

Quito, D.M., 06 de diciembre de 2023

CASO 2436-19-EP

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

SENTENCIA 2436-19-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional analiza y rechaza la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de 19 de junio de 2019 expedida por Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, al constatar que ya fue analizada en el fondo por la sentencia 1149-19-JP/21. En consecuencia, determina que la decisión impugnada dejó de ser objeto de la presente acción extraordinaria de protección.

1. Antecedentes procesales

1. El 5 de noviembre de 2018, el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Santa Ana de Cotacachi (“**Municipio de Cotacachi**”) presentó una acción de protección en contra del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica (“**MAATE**”), de la Empresa Nacional Minera ENAMI EP (“**ENAMI EP**”) y de la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”).¹ En su demanda, impugnó los actos administrativos emitidos por el MAATE que resolvieron otorgar el registro ambiental y aprobar el plan de manejo ambiental para la fase de exploración inicial de la concesión minera del “Proyecto Minero Río Magdalena” en favor de la ENAMI EP.²
2. El 13 de noviembre de 2018, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Cotacachi rechazó la acción de protección al considerar que la controversia se agotaba en un cuestionamiento de mera legalidad. El Municipio de Cotacachi interpuso recurso de apelación.

¹ El Decreto Ejecutivo 59 de 5 de junio de 2021, en su artículo 1, resolvió cambiar la denominación del “Ministerio del Ambiente y Agua” por el de “Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica”.

² Proceso 10332-2018-00640. El Municipio de Cotacachi señaló que no fueron observadas las normas constitucionales sobre consulta ambiental y tampoco las relativas a consultas de pueblos y comunidades indígenas. En consecuencia, solicitó dejar sin efecto los actos administrativos impugnados. Alegó la vulneración de los derechos de la naturaleza en desmedro del Bosque Protector Los Cedros, a la consulta previa, a la salud y al ambiente sano.

3. El 19 de junio de 2019, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura (“**Sala de la Corte Provincial**”) aceptó parcialmente la acción de protección, declaró la vulneración del derecho a la participación en la garantía de la consulta ambiental (art. 398 CRE) y resaltó que esta debió realizarse a los pueblos ubicados en el área de influencia del proyecto Minero Río Magdalena.³ La PGE, la ENAMI EP y el MAATE interpusieron recursos de aclaración. José Cueva Vera, en calidad de *amicus curiae*, interpuso recurso de ampliación.
4. El 10 de julio de 2019, la Sala de la Corte Provincial aceptó los recursos de aclaración y ampliación. En lo principal, resolvió cuestionamientos relativos a la ejecución de las medidas de reparación dispuestas.
5. El 6 de agosto de 2019, la ENAMI EP (“**entidad accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 19 de junio de 2019.
6. El 7 de agosto de 2019, el MAATE y el Municipio de Cotacachi presentaron, respectivamente, acciones extraordinarias de protección en contra de la sentencia de 19 de junio de 2019.
7. El 7 de febrero de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, con voto de mayoría, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección presentada por la ENAMI EP en contra de la sentencia de 19 de junio de 2019 y solicitó un informe de descargo a la Sala de la Corte Provincial.⁴ Respecto a las acciones extraordinarias de protección presentadas por el MAATE y el Municipio de Cotacachi, la Sala de Admisión las inadmitió a trámite.
8. El 13 de marzo de 2020, la Sala de la Corte Provincial presentó su informe de descargo.
9. El 18 de mayo de 2020, la Sala de Selección de la Corte Constitucional seleccionó la causa 10332-2018-00640, correspondiente al proceso de acción de protección originario, para su revisión y desarrollo de jurisprudencia vinculante. El proceso se signó con el número 1149-19-JP y, mediante sorteo, el conocimiento de la causa correspondió al entonces juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

³ La Sala de la Corte Provincial ordenó a las entidades accionadas que como medidas de reparación: 1) dejen sin efecto los actos administrativos impugnados, 2) publiquen la sentencia en sus portales web y 3) ofrezcan disculpas públicas a las comunidades que habitan en la zona de influencia del proyecto.

⁴ La Sala de Admisión estuvo conformada por el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, y por los ex jueces constitucionales Hernán Salgado Pesantes y Agustín Grijalva Jiménez (voto salvado).

10. El 22 de mayo de 2020, el 10, 27 y 28 de julio de 2020 y el 12 de agosto de 2020, se recibieron escritos de *amici curiae* dentro de la acción extraordinaria de protección.⁵
11. El 10 de noviembre de 2021, la Corte Constitucional expidió la sentencia de revisión 1149-19-JP/21 (“**sentencia de revisión**”).
12. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la acción extraordinaria de protección admitida a trámite y referida en el párrafo 7 *supra* y la sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento de la causa el 11 de mayo del 2023.

2. Competencia

13. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución y 191, número 2 letra d, de la LOGJCC.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. De la entidad accionante

14. La entidad accionante alegó la vulneración de sus derechos a la seguridad jurídica (art. 82 CRE), a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE) y al debido proceso en las garantías de la motivación (art. 76.7.1 CRE) y de la defensa (art. 76.7.a CRE).
15. Para sustentar sus pretensiones en contra de la sentencia de 19 de junio de 2019, la entidad accionante expresó los siguientes *cargos*:

15.1. Sobre el derecho a la *seguridad jurídica*, señaló:

[L]a sentencia confunde los distintos tipos de consultas, puntualmente, la consulta ambiental recogida en el artículo 398 de la CRE, con el proceso de consulta popular reglado en el artículo 104 de la Carta Magna, [...]. [L]a Sala dicta su fallo ordenando que el Ministerio de Ambiente realice una ‘consulta ambiental’ a través de urnas [...], dar cumplimiento a una sentencia de estas características implicaría que el Ministerio de Ambiente contravenga norma expresa [...].⁶

⁵ Comparecieron en calidad de *amici curiae*: la compañía Cornerstone Ecuador S.A., el MAATE, la Comuna El Paraíso, el Gobierno Parroquial de García Moreno, la Comuna Brilla Sol, el Municipio de Cotacachi, entre otros.

⁶ Demanda de acción extraordinaria de protección, p. 1066 vuelta.

15.2. Sobre el derecho a la *tutela judicial efectiva*, arguyó:

[L]a Sala dio la apertura a que los múltiples *amicus curiae* [...] se conviertan en verdaderas ‘partes procesales’. [...] Además, esta ‘prueba’ actuada en la audiencia de segunda instancia violó el derecho de contradicción [...], pues como no fue aportada por las partes ni ordenada por el juez, no hubo anuncio de prueba ni fue puesta a disposición de los justiciables [...].⁷

15.3. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la *motivación*, manifestó:

[...] no resulta lógico ni razonable que en una acción de protección incoada por un supuesto daño ambiental y después de constatar que ese daño no se ha producido, se declare la vulneración de derechos constitucional distintos a los reclamados por el accionante, [...].⁸

15.4. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la *defensa*, expresó:

[L]a Sala [...] extiende su análisis a hechos que no fueron materia de litigio: la demanda de acción de protección fue incoada por un supuesto daño ambiental y después de constatar que ese daño no se [produjo], se declar[ó] la violación de derechos constitucionales distintos a los reclamados [...]. La resolución en la sentencia de algo que nunca estuvo en controversia dentro del litigio, vulnera el derecho a la defensa [...] al obstaculizarle la posibilidad de refutar el contenido de esos señalamientos [...].⁹

16. Finalmente, la entidad accionante pretende que se acepte su demanda, se deje sin efecto la sentencia impugnada y el auto que resolvió los recursos de aclaración y ampliación de la sentencia impugnada, y se declare la ejecutoria de la sentencia de primer nivel.

3.2. De la judicatura accionada

17. La Sala de la Corte Provincial recogió varios pasajes de la decisión impugnada y solicitó a este Organismo rechazar la demanda de la acción extraordinaria de protección.

4. Consideraciones previas

18. Según los artículos 94 de la CRE y 58 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto tutelar el debido proceso y los derechos constitucionales que

⁷ *Ibid.*, pp. 1069 vuelta y 1070.

⁸ *Ibid.*, pp. 1072 y 1072 vuelta.

⁹ *Ibid.*, p. 1072 vuelta.

se hayan violado en sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia, por acción u omisión de la autoridad judicial.

- 19.** De conformidad con el parámetro jurisprudencial establecido en sentencia 154-12-EP/19, la Corte Constitucional no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito de un caso en la fase de sustanciación, cuando el objeto impugnado no es susceptible de ser tratado mediante esta garantía jurisdiccional.¹⁰
- 20.** En el caso en concreto, la Corte Constitucional advierte que: *i*) las alegaciones de la entidad accionante se dirigen únicamente en contra la sentencia de apelación de 19 de junio de 2019, expedida por la Sala de la Corte Provincial, y *ii*) de los antecedentes expuestos (párr. 11 *supra*) se observa que, en la sentencia de revisión 1149-19-JP/21, la Corte ya se pronunció sobre el contenido de dicha sentencia de apelación.
- 21.** Por esta razón, este Organismo estima pertinente verificar si la sentencia de 19 de junio de 2019 es objeto de esta garantía, al haberse ya analizado mediante una sentencia de revisión. En consecuencia, formula el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia de 19 de junio de 2019 expedida por la Sala de la Corte Provincial, que fue revisada a través de la sentencia 1149-19-JP/21, puede ser objeto de la presente acción extraordinaria de protección?**
- 22.** Esta Corte considera pertinente aclarar que, en caso de que la resolución al problema jurídico antes formulado sea negativa, este Organismo se abstendrá de realizar consideraciones adicionales.

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La sentencia de 19 de junio de 2019 expedida por la Sala de la Corte Provincial, que fue revisada a través de la sentencia 1149-19-JP/21, puede ser objeto de la presente acción extraordinaria de protección?

- 23.** A fin de resolver si la decisión judicial impugnada puede ser objeto de la presente acción extraordinaria de protección, este Organismo constatará el alcance de la decisión de 19 de junio de 2019 de la Sala de la Corte Provincial contenido en la sentencia de revisión 1149-19-JP/21. De ser así, la sentencia de revisión habría dejado sin efecto la sentencia impugnada y, en consecuencia, sin objeto a la presente demanda de acción extraordinaria de protección.

¹⁰ CCE, sentencia 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 52.

- 24.** En primer lugar, se constata que la sentencia 1149-19-JP/21, emitida en atención a la facultad de este Organismo de expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante (art. 436.6 CRE), señaló que “si bien la sentencia [de segunda instancia dictada el 19 de junio de 2019] aceptó la acción de protección y declaró la vulneración de ciertos derechos, no fueron analizados otros cargos alegados por los accionantes. Consecuentemente, las medidas de reparación no fueron las adecuadas”. De tal modo, este Organismo evidenció yerros en la decisión y procedió a realizar un *análisis de fondo* en el caso en concreto.
- 25.** En su análisis de fondo,¹¹ la Corte constató que la Sala de la Corte Provincial:
- 25.1.** Expresó que “ni el juez de primera instancia, ni la Corte Provincial analizaron la aplicación en la causa bajo revisión, sea del principio de precaución o el de prevención, pese a constituir una alegación expresa del GAD relevante en este caso”.
- 25.2.** Advirtió que “no corresponde analizar la consulta popular (art. 104 CRE), como erróneamente hizo la Sala Multicompetente de la Corte Provincial, ni las consultas establecidas en el artículo 57 de la Constitución, pues la alegación del GAD de Cotacachi se refiere al artículo 398 de la Constitución y no a la vulneración de derechos colectivos”.
- 25.3.** Concluyó que la Sala de la Corte Provincial “confundió los tipos de consulta, imponiendo requisitos propios de la consulta popular, establecida en el artículo 104 de la Constitución y regulada en el Código de la Democracia, a la consulta ambiental.”
- 26.** En vista de los yerros cometidos por los jueces de la Sala de la Corte Provincial contenidos en la sentencia de apelación, este Organismo subsanó las imprecisiones contenidas y, entre otras cosas, resolvió:
- a)** *Ratificar la sentencia de 19 junio de 2020, adoptada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura y aceptar la acción de protección propuesta por el GAD Municipal de Cotacachi.*

¹¹ Además, como parte de la sustanciación del caso 1149-19-JP/21, se constata que el 19 de octubre de 2020, este Organismo llevó a cabo una audiencia pública en la que participaron todas las partes del proceso de origen, terceros con interés y *amici curiae*. En particular, se observa que la entidad accionante participó en la diligencia, expuso sus alegatos respecto del caso de origen y retrató los supuestos yerros identificados en la conducta de la Sala de la Corte Provincial, la cual es impugnada a través de esta garantía.

- b) Declarar la vulneración de los derechos de la naturaleza correspondientes al Bosque Protector Los Cedros.
 - c) Declarar la vulneración del derecho al agua y ambiente sano de las comunidades aledañas al Bosque Protector Los Cedros.
 - d) Declarar la vulneración del derecho a ser consultado sobre decisiones o autorizaciones que puedan afectar al ambiente, establecido en los artículos 61 numeral 4 y 398 de la Constitución, de las comunidades antes referidas.
 - e) Ratificar la medida de reparación adoptada en la sentencia emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura de 19 de junio de 2020, mediante la cual se dejó sin efecto el registro ambiental y permisos de agua otorgados para las concesiones mineras Magdalena 01 y Magdalena 02.
 - f) Como medidas de reparación integral en el caso específico disponer [...] [listado].
- 27.** En suma, la sentencia en su análisis de fondo se refirió a la confusión entre la consulta ambiental y la consulta popular; recogió la carga probatoria aportada en el proceso de origen; constató que en audiencia se escuchó nuevamente a las partes procesales, a terceros interesados y *amici curiae*; y, declaró la vulneración de otros derechos constitucionales adicionales a los determinados en la sentencia de apelación.
- 28.** Por lo dicho, se evidencia que si bien la sentencia 1149-19-JP/21 ratificó la decisión de la sentencia de apelación impugnada en esta acción extraordinaria de protección, sustituyó todo su razonamiento al corregir los yerros cometidos por la Sala de la Corte Provincial al declarar vulnerados derechos constitucionales distintos y modificar las medidas de reparación.
- 29.** En consecuencia, la sentencia de revisión constituye una decisión que analizó el fondo de la acción de protección de origen. Por tanto, la sentencia de 19 de junio de 2019 pese a haber sido ratificada, sus efectos, alcance y medidas solo pueden ser entendidas a partir del contenido previsto en la sentencia 1149-19-JP/21 y, como resultado, ya no es objeto de la presente acción extraordinaria de protección. En consecuencia, resultaría inoficioso pronunciarse sobre una causa sin mérito, de la cual ya no se deriva gravamen alguno.

30. El análisis realizado *ut supra* responde a la restricción consistente en la imposibilidad de que los jueces de este Organismo vuelvan a conocer y decidir sobre lo resuelto. En este caso, se garantiza que la sentencia emitida como resultado de la *facultad de revisión* de este Organismo no sea reabierta a debate y afecte el derecho a la seguridad jurídica.¹² Otorgar esta naturaleza a los pronunciamientos de esta Magistratura representa un elemento sustancial para la materialización del derecho a la seguridad jurídica al permitir el efectivo cumplimiento y ejecución de las sentencias constitucionales.
31. Por lo expuesto, esta Corte concluye que es inadecuado pronunciarse sobre una decisión que ya fue revisada por esta Corte. En consecuencia, este Organismo rechaza la demanda por improcedente y dispone a las partes atenerse a lo resuelto en la sentencia 1149-19-JP/21.¹³

6. Decisión

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

1. **Rechazar** la acción extraordinaria de protección **2436-19-EP**.
2. Disponer la devolución del expediente.
3. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹² *Ibid.*

¹³ CCE, sentencia 2790-19-EP/23, 1 de noviembre de 2023.
CCE, sentencia 2237-19-EP/23, 24 de mayo de 2023.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 06 de diciembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 2436-19-EP/23

VOTO CONCURRENTE

Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 06 de diciembre de 2023, aprobó la sentencia 2436-19-EP/23 (“**sentencia de mayoría**”). Resolvió rechazar la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de 19 de junio de 2019 expedida por Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, al constatar que ya fue analizada en el fondo por la sentencia 1149-19-JP/21.
2. La indicada sentencia resolvió nuevamente el fondo de la acción de protección de origen, provocando que la sentencia impugnada ya no exista en el plano jurídico ni pueda ser objeto de acción extraordinaria de protección, aspecto con el que coincido.
3. No obstante, presento este voto concurrente para indicar que, en su momento, discrepé con el análisis de fondo, con la decisión y con los efectos de la sentencia 1149-19-JP/21, motivo por el cual presento este voto concurrente.

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 2436-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 21 de diciembre de 2023, mediante correo electrónico a las 21:33; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL