicación de la consulta prelegislativa, reconocida en el artículo 57 numeral 17 de la Constitución de la República; estos son: a) que se



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

trate de una medida legislativa y b) que dicha medida afecte uno de los derechos colectivos reconocidos en el artículo 57 de la Norma Suprema. En tanto confluyan estos dos elementos de manera simultánea, tiene cabida la consulta en referencia."³⁰ (negrilla fuera del texto).

50. De la simple lectura del Decreto Ejecutivo No. 754, y con facilidad, se puede concluir que este no trata sobre el derecho de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas a la consulta previa, libre e informada; y, peor aún, sobre el derecho a la consulta prelegislativa, para cuya implementación se emitió la normativa correspondiente a través del Decreto Ejecutivo No. 604 de 28 de noviembre de 2022. Se hace notar a la Corte Constitucional que este último instrumento es de conocimiento de los accionantes por cuanto también han incoado una acción de inconstitucionalidad signada con el número de Caso 14-23-IN, con anterioridad a la presente acción; razón ésta que nos permite colegir, además, no solo la falta de lealtad procesal con la que presentan los accionantes frente a esa alta Corte, sino el deseo soterrado de conducir a error a sus autoridades, váyase a saber con qué fin u objeto.

51. El Decreto Ejecutivo impugnado, sobre el cual se ha dictado la medida cautelar de suspensión provisional, versa sobre la **CONSULTA AMBIENTAL, que se aplica a todos los procesos que tengan impacto ambiental, independientemente de su objeto (agua, salubridad, salud, educación, vialidad, turismo, etc.);** el cual, insistimos categóricamente, responde al mandato realizado por la propia Corte Constitucional en la sentencia No 22-18-IN/21 de 08 de septiembre de 2021, **que exigió a la Presidencia de la República adecuar las normas del Reglamento del Código Orgánico del Ambiente a lo dispuesto en dicha sentencia.**

³⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 023-17-SIN-CC de 26 de julio de 2017.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

52. Por otra parte, ni en la demanda, ni en el escrito presentado posteriormente por los accionantes se ha aportado ningún elemento que conduzca al razonable convencimiento de que existen hechos que amenazan o vulneran alguno de los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. Al contrario, de los hechos aportados al caso, se desprende que las acciones emprendidas por la Autoridad Ambiental para llevar a cabo **consultas ambientales**, no tendrían incidencia en ninguna comuna, comunidad, pueblo o nacionalidad indígena; razón adicional por la que se desvirtúa el requisito de verosimilitud.
53. Igualmente, la solicitud de suspensión provisional se realiza, a decir de los legitimados activos, con la finalidad de **tutelar** los derechos colectivos de los sujetos de **consulta prelegislativa**. No obstante, uno de los elementos fácticos y jurídicos que sirvió de fundamento para la expedición del Decreto Ejecutivo No. 754, es, precisamente, el informe de **resultados del proceso de consulta prelegislativa** del proyecto de reforma al Reglamento del Código Orgánico del Ambiente. Es decir, la presunta vulneración del derecho a la consulta prelegislativa, **NO EXISTE**, pues dicha consulta sí fue realizada conforme consta, tanto en los últimos considerandos de la disposición impugnada, como en los documentos que en detalle se anexan al presente.
54. Resultan, entonces, absolutamente inverosímiles los hechos que motivan tanto la solicitud como la decisión de suspender provisionalmente el Decreto Ejecutivo No. 754, no solo porque existen evidencias de que la consulta prelegislativa sí fue realizada de manera previa a su expedición, sino también porque, tal como se detalló en el acápite de Antecedentes, los accionantes conocieron hasta la saciedad, que la Autoridad Ambiental realizó dicho proceso de consulta prelegislativa, y por ese conocimiento del hecho y de la información que sustenta la consulta prelegislativa cumplida, es que emitieron un comunicado público para rechazar la invitación a participar en la consulta prelegislativa realizada por dicha Autoridad. En tal virtud,



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

los hechos y alegaciones en las que fundan los accionantes la solicitud de suspensión provisional del Decreto impugnado, son **falsos de falsedad absoluta**.

55. Es decir, los accionantes, de manera deliberada, relatan hechos que no son ciertos y tergiversan y ocultan información a la Corte Constitucional, dado que estuvieron en conocimiento pleno de que sí se realizó un proceso de consulta prelegislativa previo a la expedición del Decreto Ejecutivo No. 754. Es más, el 24 de marzo de 2023, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE, emitió un comunicado sobre la posición de dicha organización frente a la consulta prelegislativa convocada por el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica:

“Consulta Prelegislativa del Proyecto Normativo de Reforma al Reglamento del Código Orgánico del Ambiente, referente a la Participación Ciudadana para la Consulta Ambiental”, en el que señaló: “ALERTAMOS a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, montubios, afroecuatorianos y campesinos del Ecuador RECHAZAR la invitación realizada por el Ministerio de Ambiente a participar en la llamada “consulta prelegislativa”. (énfasis añadido)

56. Es tan evidente la mala fe de los peticionarios, que ocultaron información en su libelo, que ni siquiera advirtieron que en los tres últimos considerandos del Decreto Ejecutivo No. 754 se recogen los resultados finales de la consulta prelegislativa, de la siguiente manera:

“[...] mediante Oficio No. MAATE-MAATE-2023-0707-Q, de 08 de diciembre de 2022, el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, remite a la Secretaría General de la Presidencia de la República, el Informe Final de Resultados sobre la implementación de la consulta prelegislativa del proyecto



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

de reforma al Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, referente a la Consulta Ambiental” (énfasis añadido).

57. Queda evidenciado que los hechos relatados por los accionantes no pueden ser considerados *verosímiles* si de manera consciente y deliberada se oculta información y se tergiversa la realidad. Una cosa es la falta de consulta prelegislativa, otra muy diferente, es discrepar con su realización, otra boicotear para que esta se lleve a cabo; y otra el constreñir a “sus bases” para negarse expresamente a participar de la misma. Lo último, de ninguna manera, es argumento válido ni para cuestionar la constitucionalidad de la reforma al Reglamento del Código Orgánico del Ambiente, y menos para solicitar que se ordene la suspensión provisional de dicha norma; y peor esgrimiendo argumentos que de falaces, antojadizos y tergiversados, se caen por su propio peso. Debiendo insistir en el contexto general, ello tiene el nombre de deslealtad procesal o actuación de mala fe, así debería verlo la Corte y actuar en función de lo ordenado en el artículo 23 de la LOGJCC.
58. Es importante de mencionar que la consulta prelegislativa se realizó sobre la base de los parámetros desarrollados por la Corte Constitucional incluidos en el Decreto Ejecutivo No. 604 publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 202 de 02 diciembre 2022, el cual se encuentra vigente y no ha sido expulsado del ordenamiento jurídico, a pesar de que, tal como ya fue señalado, también fue objeto de una demanda de inconstitucionalidad por parte de los mismos accionantes (No. 14-23-IN). En dicho caso, la Corte Constitucional no concedió la medida cautelar de suspensión provisional de la norma.
59. Por ello, es inconcebible que se pretenda, a través de otra demanda de inconstitucionalidad en la que se cuestiona un acto normativo diferente, anular de manera indirecta los efectos de una norma que está vigente y respecto de la cual la Corte Constitucional no ha concedido la suspensión provisional de sus efectos.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

60. Con todo lo anterior, queda evidenciado que, en el presente caso, además de que no se ha cumplido con el requisito de verosimilitud exigido por la ley y la Corte Constitucional para que se dicte una medida cautelar, los accionantes pretenden engañar a la Corte Constitucional respecto a que el Decreto Ejecutivo No. 754, que instrumenta la **CONSULTA AMBIENTAL**, no fue objeto de consulta prelegislativa, y para ello, deliberadamente ocultaron información a la Corte Constitucional buscando inducir a error al Organismo para obtener una medida cautelar infundada y lesiva para los intereses del Estado ecuatoriano que son los intereses de los 18 millones de habitantes del país; por lo que, en atención al mandato constitucional, a las propias sentencias y desarrollo de la Corte en cuanto a los procedimientos de Consulta Ambiental o Consulta Prelegislativa; por restituir los parámetros que aplican al pedido de una medida cautelar, los que en el presente caso se están desnaturalizando por no decir destruyendo, se debe revocar la medida cautelar de suspensión provisional del Decreto impugnado.

61. A fin de corroborar todo lo indicado en el presente acápite, se adjunta para vuestro conocimiento toda la documentación que demuestra el cumplimiento del procedimiento de consulta prelegislativa realizado para la expedición del Decreto Ejecutivo No. 754, que Reforma el Reglamento del Código Orgánico del Ambiente, infundadamente tachado de inconstitucional.

iv. Inminencia

62. Sin embargo de que desvirtuado por falaz, el parámetro de la inminencia, no había necesidad de profundizar sobre la inminencia y gravedad, argüidas por los accionantes, por respeto a sus Señorías, debo decir que sobre la **inminencia**, en el párrafo 30 número ii) del auto de admisión del presente caso, la Corte Constitucional del Ecuador, establece textualmente:



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

“ii) Inminencia, al justificar que existe la intención de iniciar inmediatamente los procesos de consulta ambiental en el proyecto Curipamba. Además, la relación entre los hechos y la posibilidad de que se afecten derechos es estrecha; de acuerdo con los últimos acontecimientos reportados. Así, como se indicó, la Sala observa que ha comenzado una fase previa de consulta en las parroquias Las Naves (proyecto minero Domo- Curipamba) y en Palo Quemado (proyecto minero Plata); (...)”

63. Al respecto, debemos nuevamente resaltar que los accionantes solicitaron la suspensión provisional de la disposición impugnada, exclusivamente, para precautelar o evitar la vulneración del derecho a la consulta prelegislativa, derecho que como ha quedado ya demostrado, **no está en riesgo**, por cuanto dicha consulta prelegislativa sí fue realizada antes de la expedición del Decreto Ejecutivo No. 754 que reforma el Reglamento del Código del Ambiente; con lo cual, el requisito de inminencia, queda también desvirtuado.

64. Se deja demostrado que los accionantes (CONAIE) instaron a varios pueblos y nacionalidades indígenas a “*no aceptar la invitación para el proceso de consulta prelegislativa*”. Es decir, no solo conocieron sobre la realización de la consulta prelegislativa, sino que también tuvieron acceso a toda la información técnica generada para su aplicación, sino que pretendieron obstaculizar la vigencia y aplicación de una norma con su decisión de no acudir a un proceso consultivo. Avalar esta posición implicaría, sencillamente, que nunca se va a poder realizar un proceso de consulta prelegislativa en el país; y lo que es peor, sería legitimar por parte de la alta Corte, conductas de mala fe y deslealtad procesal, sentando con ello un grave precedente para que cualquier colectivo se sienta en el derecho de imponer desde su propia y particular visión, las líneas por las que deberían ir los derroteros del país y sus 18 millones de habitantes.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

65. Es un principio rector del Derecho que nadie puede beneficiarse de su propio dolo o negligencia. Es un deber constitucional de todas y todos los ecuatorianos participar en la vida “*política, cívica y comunitaria del país, de manera honesta y transparente*”. No pueden, por lo tanto, los legitimados activos buscar una medida cautelar de suspensión de una norma, alegando la inexistencia de un proceso de consulta prelegislativa en el cual de manera pública y notoria se negaron a participar, es decir que fue de su conocimiento, así como la información que lo amparaba, porque ello constituye además, un atentado al marco legal vigente, a la democracia participativa y un irrespeto mayúsculo a los derechos de los 18 millones de ecuatorianos y ecuatorianas. Al respecto, va siendo momento de que la Corte ya adopte una posición fuerte en contra de este tipo de conductas, las cuales solo buscan llevarle dolosamente a error al momento de tomar sus decisiones.
66. Otro argumento falaz de los accionantes, en este mismo orden de ideas es querer sin sentido, posicionar la idea de que la norma atacada, se enfoca en proyectos mineros y su posible afectación ambiental, y desde allí, erigirse en guardianes y defensores de la naturaleza, cuando la realidad es que es una norma general que aplica para todos los proyectos productivos con asiento en el país.
67. Por esto, que la Corte Constitucional califique la inminencia desde una óptica o valoración de que el Decreto Ejecutivo impugnado estaría enfocado únicamente para los proyectos mineros, cuando en realidad, lo que hace es implementar la **consulta ambiental**, requisito imprescindible para la aprobación de los estudios de impacto ambiental y las autorizaciones ambientales para la ejecución de **todos los proyectos que pudieren generar impacto ambiental** en el país, con la finalidad de que, al mismo tiempo que se garantiza el derecho a la consulta ambiental, por conexidad, se garantizan otros derechos a través de la ejecución de proyectos de agua potable, saneamiento, salud, educación, vialidad, turismo, prevención de riesgos (fenómeno de El Niño), entre otros; es caer –la alta Corte- en este juego protervo que han iniciado los accionantes desde años atrás en contra del Estado constituido, y al



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

tiempo de permitir la desnaturalización no solo de las medidas cautelares sino también de las acciones de inconstitucionalidad, sentar un precedente por demás nocivo a los intereses nacionales, que insisto son los intereses de los 18 millones de ecuatorianos y ecuatorianas. Sin dejar de insistir, como queda probado, que son las mismas sentencias de la Corte, las que hacen constar las diferencias entre la consulta previa y la consulta ambiental.

v. Gravedad del daño

68. En el mismo sentido y siendo que se ha rebatido con total propiedad la inminencia y verosimilitud, inexistentes para pedir la medida cautelar, no debería requerirse el análisis en relación a la **gravedad del daño, pero debo insistir en que por respeto a sus autoridades, debo desarrollarlo**; así, en el párrafo 30 número iii) del auto de admisión del presente caso, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, establece textualmente:

“iii) Gravedad del daño, al iniciar procesos de consulta con base en una norma que, señalan los accionantes, no habría sido consultada, que se busca imponer a la fuerza y que no observa los estándares de la Constitución, los instrumentos internacionales y jurisprudencia Corte Constitucional. Esta inobservancia, de acuerdo con los accionantes, vulnera su derecho a la consulta ambiental, y como consecuencia, podría generar daños irreversibles al ambiente y a los derechos de la Naturaleza en la ejecución de proyectos mineros. Adicionalmente, la Sala observa, prima facie, que la intensidad del daño podría ser considerable o difícil de cuantificar considerando el número de consultas ambientales que podrían implementarse; y porque, tal como se ha reportado, su implementación habría traído como consecuencia graves enfrentamientos sociales.” (lo resaltado fuera del texto original)



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

69. No obstante, la gravedad ha sido definida por la jurisprudencia de la Corte en los siguientes términos:

“29. La gravedad está definida por la misma ley y tiene que ver con una o más de estas tres categorías que pueden o no concurrir en un caso concreto: la irreversibilidad del daño; la intensidad del daño producido por la potencial violación de derechos; o la frecuencia de la violación. Un daño es irreversible cuando no se puede volver a un estado o condición anterior. Un daño es intenso cuando el daño es profundo, importante, como cuando produce dolor o su cuantificación es considerable o difícil de cuantificar. Una violación es frecuente cuando sucede habitualmente e incluso cuando se puede determinar un patrón en la violación.” (énfasis añadido).

70. Ninguno de estos criterios de gravedad han sido invocados por el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional para justificar la procedencia de la suspensión provisional. Al contrario, el argumento del Tribunal ha sido que se **podrían** vulnerar los derechos de la naturaleza y el medio ambiente, sin más análisis, lo cual ni siquiera guarda correspondencia con la naturaleza de la acción de inconstitucionalidad; máxime cuando la visión única o reducida de la Sala, está referida a proyectos mineros, lo que dejamos claramente sentados no son los únicos, ni la norma atacada, está específicamente dirigida a estos.

71. De igual manera, el Tribunal sostiene que la gravedad del caso radicaría en el “número de consultas ambientales que se realizarían”. Este argumento no es sólido desde el punto de vista constitucional, pues bajo esa alegación toda norma debería ser suspendida si se tiene en consideración el “número de veces” que sería aplicada.

72. Debemos también resaltar que, si un proceso de consulta ambiental vulnera derechos constitucionales, este puede ser impugnado a través de una acción de protección,



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

mecanismo ágil y eficaz de protección de los derechos constitucionales. La propia Corte Constitucional advirtió aquello en la sentencia No. 1149-19-JP/21:

“340. [Conclusión sobre consulta ambiental] La aplicación de la consulta ambiental deberá observar los siguientes parámetros: (i) la determinación del sujeto consultado será la más amplia y democrática posible. Frente a la duda de una eventual afectación ambiental, el Estado debe consultar a la(s) comunidad(es) posiblemente afectada(s), (ii) la consulta es una obligación indelegable del Estado y debe ser efectuada en acompañamiento de la Defensoría del Pueblo y las autoridades de los gobiernos locales. Las empresas públicas no pueden actuar como sujetos consultantes, sin perjuicio de su participación en el proceso de consulta, (iii) en el caso de las actividades mineras, la consulta ambiental debe realizarse, al menos, antes de la emisión del registro ambiental y antes de la licencia ambiental, y b) en función de lo dispuesto en el artículo 89 de la Ley de Minería, antes de “todas las fases de la actividad minera”, (iv) La consulta ambiental debe cumplir, en todo lo que le sea aplicable, con los parámetros de la consulta previa, libre e informada, (v) la falta de consulta ambiental deviene en la inejecutabilidad de la decisión o autorización estatal, (vi) la acción de protección es la garantía idónea para reclamar la vulneración del derecho a ser consultado sobre decisiones o autorizaciones estatales que puedan afectar al ambiente.” (énfasis añadido)

73. Consecuentemente, la Corte Constitucional ha señalado que, si se alega la vulneración del derecho a la consulta ambiental en un determinado proyecto extractivo, **es la acción de protección la vía idónea para cuestionar aquello**. No puede entonces, utilizarse a la acción de inconstitucionalidad para **tutelar derechos subjetivos** y convertir a dicha acción en una garantía jurisdiccional que resuelve una controversia concreta.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

74. De lo anterior se corrobora, además, que los “supuestos daños” que puedan ocasionarse no son irreversibles, pues existe una garantía jurisdiccional ágil y eficaz para cuestionar las supuestas violaciones del derecho a la consulta ambiental en un determinado caso; y por supuesto, de ser probado el daño.

75. Resulta realmente incomprensible que el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional confunda el objeto de la acción de inconstitucionalidad al darle el tratamiento de una acción de protección ordinaria, y suspenda la vigencia de una norma por “supuestas violaciones” o “meras expectativas dañosas” en dos proyectos mineros en particular, en los siguientes términos:

“ii) Inminencia, al justificar que existe la intención de iniciar inmediatamente los procesos de consulta ambiental en el proyecto Curipamba. Además, la relación entre los hechos y la posibilidad de que se afecten derechos es estrecha; de acuerdo con los últimos acontecimientos reportados. Así, como se indicó, la Sala observa que ha comenzado una fase previa de consulta en las parroquias Las Naves (proyecto minero Domo- Curipamba) y en Palo Quemado (proyecto minero Plata)”.

Cuando ha quedado claro que la norma no es específica, ni determinada, ni dirigida únicamente a proyectos mineros.

76. El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional no puede convertir a una acción de inconstitucionalidad en un proceso particular en contra de un determinado proyecto extractivo. Aquello no corresponde a la naturaleza del control abstracto de constitucionalidad, por el contrario, lo desnaturaliza, insistiendo con todo respeto en que en adición, cae en el juego de los accionantes y sienta un nefasto precedente para la misma actuación de la alta Corte, que se precia siempre de sus fallos y actuaciones en derecho.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

77. Así también, es necesario inteligenciar al Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional en el sentido claro y preciso de que la consulta ambiental no está dirigida ni debe realizarse solamente en proyectos extractivos, como erróneamente parece haber sido entendido por la Corte. La **consulta ambiental** es parte del proceso de obtención de la licencia ambiental, que es el instrumento a través del cual las autoridades competentes autorizan el desarrollo de toda actividad que pueda tener un impacto ambiental medio y alto, previa verificación de que existen medidas adecuadas para evitar o mitigar dicho impacto, de haberlo. La naturaleza de las actividades puede ser tan diversa como la construcción de un hospital, la construcción de obras de infraestructura, la construcción de una planta de tratamiento de desechos sólidos de una ciudad, las actividades de dragado de un río, la construcción de una carretera, obras para prevenir o mitigar los efectos del fenómeno de El Niño, entre muchas otras.

78. Las medidas cautelares siempre deben ser proporcionales y razonables, más aún aquellas que se dictan en procesos de control abstracto de constitucionalidad, pues implican la imposición de una excepción a la presunción de constitucionalidad y otros principios previstos en la LOGJCC. No es ni proporcional, ni razonable, **paralizar toda actividad que requiera de una consulta ambiental**, con base en aseveraciones falsas, tanto más cuando dichas actividades implican la garantía de otros derechos constitucionales como la salud, agua potable y saneamiento, educación, movilidad, trabajo, medio ambiente sano y otros. Y menos cuando incluso con ello se invade el ámbito de la gestión administrativa del Estado central, y sus competencias ordenadas en la Constitución y la ley.

79. Suspender la norma que instrumenta el proceso de consulta ambiental con el argumento de que aquello evitará violaciones de los derechos de la naturaleza, resulta paradójico pues, precisamente, el propósito del licenciamiento ambiental es evitar y mitigar daños al ambiente, tal como lo determina la norma.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

80. El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, al momento de analizar la procedencia de la medida cautelar, debió considerar, entonces, que la suspensión de la norma en realidad no paraliza únicamente los dos proyectos de actividad minera enunciados en la demanda, sino prácticamente a toda actividad económica y productiva y **la ejecución de cualquier proyecto o prestación de servicios públicos encaminados a garantizar el ejercicio de los derechos de todas las personas** que se encuentran en el territorio nacional.

Para ilustrar este punto, es importante la revisión del contenido del “INFORME TECNICO: MAATE-SCA-DRA-UCA-INF-2023-444” del 3 de agosto del 2023, en anexos. Sin perjuicio de indicar que el “VALOR ESTIMADO DE INVERSIÓN”, de USD 2.022.867.565,09 (DOS MIL VEINTE Y DOS MILLONES OCHO CIENTOS SESENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS SESENTA Y CINCO DOLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTE AMERICA CON NUEVE CENTAVOS), implican la generación de aproximadamente treinta y cinco mil empleos directos, cerca de ciento veinte mil empleos indirectos y la reactivación de varias zonas del país.

81. Queda, una vez más, demostrado que la medida cautelar de suspensión provisional del Decreto Ejecutivo No. 754 que reforma el Reglamento del Código Orgánico del Ambiente, deber ser revocada.

82. Finalmente, otro de los argumentos falaces que se busca posicionar, y con el que se quiere entregar una alternativa de solución, es nombrar a las actividades turísticas como la panacea a los proyectos extractivos y al cuidado de la naturaleza por parte de quienes se dicen sus defensores; olvidándose de que las actividades turísticas requieren necesariamente inversión en infraestructura por ejemplo y ello necesita sin duda licenciamiento ambiental que implica ciertamente, consulta ambiental; y varios años de desarrollo, es decir pronunciarse tan ligeramente en contra de la producción en el país y buscar darle un cariz de condescendencia a su actuación, señalando



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

falsamente que existen alternativas, vuelve también a este tipo de pedidos, en ilegítimos y deshonestos.

83. De ninguna manera la Corte Constitucional puede suplir falacias argumentativas, devenidas de esconder y tergiversar información, so pretexto de que no se sacrificará la justicia por una mera formalidad, por la simpleza de que no es una mera formalidad, sino debería ser y calificar como el numen de la demanda. Ahora bien, si la razón de ello ha sido confundir, con fines protervos que buscan dañar el país y la democracia, ello tampoco puede ser aupado por esta alta Corte.

VI.

VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA

84. El derecho a la seguridad jurídica ha sido ampliamente desarrollado en la jurisprudencia constitucional; así, en la sentencia No. 2438-17-EP/22, la Corte Constitucional afirmó:

“39. [...] la Constitución establece, en su artículo 82, que 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”. Lo que comporta dos supuestos: (i) la preexistencia de normas previas, claras y públicas; y, (ii) la aplicación de las normas vigentes.

40. Se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

procedimientos establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.”³¹.

85. Más ampliamente, en la sentencia N.º 110-14-SEP-CC, la más alta Corte de justicia constitucional expresó:

“En este sentido, la seguridad jurídica se constituye en un derecho transversal a todo el ordenamiento jurídico, por cuanto implica el respeto a la Constitución como la norma jerárquicamente superior que consagra los derechos constitucionales reconocidos por el Estado; prevé la existencia de normas jurídicas, previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, con lo cual se logra la certeza del derecho en cuanto a la aplicación normativa.

Dicho de este modo, este derecho otorga seguridad, credibilidad, certeza y confianza a la ciudadanía de que en caso de efectuarse un hecho fáctico determinado, se aplicará una norma previa que dé solución a tal hecho.

[...] El derecho constitucional a la seguridad jurídica es el pilar donde reposa la confianza ciudadana en lo que respecta a las actuaciones de los poderes públicos, en tanto exige que los actos que estos poderes expidan dentro del marco de sus competencias, se sujeten a las condiciones y regulaciones que establece el ordenamiento jurídico.

La Corte Constitucional del Ecuador estableció: "En este sentido, este derecho no debe ser entendido de forma aislada a los demás derechos, ya que su esencia es la de brindar convicción a la ciudadanía de que sus derechos constitucionales serán respetados por todos los poderes públicos, a través de la existencia y aplicación de normativas jurídicas que hayan sido dictadas con anterioridad a la materialización de un caso concreto".

³¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2438-17-EP/22 de 29 de julio de 2022.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

[...] El control abstracto de constitucionalidad es un mecanismo que busca generar coherencia en el ordenamiento jurídico a través del control y depuración de normas inconstitucionales por la forma o por el fondo. Para ello, se somete a la norma que se presume inconstitucional a una valoración, independientemente de cualquier acto específico de su aplicación, una vez que la norma ha entrado en vigencia. Es una comparación entre normas jurídicas de diferente jerarquía, en la cual se deja de lado la consideración del caso concreto. Se analiza y examina la norma en cuestión frente a los valores, principios y reglas establecidos en la Constitución de la República.

[...] las disposiciones jurídicas vigentes gozan de la presunción de compatibilidad con el texto constitucional, hasta que sea el órgano competente -Corte Constitucional- el que declare la inconstitucionalidad de la norma, de haber lugar. En un sistema de control concentrado de constitucionalidad como el ecuatoriano, dicho pronunciamiento únicamente puede corresponder a la Corte Constitucional, órgano que ostenta la potestad privativa para, a través de los procesos de control constitucional y por medio de sus sentencias, destruir la presunción de constitucionalidad de la que gozan las normas del ordenamiento jurídico.

Razón por la cual, la presentación de una acción de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional, mientras esta no se pronuncie respecto de su contenido, de ninguna manera podría dar lugar a la inaplicabilidad de la norma por parte de los órganos judiciales, dado que se alteraría la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, por cuanto el principio de presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas, se constituye en un principio constitucional vinculado directamente con el derecho constitucional a la seguridad jurídica, en tanto garantiza la aplicación de normas jurídicas, previas, claras, públicas por parte de las autoridades competentes. En tal



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

sentido, la suspensión de los efectos de una disposición jurídica rompe con el principio señalado, razón por la que el ordenamiento jurídico, a fin de proteger el mantenimiento de dicho orden ha atribuido esta potestad privativamente a la Corte Constitucional.”³² (la negrilla me pertenece).

86. Queda claro, entonces, que la suspensión provisional de una norma jurídica quebranta la presunción de constitucionalidad que reviste a todas las disposiciones que integran el ordenamiento jurídico ecuatoriano y, con esto, el derecho a la seguridad jurídica que otorga seguridad, credibilidad, certeza y confianza a la ciudadanía.
87. Por esta razón, la adopción de esta medida cautelar de suspensión provisional de la norma, no solo que es privativa de la Corte Constitucional, sino que, además, esta debe ser considerada de *última ratio* y ordenarse previa **valoración independiente de cualquier acto específico de su aplicación y dejando de lado la consideración de un caso concreto**; valoraciones que, en el presente caso, no han sido realizadas por el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional que, al contrario, fundamenta su decisión en un escueto análisis de dos casos particulares, a saber, las consultas ambientales realizadas en las parroquias Las Naves y Palo Quemado, relacionadas con dos proyectos mineros particulares (proyecto minero Domo-Curipamba y proyecto minero Plata).
88. A todas luces, la suspensión provisional del Decreto Ejecutivo No. 754 que reforma el Reglamento del Código Orgánico del Ambiente, dispuesta por el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, vulnera el derecho a la seguridad jurídica de todos los actores públicos y privados interesados en realizar una actividad económica y productiva o la ejecución de cualquier proyecto o prestación de servicios públicos encaminados a garantizar el ejercicio de los derechos de todas las personas que se encuentran en el territorio nacional, en los ámbitos de la salud,

³² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 110-14-SEP-CC de 23 de julio de 2014.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

agua potable y saneamiento, energía eléctrica, educación, movilidad, minería, trabajo, medio ambiente sano y otros, por lo que debe ser revocada.

VII

PETICIÓN

Por todo lo expuesto, en aplicación de los principios establecidos en los artículos 2 numeral 3, 4 numeral 9; y, 76 numeral 2 de la LOGJCC, y toda vez que se ha demostrado fehacientemente que la medida cautelar de suspensión provisional del Decreto Ejecutivo No. 754 que reforma el Reglamento del Código Orgánico del Ambiente fue dictada sin cumplir los requisitos previstos en la jurisprudencia constitucional y se basó en aseveraciones falsas y en el ocultamiento deliberado de cuestiones fácticas por parte de los accionantes; solicito se **REVOQUE**, de manera inmediata, la medida cautelar ordenada por el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional en la presente acción pública de inconstitucionalidad.

VIII.

ANEXOS

Como sustento de lo expuesto respecto de la realización de la consulta prelegislativa previo a la emisión del Decreto Ejecutivo No. 754, se anexa:

- 1) Informe Final de resultados sobre la implementación de la consulta prelegislativa del proyecto de reforma al Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, referente a la Consulta Ambiental, contenido en oficio No. MAATE-



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

MAATE-2023-0707-O de 22 de mayo de 2023 con sus anexos; mismo que consta en la parte motiva del Decreto Ejecutivo No. 754 (1 carpeta, 21 fojas)

2) Expediente de la ejecución del proceso de Consulta Prelegislativa del Proyecto Normativo de Reforma al Título IV del Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, en 3051 fojas, que será entregado de forma impresa física, dado el volumen de la documentación; compuesto de:

1.- Expediente Antecedentes (1 carpeta, 248 fojas)

2.- Expediente Fase de Convocatoria Pública (6 carpetas): Carpeta I Anexo (262 fojas); Carpeta II Convocatoria Pública (291 fojas); Carpeta III-1 Invitaciones Personales (451 fojas); Carpeta III-2 Invitaciones Personales (430 fojas); Carpeta IV-1 Invitaciones Por Correo (289 fojas); Carpeta IV-2 Invitaciones Por Correo (375 fojas).

3.- Expediente Fase de Preparación (1 carpeta, 484 fojas)

4.- Expediente Informe Consulta Prelegislativa (1 carpeta, 221 fojas)

3) Informe Técnico MAATE-DRA-UCA-INF-2023-444, de 03 de agosto de 2023, mediante el cual se detallan los procesos de regularización ambiental que se encuentran en fase de ejecución, al momento (1 carpeta, 4 fojas)



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

IX.

PETICIÓN SUBSIDIARIA DE ACLARACIÓN Y AMPLIACIÓN

En el supuesto no consentido de que el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional rechace el pedido principal, subsidiariamente, de conformidad con los precedentes fijados por la Corte Constitucional en los casos No. 944-22-EP y 1744-20-EP, en los que conoció y resolvió pedidos de aclaración y ampliación; y, de conformidad con lo dispuesto en el Código Orgánico General de Procesos (COGEP), norma supletoria en materia constitucional en función de lo establecido en la Disposición Final de la LOGJCC; solicito la ampliación del auto de admisión emitido el 31 de julio de 2023, a fin de que el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional determine, expresamente:

- a) Los mecanismos jurídicos que deberá aplicar la Presidencia de la República para dar cumplimiento a lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia No. 22-18-IN/21, que textualmente establece: *“7. [...] Disponer que la Presidencia de la República adecue las normas reglamentarias a lo dispuesto en esta sentencia.”*
- b) Los mecanismos que debe aplicar el Estado ecuatoriano para garantizar el derecho a la consulta ambiental en todo el territorio nacional.
- c) El mecanismo para subsanar el vacío jurídico provocado por la suspensión provisional del Decreto Ejecutivo No. 754 que reforma el Reglamento del Código Orgánico del Ambiente, en lo relativo a la ejecución de la consulta ambiental, como requisito para el licenciamiento ambiental.
- d) La opción válida para el Estado central, en tanto requiera obtener ingentes cantidades de dinero para cubrir indemnizaciones ordenadas dentro de demandas internacionales por arbitrajes internacionales o por incumplimiento de contratos de protección de inversión. en razón de la suspensión del desarrollo de los proyectos con inversión privada.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

X.

NOTIFICACIONES

Las notificaciones que me correspondan, las seguiré recibiendo en la casilla constitucional No. 001 y en las siguientes direcciones electrónicas: nsj@presidencia.gob.ec y sgj@presidencia.gob.ec

XI.

AUTORIZACIÓN

Autorizo a las abogadas doctora Yolanda Salgado Guerrón, Subsecretaria General Jurídica de la Presidencia de la República; y Andrea Izquierdo Tacuri, funcionaria de esta Secretaría General Jurídica, para que intervengan y suscriban cuanto escrito fuere necesario, dentro de la causa.

Juan Pablo Ortiz Mena

SECRETARIO GENERAL JURÍDICO
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA