

Quito, D.M., 16 de enero de 2025

CASO 215-22-IS y acumulado

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

SENTENCIA 215-22-IS/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción de incumplimiento presentada por la comunidad A'I Cofán de Sinangoe respecto de una sentencia de acción de protección. La Corte concluye que la medida de reparación a cargo del MAATE fue incumplida y que el proyecto de reparación ambiental a implementarse debe contar necesariamente con la participación de la comunidad en la planificación y ejecución que permita el intercambio de información entre la comunidad y el MAATE. Mientras que la medida de reparación a cargo de la Fiscalía se encuentra en ejecución y de la Contraloría sí fue cumplida. Finalmente, la relativa las concesiones mineras, al tratarse de una medida dispositiva, fue cumplida al momento de emitirse la sentencia dado que fueron dejadas sin efecto y revertidas al Estado de forma automática.

1. Antecedentes procesales

1.1. De la acción de protección

1. El 12 de julio de 2018, Jorge Acero González, en calidad de delegado provincial de la Defensoría del Pueblo de Sucumbíos y Mario Pablo Criollo Quenama, en calidad de presidente de la comunidad A'I Cofán de Sinangoe (**“accionantes o comunidad”**), presentaron una acción de protección con medidas cautelares en contra del Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables (**“Ministerio de Energía”**), la Secretaría Nacional del Agua (**“SENAGUA”**), la Agencia de Regulación y Control Minero (**“ARCOM”**) y el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (**“MAATE”**). En su demanda alegaron la presunta vulneración de los derechos a la consulta previa, al territorio, a la cultura, a vivir en un medio ambiente sano, al agua, a la salud, a la alimentación, así como los derechos de la naturaleza, al haber otorgado 20 concesiones mineras y al encontrarse en trámite 32, alrededor de los ríos Chingual y Cofanes. Señalaron también que se generó impacto en el río Aguarico, y afectó a la comunidad A'I Cofán de Sinangoe. El proceso fue identificado con el número 21333-2018-00266.
2. El 03 de agosto de 2018, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Gonzalo Pizarro de la provincia de Sucumbíos (**“juez de ejecución”**) aceptó la acción de protección y declaró la vulneración del derecho a la consulta previa. Como

medida de reparación, ordenó: (i) la suspensión de los trámites administrativos de concesión de minería que se encuentren ubicados en la zona de los ríos Chingual, Cofanes y Aguarico; y, (ii) la realización de la consulta previa, libre e informada correspondiente. Ambas partes procesales interpusieron recurso de apelación.

3. El 16 de noviembre de 2018, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos (“**Sala Provincial**”) rechazó los recursos de apelación interpuestos por los accionados y aceptó parcialmente el recurso de apelación interpuesto por los accionantes. En este sentido, modificó la sentencia de primera instancia al declarar vulnerados los derechos de la naturaleza, al agua, al medio ambiente sano, a la cultura y territorio en contra de la comunidad A’I Cofán de Sinangoe pues consideró que la minería constituye un riesgo para la salud y el ambiente, pérdida de biodiversidad y erosión genética por intervención y destrucción de ecosistemas frágiles del territorio de la comunidad accionante. También reconoció el derecho a que se respeten las costumbres y formas ancestrales de vida del pueblo A’I Cofán de Sinangoe. Finalmente, ordenó las medidas de reparación que se detallan en el párrafo 56 *infra*.
4. El 1 de febrero de 2019, la Sala Provincial resolvió los recursos horizontales de aclaración y ampliación planteados por las partes procesales. Negó el planteado por los accionados y aceptó el presentado por los accionantes. En atención a este último, amplió la sentencia y dejó sin efecto también la concesión minera 40000533 denominada “Puerto Libre” cuyo titular es Celso Amable Ureña Quezada.
5. El 27 de enero de 2022, la Corte dictó la sentencia 273-19-JP/22 y resolvió aceptar la acción de protección presentada por la Defensoría del Pueblo y por el presidente de la Comunidad A’I Cofán de Sinangoe debido al otorgamiento de 20 concesiones mineras y por encontrarse en trámite 32 concesiones alrededor de los ríos Chingual y Cofanes, generando impacto también en el río Aguarico. La Corte ratificó las sentencias dictadas en el marco del proceso de origen y las medidas de reparación ordenadas.

1.2. De la etapa de ejecución y de la acción de incumplimiento

6. El 30 de mayo de 2019, los accionantes solicitaron al juez de ejecución que oficie al Ministerio de Energía y al MAATE para que informen sobre el cumplimiento de la sentencia.
7. El 03 de junio de 2019, el juez de ejecución otorgó el término de 30 días para que el Ministerio de Energía y el MAATE cumplan con la sentencia.
8. El 10 de julio de 2019, el juez de ejecución insistió a las referidas entidades con el cumplimiento de la sentencia.

9. El 26 de julio de 2019, los accionantes solicitaron al juez de ejecución que ordene que el Ministerio de Energía cumpla con la sentencia.
10. El 25 de septiembre de 2019, el Ministerio de Energía informó al juez de ejecución que se han archivado 27 solicitudes de concesiones mineras.
11. El 27 de enero de 2020, los accionantes manifestaron que el Ministerio de Energía no ha remitido las resoluciones sobre el archivo y desgraficación de las solicitudes de concesiones. Añaden que esta institución, el Ministerio del Ambiente, la Fiscalía General del Estado y la Contraloría General del Estado no han cumplido las medidas de reparación ordenadas en la sentencia. Por lo que solicitaron al juez de ejecución que ordene a las entidades correspondientes cumplan con la sentencia.
12. El 31 de enero de 2020, el juez de ejecución ordenó que el Ministerio de Energía remita documentación respecto del archivo y suspensión de las concesiones mineras. También dispuso al MAATE que informe sobre la reparación ambiental. Finalmente, ordenó a la Fiscalía General del Estado y a la Contraloría General del Estado que informen sobre la investigación penal y la auditoria al proceso de concesiones mineras.
13. El 18 de febrero de 2020, la Fiscalía General del Estado comunicó al juez de ejecución que el 28 de junio de 2019 remitió a la Fiscalía Provincial de Sucumbíos el trámite 210201819060019 para el inicio de las investigaciones correspondientes.
14. El 13 de marzo de 2020, el Ministerio de Energía remitió 20 expedientes sobre la suspensión de varias concesiones. Esta entidad remitió la resolución MERNNR-CZN-2019-0176-RM de 27 de diciembre de 2019 mediante la que se suspendió las siguientes concesiones mineras: 40000531, 40000222, 40000563, 40000560, 40000362, 40000527, 40000528, 40000565, 40000566, 40000564, 40000618, 40000617, 40000616, 40000529, 40000533, 2313, 400721, 403011, 403012 y 403013. También remitió el informe contenido en el memorando MERNNR-SMAPM-2019-0325-ME de 7 de agosto de 2019 y el escrito de 25 de septiembre de 2019, en estos documentos afirmó que las siguientes concesiones mineras están archivadas: 40000574, 40000573, 40000658, 40000659, 40000655, 40000657, 40000660, 40000656, 40000584, 40000585, 40000650, 40000651, 40000557, 40000558, 40000491, 40000559, 40000359, 40000562, 40000368, 40000539, 40000541, 40000542, 40000549, 40000623, 40000624, 40000625, 40000621, 40000622, 40000620, 40000642.
15. El 25 de agosto de 2020, los accionantes solicitaron al juez de ejecución que destituya a las autoridades de las entidades por el incumplimiento de la sentencia.

16. El 07 de septiembre de 2020, el juez de ejecución ordenó que se oficie al Ministerio de Energía, al MAATE y a la Contraloría General del Estado con el propósito de que, en el término de 15 días, informen si han cumplido con las medidas de reparación ordenadas en la sentencia”.
17. El 25 de septiembre de 2020, el Director Provincial de Sucumbíos de la Contraloría General del Estado informó al juez de ejecución que no se han realizado acciones de control relativas a la explotación minera de la que trata la sentencia. No obstante, sugirió que se requiera la información a la Dirección Nacional de Auditoría de Recursos Naturales de la Contraloría General del Estado-Quito.
18. El 05 de octubre de 2020, el MAATE remitió el “Informe Técnico de la inspección de determinación de indicios del daño ambiental generado por la realización de actividades de minería presuntamente ilegales en la parroquia Puerto Libre, cantón Gonzalo Pizarro, provincia de Sucumbíos, en atención a la acción de protección a favor de la Comunidad Cofán Sinangoe” de abril de 2020. En este, dicha entidad determinó que no existen suficientes indicios de daño ambiental por lo que no se requiere reparación.¹
19. El 23 de octubre de 2020, los accionantes solicitaron al juez de ejecución que declare el incumplimiento de la sentencia y destituya a las autoridades del Ministerio de Energía y del MAATE, entidades obligadas a cumplir con las medidas de reparación.
20. El 29 de octubre de 2020, la comunidad presentó el “Informe técnico para la Comunidad A’I Cofan Sinangoe. Aplicación de la sentencia de violación de varios derechos constitucionales en la acción de protección 21333-2018-00266, Unidad Judicial Lumbaqui, cantón Gonzalo Pizarro, provincia de Sucumbíos”. En este informe se concluye que no existe el cierre completo de “caminos de los mineros”, existen todavía piscinas abiertas y no se ha asegurado una adecuada reforestación con especies de árboles nativos ni la reconstrucción de los suelos en todos los sitios deforestados.²
21. El 9 de noviembre de 2020, el juez de ejecución ordenó la realización de una inspección judicial a llevarse a cabo en la zona afectada.
22. En la inspección judicial de 11 de diciembre de 2020, el juez de ejecución ordenó que, en el término de 30 días, los técnicos de la comunidad y del MAATE presenten un informe técnico sobre dicha inspección.

¹ Informe que consta a fojas 916 a 927 del expediente.

² Informe que consta a fojas 953 a 968 del expediente.

- 23.** El 23 de diciembre de 2020, la Defensoría del Pueblo presentó al juez de ejecución el informe de 21 de diciembre de 2020. En este comunicó que no existe constancia de que el Ministerio de Energía, el MAATE y la Contraloría General del Estado hayan cumplido con la sentencia. Entre los documentos remitidos por la Defensoría del Pueblo se tiene el memorando FPS-FESR2-2020-00079-M de 10 de diciembre de 2020 mediante el que la Fiscalía Provincial de Sucumbíos informó que se ha iniciado la investigación 210201819060019 y se ha dispuesto la realización de la diligencia de reconocimiento del lugar de los hechos.
- 24.** El 26 de enero de 2021, la comunidad presentó el informe técnico de 22 de enero de 2021. En este informe establece que: habrían disminuido la calidad del suelo producto de la deforestación por daño causado por maquinaria pesada, se habrían perdido especies nativas, habrían crecido especies de plantas invasoras y se habrían abandonado piscinas contaminadas. Habría un sector donde existía cobertura vegetal y ahora existe material rocoso por lo que, si no es posible reparar los daños, procedería una indemnización. Por lo que, según el informe, es imprescindible realizar un proceso de reparación ecológica activa y eliminación de piscinas en las áreas afectadas.³
- 25.** El 27 de enero de 2021, el MAATE presentó el “Informe Técnico de la inspección realizada el 11 de diciembre de 2020 en la parroquia Puerto Libre, cantón Gonzalo Pizarro, provincia de Sucumbíos en atención a la sentencia dentro de la acción de protección 21333-2018-00266 a favor de la comunidad Cofán Sinangoe”. En este informe el MAATE señala que se debe de reparar la zona afectada por 4 piscinas y la necesidad de reforestarla, de la siguiente forma:

ETAPA 2. FASE DE INTERVENCIÓN Esta fase del proyecto comprende las actividades de remediación, reconformación y revegetación del área afectada, siendo las siguientes: a) Tratamiento y descarga de agua de piscinas a intervenir, b) Retiro y transporte de suelo y sedimentos, c) Remediación de suelos y sedimentos contaminados, d) Reconformación de topografía, e) Reconformación de suelo con top soil y f) Revegetación con especies nativas.

- 26.** Además, en dicho informe el MAATE observó la necesidad de obtener recursos para procesar muestras de laboratorio y determinar las acciones para cumplir con la sentencia.⁴
- 27.** El 22 de marzo de 2021, luego de realizada la inspección judicial en la zona afectada, el juez de ejecución manifestó:

³ Informe que consta a fojas 1019 a 1074 del expediente.

⁴ Informe que consta a fojas 1077 a 1100 del expediente.

[Q]ueda aceptado reconocido a través de los informes presentados de los accionantes así como de los técnicos del MAE, que existe un daño a la zona, a pesar ya del tiempo transcurrido se exige al MINISTERIO DEL AMBIENTE Y AGUA, cumpla de manera obligatoria con lo establecido con la sentencia emitida por la Corte Provincial, por cuando ya se ha podido evidenciar las afectaciones a la zona, principalmente en lo que se refiere a las piscinas, de la cuales aún no se ha realizado el estudio para determinar si las mismas se encuentran contaminadas o no, a fin de que proceda a su remediación de manera inmediata, así también se encuentra en la obligación de reforestar la zona con plantas propias de la zona. [...] En atención al mismo se dispone que en el término de quince días remita el Diagnostico Primario al que ha hecho referencia sus técnicos en su informe presentado, igualmente se dispone remita un cronograma para realizar la recuperación de la zona afectada, a fin de ir verificando su cumplimiento.

28. El 23 de agosto de 2021, los accionantes informaron que el MAATE, el Ministerio de Energía, la Fiscalía General del Estado y la Contraloría General del Estado han incumplido la sentencia.
29. El 25 de mayo de 2022, los accionantes solicitaron al juez de ejecución que disponga a las entidades accionadas que cumplan la sentencia.
30. El 08 de julio de 2022, el juez de ejecución ordenó que el Ministerio de Energía informe sobre el cumplimiento de la sentencia en el término de 30 días. Además, indicó que el MAATE no ha presentado los resultados sobre el diagnóstico primario, es decir, el informe final de resultados de los análisis físico-químico de muestras de agua, suelo y sedimentos, por lo que ordena que remita este estudio en el término de 15 días. Asimismo, dispuso que la Contraloría General del Estado y la Fiscalía General del Estado informen, en el término de 15 días, sobre la auditoría ordenada y los avances de la investigación penal.
31. El 20 de julio de 2022, la Contraloría General del Estado remitió al juez de ejecución el “Examen especial a los procesos de concesión para la exploración y explotación a las áreas mineras señaladas en la sentencia de segunda instancia emitida por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos como parte del proceso 21333201800266, a cargo del ex Ministerio de Recursos Naturales no Renovables y el ex Ministerio de Minería, actual Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables y entidades relacionadas, por el período comprendido entre el 1 de enero del 2014 y el 31 de diciembre del 2019”.⁵
32. El 27 de julio de 2022, los accionantes informaron al juez de ejecución que las entidades obligadas no han cumplido con la sentencia.

⁵ Informe especial que consta de fojas 1220 a 1244 del expediente.

33. El 03 de agosto de 2022, el juez de ejecución verificó que el MAATE no habría dado cumplimiento a la sentencia. Por lo que dejó a salvo el derecho de los accionantes para activar la acción de incumplimiento. Además, determinó que la Contraloría General del Estado ha cumplido con su obligación dispuesta en la sentencia constitucional.
34. El 08 de agosto de 2022, el MAATE remitió el “Informe de criterios técnicos relacionados con la acción de protección 21333-2018-00266 a favor de la comunidad A’I Cofán Sinangoe en respuesta al memorando MAATE-DPJ-2022-0279-M del 05 de agosto de 2022”. En este documento se señala la necesidad de contratar una consultoría que tendrá como alcance la elaboración de un programa de remediación, reconfiguración de las áreas afectadas y reforestación con plantas de la zona.⁶ En dicho informe de marzo de 2022 el MAATE se refirió al “Diagnóstico de la zona de estudio asociada con la acción de protección 21333-2018-00266 a favor de la comunidad A’I Cofán Sinangoe y análisis de alternativas de intervención”, que no fue entregado al juez de ejecución.⁷
35. El 10 de agosto de 2022, el MAATE remitió el “Informe final de resultados de los análisis físico-químicos de muestras de agua, suelo y sedimentos” de octubre de 2021. En este informe se determinó que las muestras de agua, suelo y sedimento “sobrepasan LPM [límites máximos permisibles] establecidos por la normativa”.⁸
36. El 18 de agosto de 2022, el juez de ejecución señaló que el MAATE no ha cumplido la sentencia al no presentar un plan de reparación ambiental, solo se ha limitado a realizar diagnósticos preliminares.
37. El 29 de agosto de 2022, los accionantes presentaron la acción de incumplimiento ante el juez de ejecución. Esta acción fue numerada en la Corte Constitucional con el número 215-22-IS.
38. En el auto de 08 de septiembre de 2022 que contiene el informe remitido a la Corte Constitucional, el juez de ejecución manifestó que los literales e (persecución de acción penal por parte de Fiscalía General del Estado) y f (auditoría por parte de la Contraloría General del Estado) de la sentencia han sido cumplidas.

38.1. Sobre la reversión de concesiones mineras determinó que ha sido parcialmente cumplida:

⁶ Informe que consta a fojas 1254 a 1259 del expediente.

⁷ Este diagnóstico fue presentado con el informe requerido por la Corte en la sustanciación de la acción de incumplimiento y remitido por el MAATE el 06 de septiembre, cuyo contenido principal se resume en el párrafo 42 *infra*.

⁸ Informe que consta a fojas 1287 a 1385 del expediente.

En lo que refiere a la letra “C” de la sentencia de Corte provincia de Sucumbíos, que dispuso dejar “sin valor ni eficacia las concesiones otorgadas y las que se encuentren en trámite, se DISPONE LA REVERSIÓN AL ESTADO” En auto de fecha 08 del 2022, se hace un análisis de lo que de compete al Ministerio de energías determinando: “A fs. 143-146 (P.E), Obra el Informe de cumplimiento de la sentencia, con el Memorando No. MERNNR-SMAPM-2019-0325-ME, de fecha 07 de agosto del 2019. En el punto 4 de dicho informe señala: “La subsecretaria de Minería Artesanal y Pequeña Minería, Mediante resolución No. MERNNR-SMAPM-2019-0029-RM de fecha 05 de agosto del 2019, resolvió, SEGUNDO.- ARCHIVAR las peticiones de otorgamiento de concesiones mineras de las áreas: 40000558, 40000574, 40000658, 40000655, 40000539, 40000491, 40000659, 40000584, 40000573, 40000657, 40000650, 40000651, 40000620, 40000622, 40000621, 40000623, 40000585, 40000549, 40000562, 40000656, 40000660, 40000541, 40000624, 40000625, 40000559, 40000557, 40000652. Es decir, las concesiones con los cogidos antes descrito (sic) han sido ya archivadas.” En este SENTIDO EXISTE CUMPLIMIENTO PARCIAL DE LA SENTENCIA.- “En el memorando No. MERNNR-CZN-CZN-2019-0700-ME de fecha 31 de julio del 2019, informa que se ha notificado a los titulares mineros (TITULOS OTORGADOS) con inicio de la ejecución de la sentencia fs. 150 (P.E), en el cual se indica los siguientes códigos: 2313, 400721, 403011, 403012, 403013, 40000362, 40000222, 40000527, 40000528, 40000529, 40000531, 40000533, 40000560, 40000563, 40000564, 40000565, 40000566, 40000616, 40000617, 40000618. En lo que se refiere a las concesiones antes descritas NO SE ENCUENTRAN ARCHIVAS [sic], ya que se ha realizado únicamente la notificación de la sentencia y se encuentran suspendidas.

38.2. Sobre la reparación ambiental a cargo del MAATE determinó que ha sido incumplida. En este sentido señaló lo siguiente:

[H]asta la presente fecha por parte de la entidad accionada no se presenta NINGÚN PLAN DE REMEDIACIÓN, que se haya realizado en la zona afectada, limitándose a realizar únicamente DIANOGSTICOS PRELIMINARES [sic], sin presentar hasta el momento un plan de ejecución para dar cumplimiento a la reparación, por lo tanto, no se evidencia cumplimiento de sentencia que es que la “ZONA RECUPERE SU ESTADO NATURAL ANTERIOR A LA INTERVENCIÓN” [...].

39. El 23 de noviembre de 2022, el secretario de la Unidad Judicial remitió el expediente a la Corte Constitucional.

1.3. Del proceso de incumplimiento de sentencia ante la Corte Constitucional

40. El 06 de septiembre de 2022, la comunidad presentó directamente en la Corte Constitucional acción de incumplimiento. Esta acción fue identificada con el número 173-22-IS.

41. El 30 de agosto de 2023, el juez constitucional sustanciador ordenó que el Ministerio de Energía y el MAATE remitan a esta Corte un informe de descargo debidamente motivado sobre la acción de incumplimiento de sentencia y dictámenes constitucionales presentada.⁹
42. El 06 de septiembre de 2023, el MAATE remitió el informe solicitado e información digital relacionada con la medida de reparación ambiental ordenada en la sentencia constitucional. Entre esta información se incluyó el “Diagnóstico de la zona de estudio asociada con la acción de protección 21333-2018-00266 a favor de la comunidad A’I Cofán Sinangoe y análisis de alternativas de intervención de marzo de 2022”. En este documento se determina que: (i) es necesario dar tratamiento al agua y evitar la movilidad de los sedimentos al río Aguarico; y, (ii) en la zona existe presencia de fauna posiblemente por procesos de regeneración pasiva. El 14 de octubre de 2023 se presentó un escrito contentivo de las fechas a realizarse la consultoría.
43. El 22 de noviembre de 2023, el Pleno de esta Corte aprobó el memorando CC-JKA-2023- 196 de 17 de noviembre de 2023, mediante el cual se solicitó la acumulación de la causa 173-22-IS a la causa 215-22-IS, por la coincidencia de objeto y acción entre ambas.
44. El 05 de abril de 2024, el juez constitucional sustanciador ordenó que: (i) El Ministerio de Energía remita el informe de descargo debidamente motivado sobre el cumplimiento de la sentencia y la resolución mediante las que se archivó varias solicitudes de concesiones mineras;¹⁰ (ii) la Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales No Renovables (“**ARCERNR**”) informe sobre el estado actual de las concesiones mineras dejadas sin efecto por la sentencia constitucional; (iii) el MAATE informe sobre el estado actual del proyecto “Remediación y reconfiguración de la zona afectada por presencia de fuentes de contaminación por actividades mineras en la parroquia Puerto Libre, provincia de Sucumbíos”; y (iv) la Fiscalía Provincial de Sucumbíos, en el término de cinco días, informe sobre la investigación previa 210201819060019 relacionada a la acción penal seguida en

⁹ Entre los documentos relevantes remitió 4 productos elaborados por Ecuambiente Consulting Group a propósito del “Servicio de consultoría para caracterización, diagnóstico y definición de medidas de remediación en la zona afectada por presencia de fuentes de contaminación por actividades mineras en la parroquia Puerto Libre, provincia de Sucumbíos”. Entre ellos, el Producto 4: Informe final de caracterización, diagnóstico y definición de medidas de remediación en la zona afectada por presencia de fuentes de contaminación por actividades mineras en la parroquia Puerto Libre, provincia de Sucumbíos.

¹⁰ Específicamente las siguientes: 40000574, 40000573, 40000658, 40000659, 40000655, 40000657, 40000660, 40000656, 40000584, 40000585, 40000650, 40000651, 40000557, 40000558, 40000491, 40000559, 40000562, 40000539, 40000541, 40000542, 40000549, 40000623, 40000624, 40000625, 40000621, 40000622, 40000620, 40000359, 40000368, 40000642 y 490576. Además, solicitó se informe sobre el estado de las concesiones de minería signadas con los códigos catastrales 490898 y 40000362.

contra de los presuntos responsables de los daños y afectaciones en los territorios de la comunidad A'Í Cofán de Sinangoe y su zona de influencia.

45. El 12 de abril de 2024, el Ministerio de Energía remitió su informe motivado y varios documentos relacionados con las concesiones mineras suspendidas.
46. El 18 de abril de 2024 la ARCERNR remitió la certificación CZI-RM-2024-0162 de 15 de abril de 2024. Mediante esta informó que las siguientes concesiones se encuentran suspendidas: 40000531, 40000222, 40000563, 40000560, 40000362, 40000527, 40000528, 40000565, 40000566, 40000564, 40000618, 40000617, 40000616, 40000529, 40000533, 2313, 400721, 403011, 403012 y 403013. Y otras archivadas: 40000574, 40000573, 40000658, 40000659, 40000655, 40000657, 40000660, 40000656, 40000584, 40000585, 40000650, 40000651, 40000557, 40000558, 40000491, 40000559, 40000359, 40000562, 40000368, 40000539, 40000541, 40000542, 40000549, 40000623, 40000624, 40000625, 40000621, 40000622, 40000620, 40000642. Además, informó que la concesión minera 490576 ubicada en el área “Las Pizarras” se encuentra archivada y que concesión 490898 ubicada en el área “El Dorado”, correspondiente a áridos y pétreos, se encuentra en trámite.
47. En este mismo documento la ARCERNR informó que las siguientes concesiones se encuentran archivadas: 40000574, 40000573, 40000658, 40000659, 40000655, 40000657, 40000660, 40000656, 40000584, 40000585, 40000650, 40000651, 40000557, 40000558, 40000491, 40000559, 40000359, 40000562, 40000368, 40000539, 40000541, 40000542, 40000549, 40000623, 40000624, 40000625, 40000621, 40000622, 40000620, 40000642.
48. El 10 de mayo de 2024, entre otras disposiciones, el juez ponente insistió al MAATE que informe sobre el estado actual del proyecto “Remediación y reconfiguración de la zona afectada por presencia de fuentes de contaminación por actividades mineras en la parroquia Puerto Libre, provincia de Sucumbíos”, y a la Fiscalía para que informe sobre la investigación previa 210201819060019.
49. El 14 de mayo de 2024, el MAATE informó que la Fundación Ecogestión proponente del señalado proyecto manifestó que:

[...] debido a la situación económica y política que ha atravesado el país en el segundo semestre de este año, se ha dificultado la obtención de recursos para financiar el proyecto por parte de posibles donantes o patrocinadores, por tal motivo no se ha podido dar inicio a las actividades en un principio programadas para el 2023. [...] seguiremos realizando acercamientos a las empresas, para contar con los recursos necesarios para la ejecución

del proyecto en el 2024, y solicitaremos la renovación de la calificación para receptor donaciones, inversiones o patrocinio en el siguiente ejercicio fiscal [...].

50. El 15 de mayo de 2024, la Fiscalía Provincial de Sucumbíos informó pormenores de la investigación previa 210201819060019.
51. El 19 de junio de 2024, el Ministerio de Energía remitió documentación relacionada con el estado de las concesiones mineras materia de la sentencia constitucional.
52. El 1 de agosto de 2024, el juez constitucional sustanciador convocó a las partes procesales para ser escuchadas en audiencia pública telemática el 23 de agosto de 2024, a las 10:30. Diligencia que se celebró en la fecha señalada.¹¹
53. El 22 de agosto de 2024, el MAATE remitió varios documentos entre los que se encuentran los informes antes referidos y los cuatro productos de la consultoría elaborados por Ecuambiente Consulting Group y señalados en el pie de página 4.
54. El 22 de agosto de 2024, el Ministerio de Energía remitió las resoluciones mediante las que se revirtió al Estado las siguientes concesiones: 40000531, 40000222, 40000563, 40000560, 40000362, 40000527, 40000528, 40000565, 40000566, 40000564, 40000618, 40000617, 40000616, 40000529, 40000533, 2313, 400721, 403011, 403012. Y se explica que la concesión minera 4030313 no se encuentra otorgada ni tampoco consta en el Geoportal del Catastro Minero Nacional. Por lo que esta no fue revertida.

2. Competencia

55. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.9 de la Constitución, en concordancia con el artículo 163 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

¹¹ A esta diligencia comparecieron: el Consejo de Gobierno de la Comunidad A T COFÁN DE SINANGOE y CONAIE, representado por el ab. Ángel González, Ramón Umenda y Edison Lucitante, en calidad de legitimados activos; en calidad de legitimado pasivo: el Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, representado por la ab. Karla Paola Solano; en calidad de terceros con interés: el Ministerio de Energía y Minas, representado por Diego Leonardo Cofre; la Agencia de Regulación y Control Minero, representada por el ab. Juan Carlos Proaño; y, en calidad de Amici curiae, comparecieron: la Alianza por los Derechos Humanos, representada por Verónica Potes, y, Silvana Nigua, presidenta de la Comunidad Huaorani de Pastaza. Por otro lado, pese a haber sido notificados en legal y debida forma, no comparecieron a esta audiencia: los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Sucumbíos, la Fiscalía Provincial de Sucumbíos y la Procuraduría General del Estado no compareció a la audiencia convocada.

3. Sentencia cuyo cumplimiento se solicita

- 56.** La sentencia de 16 de noviembre de 2018, dictada en apelación dentro de la acción de protección 21333-2018-00266, ordenó las siguientes medidas de reparación:

C) Al haberse declarado la violación de derechos constitucionales, consecuencia de aquello se deja sin efecto, sin valor ni eficacia constitucional, ni legal las concesiones o títulos concesionarios para explotación minera aurífera que el Estado del Ecuador a través de sus instituciones ha otorgado en favor de personas jurídicas y/o naturales y que se encuentran ubicadas en el territorio de la comunidad Cofán Sinangoe y su zona de influencia incluidos las riberas de los ríos Chingual y Cofanes, desde sus nacientes y que luego forman el río Aguarico y aquellas que puedan encontrarse dentro o próximas a la Reserva Ecológica Cayambe - Coca y que así mismo tengan proximidad geográfica a los antes citados ríos; cabe resaltar aquellas concesiones otorgadas en todas las tierras aledañas a territorio Cofán Sinangoe, cuanto más que concesiones atentan contra la naturaleza que es patrimonio intangible de la toda la humanidad y que es obligación del Estado protegerlas; por tal, al dejarse sin valor ni eficacia las concesiones otorgadas y las que se encuentren en trámite, se dispone la reversión al Estado de dichas concesiones para exploración, explotación y comercialización en el área aurífera; aquellas que se han otorgado cuya descripción y códigos catastrales son los siguientes: 40000531, 40000222, 40000563, 40000560, 40000362, 40000527, 40000528, 40000565, 40000566, 40000564, 40000618, 40000617, 40000616, 40000529, 2313, 400721, 4030313, 403011, 403012, 490576, 490898, 40000574, 40000573, 40000658, 40000659, 40000655, 40000657, 40000660, 40000656, 40000584, 40000585, 40000650, 40000651, 40000557, 40000558, 40000491, 40000559, 40000359, 40000562, 40000368, 40000539, 40000541, 40000542, 40000549, 40000623, 40000624, 40000625, 40000621, 40000622, 40000620, 40000642. Y, así mismo la suspensión definitiva y archivo de todas las solicitudes de concesiones que se encuentren pendientes y en trámite en el sector. D) Se dispone la reparación de los daños ocasionados, actividad que deberá hacerlo el Ministerio de Ambiente, o aquella que la Función Ejecutiva disponga, a fin de que la zona recupere su estado natural anterior a la intervención, pues no ha probado que estos daños han sido el resultado de minería ilegal. E) Que se oficie a la Fiscalía General del Estado, para que investigue y persiga con la acción penal en contra de los responsables de los daños y afectaciones producidas y que fueron verificadas por este Tribunal Superior. Esto de conformidad con lo que dispone el artículo 195 de la Constitución de la República. F) Se dispone oficiar a la Contraloría General del Estado para que en el menor tiempo posible, realice una auditoría al proceso de concesiones para la exploración y explotación minera aurífera, que han sido señaladas, a fin de que se observe si el proceso cumplió o no los parámetros y estándares necesarios para su otorgamiento, más allá que han quedado revertidas, efectos del presente fallo.

- 57.** Además, en el auto de 1 de febrero de 2019, aceptó el recurso horizontal de ampliación presentado por los accionantes en contra de dicha sentencia, y manifestó:

ACLARACIÓN: Siendo parte de la demanda de Garantía en la que también se incluye a la concesión minera Puerto Libre , código catastral 40000533, efectivamente , frente al listado extenso de códigos catastrales, se ha omitido a dicha concesión minera por lo que forme parte de todas y cada una de aquellas previstas en la letra “c”, numeral 2 de la parte resolutive de la sentencia y por tal, se amplía la sentencia conforme se ha solicitado por

ser pertinente y se deja sin efecto, sin valor ni eficacia constitucional ni legal la concesión o título concesionario que para la explotación minera aurífera el Estado ha concedido, código catastral 40000533, cuyo titular aparece Celso Amable Ureña Quezada a la que se ha nominado como concesión minera Puerto Libre y que efectivamente en el día y hora de la inspección fue acusada como la de mayor perjuicio causado. Por tanto, se declara con lugar el pedido de aclaración/ampliación en los términos que se dejan expuestos, además a la concesión citada en este pedido de ampliación se le hace extensivo todo cuanto consta del texto de la sentencia. [...] Además debe tomarse en cuenta la prohibición de que se tramiten y otorguen nuevos título [sic] concesionarios para la actividad aurífera y no tiene valor alguno en los términos antes señalados, aún si del listado de códigos catastrales no apareciere alguno en la presente sentencia, en virtud que este fallo está dictado en el contexto de defender los derechos de los pueblos ancestrales accionantes y de la naturaleza en sí.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Demandas de acción de incumplimiento de sentencia (ver párrafo 43 *supra*).

4.1.1. Demanda de 29 de agosto de 2022

- 58.** Los accionantes afirman que el Ministerio de Energía habría cumplido de forma defectuosa la medida que ordena la reversión y archivo de las concesiones mineras. Mientras que el MAATE habría incumplido la medida que ordena la restauración ambiental de la zona afectada. Lo que habría vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva.
- 59.** A pesar de las reiteradas insistencias del juez de ejecución, el Ministerio de Energía habría resuelto archivar algunas concesiones mineras y suspender de forma temporal otras. Por lo que no habría cumplido con lo dispuesto en la sentencia, es decir, disponer el archivo definitivo de las que están suspendidas y su reversión al Estado. Incluso este cumplimiento defectuoso se habría perpetuado con posterioridad a la sentencia 273-19-JP/22 dictada por la Corte Constitucional que confirmó la sentencia constitucional referida y, por ende, las medidas de reparación ordenadas. Además, dicha cartera de Estado habría justificado solo la suspensión de las concesiones mineras con el argumento de que la medida de dejar sin efectos las concesiones es inejecutable porque la Ley de Minería no prevé una causal en tal sentido.
- 60.** Aun cuando el juez de ejecución habría insistido al MAATE que cumpla con la medida de reparación ambiental dispuesta en la sentencia constitucional, esta entidad no la habría cumplido. Por el contrario, habría emitido el informe técnico PRAS-DT-2020-006-T de 20 de abril de 2020, en el que habría concluido que no es necesaria una intervención de reparación ambiental porque la zona se está recuperando por sí sola. Ante esto, el juez de ejecución dispuso la realización de una inspección judicial. Luego

de esta diligencia, el juez de ejecución determinó que existe afectación en la zona. En consecuencia, concluyó que el MAATE no presentó ningún plan de reparación y se ha limitado a realizar diagnósticos preliminares. Por lo que ha incumplido con la medida de reparación ambiental ordenada en la sentencia constitucional.

61. Los accionantes en su demanda pretenden que se declare el cumplimiento defectuoso de la medida de reparación relacionada con la reversión al Estado de las concesiones mineras, y el incumplimiento de la medida de reparación ambiental. En cuanto a esta último pidieron que el MAATE presente un plan de reparación ambiental en el que se debe considerar la participación de la comunidad en todas las fases de reparación.

4.1.2. Demanda de 06 de septiembre de 2022

62. Sostienen que el 29 de agosto de 2022 presentaron ante el juez de ejecución una acción de incumplimiento y solicitaron que se remita el informe debidamente fundamentado y el expediente a la Corte. No obstante, ante el incumplimiento del juez de ejecución, acuden directamente a la Corte Constitucional mediante demanda de 06 de septiembre de 2022.
63. Los accionantes sostienen que, a pesar de que habrían promovido de forma reiterada el cumplimiento de la sentencia, el juez de ejecución no habría activado los mecanismos legales disponibles para hacer ejecutar la sentencia.
64. Finalmente, presentan argumentos y pretensiones similares a los desarrollados en la demanda de 29 de agosto de 2022 sobre el presunto incumplimiento de las medidas de reparación.

4.2. Escrito de 31 de octubre de 2023

65. Los accionantes sostienen que el MAATE habría señalado que tiene un proyecto de “Remediación y reconfiguración de la zona afectada por presencia de fuentes de contaminación por actividades mineras en la parroquia Puerto Libre, provincia de Sucumbíos”. Sin embargo, este no habría sido concertado con la comunidad ni tampoco se habría realizado a través de un proceso culturalmente adecuado de participación. Por lo que, para cumplir la medida de remediación ambiental, se debería garantizar la participación de la comunidad afectada mediante un diálogo intercultural que viabilice una reparación adecuada. Tanto más, si dichas medidas derivarían de la vulneración de los derechos de la naturaleza y a la consulta previa.

4.3. Escrito de 27 de agosto de 2024

- 66.** En este escrito, los accionantes reiteraron algunas alegaciones planteadas en las demandas y en el escrito de 31 de octubre de 2023. Adicionalmente señalaron:
- 67.** Persistiría el incumplimiento de la medida de dejar sin valor ni eficacia legal las concesiones mineras y revertirlas al Estado por parte del Ministerio de Energía porque no se habría informado sobre los actos administrativos que archivaron y desgraficaron 32 concesiones mineras. Esta entidad no habría notificado los actos administrativos que demuestren que se dejó sin valor y eficacia legal varias concesiones mineras otorgadas. Por ende, sería necesario que se entreguen las resoluciones o actos administrativos con los que se dejaron sin efecto las concesiones mineras.
- 68.** Debería entregarse a la comunidad un mapa certificado en el que se demuestre que las gráficas de las concesiones han sido eliminadas. Su permanencia en el mapa provocaría incertidumbre de que se vuelvan a generar vulneraciones de los derechos constitucionales de la comunidad. Se añade que, debido a que persisten las graficaciones de las concesiones mineras sobre el territorio, se “genera afectaciones en la integridad cultural de la Comunidad, porque se entiende que existe un daño sobre el territorio y en la representación que sea hace de él”.
- 68.1.** Entre los documentos remitidos por el MAATE existiría el memorando MAATE-PRAS-INF-2024-223 de 07 de mayo de 2024. En este, dicha cartera de Estado habría indicado que la fundación Ecogestión, a cargo del proyecto de remediación ambiental, no tendría recursos para implementarlo y que seguiría gestionándolos en 2024. Entonces, según la comunidad, se estaría supeditando el cumplimiento de la medida a la existencia de recursos en una fundación sin considerar que es obligación del MAATE destinar los recursos correspondientes para reparar los daños ocasionados por entidades del Estado. En consecuencia, se debe garantizar el financiamiento del proyecto con recursos del presupuesto general del Estado, sin condicionar su cumplimiento a la gestión de terceros particulares.
- 69.** Conforme la información de 15 de mayo de 2024 remitida por la Fiscalía General del Estado, actualmente el estado de la ejecución se encontraría en investigación previa sin que existan avances sustanciales.
- 69.1.** Finalmente, solicita que se aplique el artículo 86 numeral 4 de la Constitución y se destituya a los funcionarios responsables del cumplimiento defectuoso e incumplimiento de la sentencia.

4.4. Informe presentado por el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica

- 70.** En su informe presentado el 06 de septiembre de 2023, esta cartera de Estado manifestó que la sentencia constitucional sería confusa porque no habría establecido de forma clara a los destinatarios de la obligación de la reparación ambiental ni el tiempo y el modo en que esta debe cumplirse.
- 71.** Luego, cita el contenido de varios informes de diagnóstico de la zona afectada y se refiere a la consultoría a cargo de Ecuambiente Consulting Group. CIA. LTDA., cuyo producto 4 fue el Informe final de caracterización, diagnóstico y definición de medidas de remediación en la zona afectada por presencia de fuentes de contaminación por actividades mineras en la parroquia Puerto Libre, provincia de Sucumbíos.
- 72.** Sostiene que estaría gestionando los recursos para continuar con el avance en las siguientes fases de ejecución del programa de remediación. En este sentido, señala que se habría calificado como favorable el proyecto “Remediación y reconfiguración de la zona afectada por presencia de fuentes de contaminación por actividades mineras en la parroquia Puerto Libre, provincia de Sucumbíos” presentado por la Fundación Ecogestión que se ejecutaría en cuatro fases: etapa 1, fase previa; etapa 2, fase de intervención; etapa 3, fase de monitoreo; y, etapa 4, fase de cierre. Finalmente, informa que el proyecto durará 24 meses y su inicio estaría previsto para octubre de 2023.

4.5. Informe presentado por el Ministerio de Energía

- 73.** El 12 de abril de 2024, el Ministerio de Energía presentó su informe de descargo. En este documento informa que se han archivado 32 peticiones de otorgamiento de concesiones mineras. Sobre la concesión minera 490898 sostiene que correspondería a una concesión de materiales de construcción áridos y pétreos. Concesión que se encuentra bajo la competencia de los gobiernos autónomos descentralizados. Por lo que esta no se encontraría afectada por la sentencia constitucional que se refiere exclusivamente a concesiones de minería aurífera.
- 74.** Por otro lado, agrega que 20 concesiones mineras se encuentran suspendidas. Sobre estas, el Viceministro de Energía habría dispuesto que se cumpla con la sentencia constitucional. Por lo que, según esta cartera de Estado, habría ejecutado las medidas pertinentes para cumplir con la sentencia constitucional.

4.6. Informe presentado por la Contraloría General del Estado.

75. El 12 de septiembre de 2024, la Contraloría General del Estado remitió el oficio 1581-DNP-2024, en el que, a su vez, adjuntó y transcribió el contenido del memorando 001712-DNPyEI-2024 de 11 de septiembre de 2024, en el que se lee:

[E]ste Organismo realizó un examen especial en el Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables, “a los procesos de concesión para la exploración y explotación de las áreas mineras, señaladas en la sentencia de segunda instancia emitida por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos como parte del proceso 21333-2018-00266, a cargo del ex Ministerio de Recursos Naturales no Renovables y ex Ministerio de Minería, actual Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables y entidades relacionadas”, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2019, en cuyo informe DNA6-0029-2020, se analizaron aspectos relacionados el [sic] pedido.

5. Consideraciones previas

76. En este caso se han presentado dos demandas de acción de incumplimiento, cuyas pretensiones coinciden, es decir, la ejecución de la sentencia de 16 de noviembre de 2018 y su aclaración –no de la sentencia 273-19-JP/22 que ratificó dicha sentencia–. La primera demanda es del 29 de agosto de 2022 ante el juez de ejecución (primer escenario) y la segunda del 06 de septiembre de 2022 directamente ante la Corte Constitucional (segundo escenario). Por tanto, el análisis abordará primero el segundo escenario porque, si bien fue la segunda demanda, fue la primera causa que se recibió en la Corte. Solo de no cumplirse los requisitos necesarios para emitir una decisión de fondo en cuanto a este segundo escenario, la Corte analizará el primer escenario, es decir, la demanda presentada ante el juez de ejecución. Caso contrario, de cumplirse los requisitos en el segundo escenario, será innecesario el examen del primer escenario, y se procederá con el análisis del fondo.
77. La Corte Constitucional ha determinado que para conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, el afectado debe cumplir con los requisitos contenidos en la LOGJCC.¹² Por ello, previamente a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a la Corte Constitucional determinar si, dadas las particularidades del caso, se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer esta acción.

¹² En la sentencia 56-18-IS/22, sobre la base de la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que “las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC”.

- 78.** En particular, sobre los requisitos para que la persona afectada y beneficiaria de la sentencia pueda ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional, en la sentencia 103-21-IS/22, se estableció lo siguiente:

[E]l ejercicio de la acción de incumplimiento de forma directa ante la Corte Constitucional está sujeto a que el juez o jueza de instancia (i) haya negado el requerimiento previo realizado por la persona afectada o (ii) no haya cumplido oportunamente su deber de remitir el expediente y el correspondiente informe a la Corte Constitucional.¹³

- 79.** A partir de las normas y jurisprudencia antes indicadas, es posible esquematizar los siguientes requisitos que deben concurrir para que la persona afectada y beneficiaria de la sentencia pueda plantear una acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional:

79.1. Impulso: La persona afectada debe impulsar la ejecución; esto es, debe promover el cumplimiento de la sentencia ante la autoridad judicial encargada de la ejecución.

79.2. Requerimiento: La persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial encargada de la ejecución que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional.

79.3. Plazo razonable: El requerimiento debe haber ocurrido después del transcurso de un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión.

79.4. Negativa expresa o tácita del juez ejecutor: La autoridad judicial ejecutora debe haber realizado una de las siguientes conductas: (i) negado el requerimiento o (ii) incumplido el término de cinco (5) días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional.

- 80.** La sentencia cuyo cumplimiento se demanda fue emitida el 16 de noviembre de 2018 y el auto que resolvió los recursos horizontales presentados fue dictado el 01 de febrero de 2019. Tras la emisión de la sentencia, los accionantes promovieron ante la autoridad judicial el cumplimiento de la misma (sección 1.2 *supra*). Conforme lo expuesto en el párrafo 37 *supra*, tomando en cuenta la complejidad de las medidas dispuestas (ver párrafos 56 y 57 *supra*), el 29 de agosto de 2022, los accionantes dentro de un plazo razonable desde la emisión de la sentencia (tres años y nueve meses), presentaron ante la Unidad Judicial una acción de incumplimiento. El juez de ejecución incumplió el término previsto en el artículo 164 de la LOGJCC porque tenía hasta el 05 de

¹³ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 36.

septiembre de 2022 para remitir el expediente a la Corte. No obstante, recién ordenó su remisión el 8 de septiembre de 2022, expediente que fue recibido en la Corte el 23 de noviembre de 2022. Por lo tanto, en el presente caso se cumplen los requisitos para que proceda la acción de incumplimiento.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 81.** La sentencia de la Sala Provincial declaró vulnerados los derechos de la naturaleza, al agua, al medio ambiente sano, a la cultura y territorio en contra de la comunidad A'I Cofán de Sinangoe al considerar que la minería constituye un riesgo para la salud y el ambiente, pérdida de biodiversidad y erosión genética por intervención y destrucción de ecosistemas frágiles del territorio de la comunidad accionante. También reconoció el derecho a que se respeten las costumbres y formas ancestrales de vida del pueblo A'I Cofán de Sinangoe.
- 82.** Por ende, según lo señalado en los párrafos 56 y 57 *supra*, la sentencia demandada como incumplida ordenó cuatro medidas de reparación que consistieron en las siguientes órdenes: (i) dejar sin efecto y revertir al Estado las concesiones mineras auríferas que se encuentran ubicadas en el territorio de la comunidad A'I Cofán Sinangoe y su zona de influencia, así como dictar la suspensión definitiva y archivo de las licencias en proceso; (ii) la reparación ambiental a cargo del Ministerio de Ambiente a fin de que la zona recupere su estado natural anterior a la intervención; (iii) la Fiscalía General del Estado investigue y persiga con la acción penal en contra de los responsables de los daños y afectaciones producidas; y, (iv) la Contraloría General del Estado, en el menor tiempo posible, realice una auditoría al proceso de concesiones para la exploración y explotación minera aurífera, que han sido señaladas, a fin de que se observe si el proceso cumplió o no los parámetros y estándares necesarios para su otorgamiento.
- 83.** Como se observó en las secciones 1.2 y 1.3, el Ministerio de Energía ha realizado algunas gestiones que culminaron en el archivo de unas concesiones mineras y en la reversión de otras. Además, informó que la concesión minera 4030313 referida en la sentencia constitucional no se encuentra otorgada ni tampoco consta en el Geoportal del Catastro Minero Nacional. Y, respecto de la concesión minera 490898, sostiene que correspondería a una concesión de materiales de construcción áridos y pétreos. Concesión que se encuentra bajo la competencia de los gobiernos autónomos descentralizados. Por lo que, esta no se encontraría afectada por la sentencia constitucional, que se refiere exclusivamente a concesiones de minería aurífera.
- 84.** Entonces, una primera cuestión a plantearse es si la medida ordenada en la sentencia constitucional tiene carácter dispositivo o si necesitaba para su cumplimiento que el

Ministerio de Energía inicie procedimientos administrativos para dejar sin efecto las concesiones mineras.

- 85.** En consecuencia, respecto de este punto, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: La medida de reparación que ordena dejar sin efecto y revertir al Estado las concesiones mineras ¿es dispositiva o requería del ejercicio de autotutela administrativa por parte del Ministerio de Energía para su cumplimiento?
- 86.** Si la respuesta es que se trata de una medida dispositiva, no será necesario plantear otro problema jurídico al respecto porque se encontraría cumplida desde la emisión de la sentencia. Sin embargo, si se concluye que para el cumplimiento de la medida se requería el ejercicio de autotutela administrativa del Ministerio de Energía, se planteará el siguiente problema jurídico: El Ministerio de Energía ¿cumplió la medida de reparación de dejar sin efecto y revertir al Estado las concesiones o títulos de concesión otorgados y que se encuentren en trámite para explotación minera en el territorio de la comunidad A'I Cofán de Sinangoe?
- 87.** Por otro lado, los accionantes han alegado que el MAATE habría incumplido la medida que ordena la reparación ambiental de la zona afectada. Por lo que se plantea el siguiente problema jurídico: El MAATE ¿cumplió la medida de reparación ambiental ordenada en los territorios de la Comunidad A'I Cofán de Sinangoe?
- 88.** Respecto del resto de medidas de reparación ordenadas en la sentencia constitucional, se plantean los siguientes problemas jurídicos:
- 88.1.** La Fiscalía General del Estado ¿cumplió con la medida de investigar y perseguir la acción penal en contra de los responsables de los daños y afectaciones producidas en la zona?
- 88.2.** La Contraloría General del Estado ¿cumplió con la medida de realizar una auditoría al proceso de concesiones para la exploración y la explotación de minería aurífera?

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1 La medida de reparación que ordena dejar sin efecto y revertir al Estado las concesiones mineras ¿es dispositiva o requería del ejercicio de autotutela administrativa por parte del Ministerio de Energía para su cumplimiento?

- 89.** La sentencia constitucional cuyo cumplimiento se demanda ordenó la medida de reparación contenida en la letra C de su decisión. Esta medida dejó sin efecto las

concesiones mineras auríferas otorgadas a favor de personas naturales o jurídicas y las que se encuentren en trámite, ubicadas en el territorio de la comunidad A'I Cofán Sinangoe y su zona de influencia. En este sentido, ordenó expresamente “la reversión al Estado [de las] concesiones que se han otorgado [...] y, así mismo la suspensión definitiva y archivo de todas las solicitudes de concesiones que se encuentren pendientes y en trámite en el sector”. Luego, el auto de ampliación de 01 de febrero de 2019 dispuso que los efectos de la medida de reparación alcanzan incluso a las concesiones mineras cuyos códigos no aparecen de forma expresa en la sentencia.

- 90.** Ahora bien, la misma sentencia constitucional determina la naturaleza de la reparación contenida en la letra C. Siguiendo lo dicho, la letra F de la parte dispositiva de la sentencia relacionada con la auditoría a cargo de la Contraloría señala de forma expresa que las concesiones mineras “han quedado revertidas, [por] efectos del presente fallo”. Posteriormente, la sentencia 273-19-JP/22, que ratificó la sentencia de segunda instancia, interpretó que esta dejó sin efecto jurídico las concesiones otorgadas.¹⁴
- 91.** Es decir, la medida contenida en la letra C de la sentencia en análisis es dispositiva. En otras palabras, la sentencia constitucional dejó sin efecto y ordenó la reversión al Estado de todas las concesiones mineras del sector, y que constan en la sentencia, de forma directa y a partir de su expedición. Por lo que, más allá de notificar a los titulares de las concesiones con los efectos de la sentencia constitucional, no era necesario que el Ministerio de Energía realice acciones posteriores de autotutela administrativa para revertir al Estado las señaladas concesiones, dado que todas ellas se encontraban revertidas y archivadas por mandato de la sentencia constitucional. Por ende, la resolución MERNNR-CZN-2019-0176-RM de 27 de diciembre de 2019, mediante la que se suspendió varias concesiones y las posteriores resoluciones que revirtieron al Estado las concesiones mineras y archivaron las que estaban en trámite materializaron administrativamente lo ordenado en la sentencia, sin que esto signifique que dicha resolución tenga un efecto jurídico, pues dichas concesiones, incluidas las que estaban en trámite, se encontraban revertidas al Estado y archivadas desde la emisión de la sentencia constitucional.¹⁵
- 92.** Ahora bien, como se ha dicho, todas las concesiones mineras referidas en la sentencia fueron dejadas sin efecto y revertidas al Estado. De igual forma, aquellas en trámite fueron suspendidas definitivamente y archivadas. Es decir, de conformidad con la sentencia cuyo cumplimiento se solicita, inclusive las concesiones que se encontraban

¹⁴ CCE, sentencia 273-19-JP/22, 27 de enero de 2022, párr. 115

¹⁵ El 22 de agosto de 2024, el Ministerio de Energía informó a la Corte que revirtió las 19 concesiones referidas en el párrafo 45 *supra*.

en trámite tenían que archivarse por mandato de la sentencia constitucional. Entre las concesiones revertidas y archivadas, se incluye a la concesión minera 490898 que, según lo alegado por el Ministerio de Energía y la certificación CZI-RM-2024-0162 de 15 de abril de 2024 emitida por la ARCERNR, corresponde a una concesión de materiales de construcción áridos y pétreos. Por tanto, no se constatan argumentos por los que esta Corte deba realizar una modulación de las medidas dispuestas en la sentencia.

- 93.** Por otro lado, el Ministerio también sostuvo que la concesión minera 4030313 no se encuentra otorgada ni tampoco consta en el Geoportal del Catastro Minero Nacional. Sin embargo, la certificación CZI-RM-2024-0162 de 15 de abril de 2024 se refiere a la concesión minera aurífera a gran escala 403013 denominada “La Chispa”, ubicada en la provincia de Sucumbíos. Es decir, a pesar de que el código no coincide con el señalado en la sentencia, no cabe duda de que se trata de un error formal de digitación porque, según el expediente remitido por el Ministerio de Energía, la concesión minera “La Chispa” se encuentra ubicada en la provincia de Sucumbíos, cantón Sucumbíos, parroquia Rosa Florida, en el área del río Chingual. Es decir, en la zona de influencia del territorio de la comunidad, por lo que los efectos también la alcanzan por disposición de la sentencia constitucional.¹⁶ Tanto más si en el auto de ampliación de 01 de febrero de 2019 se dispuso que el efecto de la medida de reparación es aplicable incluso para códigos que no aparezcan de forma expresa en la sentencia constitucional.
- 94.** En razón de lo anterior, todas las concesiones mineras referidas en la sentencia constitucional fueron dejadas sin efectos y revertidas al Estado por disposición expresa de la medida de reparación identificada con la letra C. Por ende, únicamente corresponde disponer que la ARCERNR registre las concesiones que han sido archivadas y revertidas al Estado por disposición de la sentencia constitucional. En consecuencia, no es necesario que la Corte se pronuncie sobre el problema jurídico planteado en el párrafo 86 *supra*.
- 95.** Respecto de la pretensión de la comunidad de que es necesario eliminar las graficaciones de las concesiones en el mapa, se debe señalar que, además de que esta no fue una orden contenida en la sentencia, por ende, no es posible disponer su cumplimiento; dichas graficaciones no suponen una actividad de la Administración Pública, que puedan tener efectos formales ni materiales para la zona explotada.
- 96.** No obstante, se debe aclarar que el Estado a través del Ministerio de Energía o la entidad competente en materia de minería, por efectos de la sentencia constitucional, no puede mantener el registro de las concesiones mineras “ubicadas en el territorio de

¹⁶ Véase fojas 548 y 549 del expediente.

la comunidad Cofán Sinangoe y su zona de influencia incluidos las riberas de los ríos Chingual y Cofanes, desde sus nacientes y que luego forman el río Aguarico y aquellas que puedan encontrarse dentro o próximas a la Reserva Ecológica Cayambe - Coca y que así mismo tengan proximidad geográfica a los antes citados ríos”.

97. Finalmente, por los efectos de la sentencia de 16 de noviembre de 2018, se dispone que la ARCERNR –entidad encargada del registro minero– a más de las concesiones que constan ya como archivadas, debe registrar que las concesiones mineras 40000531, 40000222, 40000563, 40000560, 40000362, 40000527, 40000528, 40000565, 40000566, 40000564, 40000618, 40000617, 40000616, 40000529, 40000533, 2313, 400721, 403011, 403012, 403013 fueron dejadas sin efecto y revertidas al Estado. Además, se dispone que dicha entidad registre que la concesión 490898 ubicada en el área “El Dorado”, correspondiente a áridos y pétreos, se encuentra también archivada.¹⁷

98. En definitiva, por las consideraciones expuestas, la medida dispuesta se trata de una de naturaleza dispositiva, por lo que no resulta necesario analizar el problema jurídico planteado en el párrafo 86 *supra*.

7.2 El MAATE, ¿cumplió la medida de reparación ambiental ordenada en los territorios de la Comunidad A’I Cofán de Sinangoe?

99. La medida de reparación contenida en la letra D de la sentencia constitucional dispuso “la reparación de los daños ocasionados, actividad que deberá hacerlo el Ministerio de Ambiente, o aquella que la Función Ejecutiva disponga, a fin de que la zona recupere su estado natural anterior a la intervención, pues no ha probado que estos daños han sido el resultado de minería ilegal”.

100. Durante la fase de ejecución de la sentencia, el MAATE presentó varios informes que contienen diagnósticos preliminares sobre daños ambientales, entre ellos, el informe

¹⁷ Reglamento General de la Ley de Minería, Registro Oficial 67, suplemento, 16 de noviembre de 2009: artículo 8: “Jurisdicción y competencia. - La Agencia de Regulación y Control Minero ejercerá jurisdicción en todo el territorio nacional y además de las atribuciones que constan en la Ley y se establezcan en su Estatuto, ejercerá las siguientes: [...]”

e) Organizar y administrar los registros y el Catastro Minero en el que se inscribirán todos los instrumentos mediante los cuales el Ministerio Sectorial registre, otorgue, modifique, administre o extinga derechos mineros, registros de sanciones, así como los demás actos y contratos que se celebren en materia minera; [...]”. Artículo 9: “Objetivo del Registro Minero. - El Registro Minero constituye el sistema de información e inscripción de títulos, autorizaciones, contratos mineros y de toda decisión administrativa o judicial, que hubiere causado estado en materia minera, respecto de los procesos de otorgamiento, concesión, modificación, autorización y extinción de los derechos mineros, contemplados en la Ley, así como de los demás actos y contratos contemplados en la Ley, que permita llevar un control sistemático y adecuado de los mismos”.

final de resultados de los análisis físico-químicos, que determinaron que las muestras de agua, suelo y sedimento “sobrepasan LPM [límites máximos permisibles] establecidos por la normativa” (ver párrafo 35 *supra*). Por ello, el juez de ejecución, en auto de 08 de septiembre de 2022, determinó que esta medida de reparación no fue cumplida porque esta entidad no presentó un plan de ejecución para cumplir con la reparación.

101. En su informe de 06 de septiembre de 2023, el MAATE remitió documentación e informó a la Corte que contrató una consultoría a cargo de la Ecuambiente Consulting Group. CIA. LTDA., cuyo producto 4 fue el “Informe final de caracterización, diagnóstico y definición de medidas de remediación en la zona afectada por presencia de fuentes de contaminación por actividades mineras en la parroquia Puerto Libre, provincia de Sucumbíos”. Es decir, se trata de otro diagnóstico sobre la zona afectada.
102. En este mismo informe comunicó que estaría gestionando los recursos para implementar el proyecto de “Remediación y reconfiguración de la zona afectada por presencia de fuentes de contaminación por actividades mineras en la parroquia Puerto Libre, provincia de Sucumbíos”. También informó que el proyecto durará 24 meses y su inicio estaría previsto para octubre de 2023.
103. El 14 de mayo de 2024 el MAATE remitió el “Informe del Estado actual del proyecto ‘Remediación y reconfiguración de la zona afectada por presencia de fuentes de contaminación por actividades mineras en la parroquia de Puerto Libre, provincia de Sucumbíos’”. Mediante este documento informó que existió la calificación favorable del proyecto “Remediación y reconfiguración de la zona afectada por presencia de fuentes de contaminación por actividades mineras en la parroquia Puerto Libre, provincia de Sucumbíos” presentado por la proponente, fundación Ecogestión ante el Comité de Calificación y Certificación del MAATE.¹⁸ No obstante, la fundación Ecogestión comunicó que, por dificultades para financiar el proyecto por parte de posibles donantes o patrocinadores, no fue posible iniciarlo. Y que se estaría gestionando recursos para empezar la ejecución del proyecto en el año 2024.¹⁹

¹⁸ Se trata de un mecanismo de financiamiento donde existe un organizador privado que obtiene recursos de otros agentes privados para financiar un proyecto ambiental. El beneficio para el organizador y los patrocinadores es que acceden al incentivo tributario de la deducción del 100% adicional para el cálculo de la base imponible del impuesto a la renta. El acuerdo ministerial MAATE-2022-113 es la normativa que reguló este mecanismo. En este se norman los límites, condiciones, procedimiento, requisitos y demás criterios, que deben cumplir “los organizadores de programas, fondos y/o proyectos de prevención, protección, conservación, bioemprendimientos, restauración y reparación ambiental para su calificación y la certificación de beneficiarios que han donado, invertido o patrocinado en favor de programas, fondos y proyectos calificados ante la Autoridad Ambiental, para acceder al incentivo tributario de la deducción del 100% adicional para el cálculo de la base imponible del impuesto a la renta”.

¹⁹ En el “Informe del Estado actual del proyecto ‘Remediación y reconfiguración de la zona afectada por presencia de fuentes de contaminación por actividades mineras en la parroquia de Puerto Libre, provincia

104. El 22 de agosto de 2024, el MAATE remitió documentación adicional, entre la que se encuentran documentos relacionados con el financiamiento del proyecto. A partir de esta información, la Corte constata que, previamente a la participación de Ecogestión y después de no conseguir implementar el proyecto por medio esta fundación, el MAATE ha considerado financiar el proyecto a través del Ministerio de Finanzas:

104.1. En el memorando MAATE-SCA-2023-0531, de 06 de abril de 2023, el MAATE señaló que el avance en las siguientes fases de ejecución del programa de remediación requiere la asignación de recursos por parte del Ministerio de Finanzas.

104.2. En el memorando MAATE-PRAS-2023-1201-M, de 15 de mayo de 2023, se indica que se deben realizar las gestiones necesarias para obtener los recursos determinados por la consultoría. En el memorando MAATE-CGPGE-2023-0466-M de 17 de mayo de 2023, se señala que, previamente a la asignación de recursos presupuestarios es indispensable que el Proyecto realice las acciones para el incremento al techo presupuestario en el Plan Anual de Inversión 2023 ante los entes rectores.

104.3. En el memorando MAATE-PRAS-2024-1297-M, de 20 de agosto de 2024, se indica la necesidad de gestionar ante el ente rector la correspondiente modificación presupuestaria por un monto de USD 3 500 000,00 para poder ejecutar el proyecto. Junto al señalado memorando, se remitió el “ANEXO 9. INFORME JUSTIFICATIVO. INCLUSIÓN, INCREMENTO PRESUPUESTARIO, TRANSFERENCIA DE RECURSOS O CERTIFICACIÓN PRESUPUESTARIA PLURIANUAL EN EL PLAN ANUAL DE INVERSIONES”. En este documento se lee que, para ejecutar el proyecto de remediación ambiental, el MAATE pretende un incremento de

de Sucumbíos”, se lee: “3.2 Mediante documento Nro. MAATE-SCA-2023-0769-E de 21 de noviembre de 2023, la Mgs. María Soledad Oviedo Costales en calidad de Directora Ejecutiva de la FUNDACIÓN PARA LA PROMOCIÓN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL SUSTENTABLE ECOGESTIÓN, proponente del proyecto [...] manifiesta lo siguiente a la Subsecretaría de Calidad Ambiental (SCA): “[...] lo estipulado en el Art. 24 del Acuerdo Ministerial Nro. MAATE-2022-113.- De la vigencia de la calificación de programas, fondos y/o proyectos; cumpro con informar que debido a la situación económica y política que ha atravesado el país en el segundo semestre de este año, se ha dificultado la obtención de recursos para financiar el proyecto por parte de posibles donantes o patrocinadores, por tal motivo no se ha podido dar inicio a las actividades en un principio programadas para el 2023. En este sentido, cabe resaltar que seguiremos realizando acercamientos a las empresas, para contar con los recursos necesarios para la ejecución del proyecto en el 2024, y solicitaremos la renovación de la calificación para receptor donaciones, inversiones o patrocinio en el siguiente ejercicio fiscal [...]”.

USD 3 550 000,00 del presupuesto del PRAS mediante préstamos externos de libre disponibilidad.²⁰

- 105.** Por un lado, aunque existen documentos que demuestran comunicaciones internas relacionadas con la necesidad de obtener financiamiento para ejecutar el proyecto de remediación, se constata que este dependía del Programa de Reparación Ambiental y Social (PRAS) a cargo del MAATE.²¹ Sin embargo, no consta que exista tramitación directa ante el Ministerio de Finanzas con el propósito de que apruebe presupuesto o recursos destinados a la ejecución del proyecto.
- 106.** Por otro lado, se buscó utilizar otro mecanismo de financiamiento. El MAATE pretendió financiar el proyecto a través de la “Calificación de programas, fondos y/o proyectos de prevención, protección, conservación, bioemprendimientos, restauración y reparación ambiental y para la certificación de los beneficiarios de la deducción del 100% adicional para el cálculo de la base imponible del impuesto a la renta”. No obstante, la fundación Ecogestión a cargo del proyecto, informó que no fue posible conseguir los recursos necesarios para llevar adelante el proyecto de reparación.
- 107.** Como se ve, en un primer momento, el MAATE no gestionó de forma oportuna ante el Ministerio de Finanzas los recursos para ejecutar el proyecto. Luego, decidió financiar el proyecto a través de fuentes de financiamiento externas que pueda obtener la fundación Ecogestión. Por lo que la ejecución del proyecto de remediación se condicionó a los recursos que podría captar una fundación privada para llevarlo adelante.
- 108.** Finalmente, conforme lo señalado en el párrafo 104.3 *supra*, recién en agosto de 2024, retomó la intención de iniciar gestiones dirigidas a obtener un incremento en el presupuesto del PRAS para financiar el proyecto.
- 109.** En conclusión, el MAATE, desde que se ejecutorió la sentencia el 01 de febrero de 2019 hasta la presente fecha se ha limitado a realizar diagnósticos preliminares y no ha realizado gestiones suficientes con el fin de obtener el financiamiento necesario para ejecutar el proyecto de reparación. Han pasado cinco años y diez meses y dicha

²⁰ En el anexo 9 que corresponde al informe justificativo de inclusión, incremento presupuestario, transferencia de recurso o certificación presupuestaria plurianual en el plan anual de inversiones, remitido a la Corte el 22 de agosto de 2024, se registra que la fuente de financiamiento para el proyecto es “202 Préstamos Externos”. Sin embargo, el MAATE no justificó que este incremento haya sido aprobado por el Ministerio de Finanzas y por la Secretaría Nacional de Planificación.

²¹ El PRAS tiene entre sus objetivos restituir la pérdida ocasionada por pasivos ambientales, lo que incluye: reparar, prevenir y compensar las pérdidas de recursos bióticos y abióticos. Acuerdo Ministerial 033, 12 de marzo de 2008, artículo 2.

entidad no ha implementado un proyecto para reparar la zona afectada, conforme lo dispuso la sentencia constitucional. Al contrario, la entidad ha demostrado su renuencia en ejecutar la medida de reparación.

- 110.** Lo anterior demuestra que el MAATE no ha sido lo debidamente diligente ni asumió con responsabilidad la ejecución de la reparación ambiental ordenada en sentencia, pese a que ha presentado los informes pertinentes que demuestran la existencia del daño a reparar (ver párrafos 35 y 100 *supra*). De ahí que, para esta Corte, es evidente que la medida de reparación ambiental fue incumplida.
- 111.** Con el fin de que la medida sea plenamente cumplida, esta debe considerar la participación de la comunidad que, conforme lo analizó la sentencia cuyo cumplimiento se pretende, fue directamente afectada. Como se relató en la sección 1.1 *supra*, las sentencias de primera instancia y de apelación que aceptaron la acción de protección de origen reconocieron la vulneración de varios derechos, entre ellos, el derecho a la consulta previa a la comunidad. Estas decisiones, a su vez, fueron confirmadas por la sentencia 273-19-JP/22, que ratificó la vulneración del derecho a la consulta previa al determinar que las actividades mineras extractivas de los hechos de origen tuvieron consecuencias sobre los derechos e intereses de la comunidad. Por lo que, concluyó que era necesaria y obligatoria su participación a través de un proceso de consulta previa.²²
- 112.** En este sentido, la reparación debe considerar la relación entre las comunidades indígenas con su territorio y el ecosistema que los conforma. Así como su cultura, formas tradicionales de vida y cosmovisión. La participación activa de las comunidades indígenas en la gestión ambiental y en la reparación de los daños es indispensable para cumplir con el objetivo restaurativo de la sentencia. Por tanto, la ejecución de la sentencia debe tener un carácter inclusivo y adecuado a las necesidades específicas de las comunidades. En consecuencia, esta Corte considera que la reparación debe ser informada y deliberada previamente con la comunidad afectada, en la que se respeten sus derechos y prácticas culturales.
- 113.** Así, debe existir un intercambio activo de información entre la comunidad y el MAATE, para conseguir los fines referidos en el párrafo precedente. Este intercambio debe permitir al MAATE y a la comunidad arribar a acuerdos sobre la forma de reparar los daños causados y sobre los medios y métodos que se empleen para este propósito. En este sentido, es importante recordar lo que esta Corte ya ha analizado en la sentencia 273-19-JP/22, es decir que, “[...] a fin de que exista la flexibilidad necesaria y resultados reales, es de gran importancia que el Estado consulte desde las

²² CCE, sentencia 273-19-JP/22, 27 de enero de 2022, párr. 114

primeras etapas del respectivo plan o proyecto. No es posible que la consulta únicamente surja cuando exista la necesidad formal de obtener la aprobación de la comunidad”. De igual forma, es necesario que la comunidad cuente con el tiempo necesario para discutir internamente las propuestas presentadas.

- 114.** Para garantizar una participación adecuada de la comunidad, el MAATE debe respetar el principio de interculturalidad a través de mecanismos culturalmente adecuados, que exigen de un diálogo permanente adaptado a sus costumbres y tradiciones, que permita a la comunidad conocer de forma completa los pormenores del proyecto de reparación ambiental que se propondrá. Lo que exigirá, de ser necesario, la participación de traductores-intérpretes en todo el proceso u otros mecanismos de participación intercultural.
- 115.** Con el propósito de cumplir con la medida de reparación ambiental se debe disponer que el MAATE, en el plazo de tres meses, presente a la comunidad un plan de remediación ambiental, acorde con lo expresado en el párrafo 112 supra. Este plan, al menos deberá contener: (i) una evaluación completa y actual de la zona afectada a cargo de especialistas independientes; (ii) un cronograma de trabajo; (iii) identificación específica de los daños ambientales; y (iv) las medidas necesarias para remediar los daños ambientales causados por la actividad minera. Luego de cumplida esta disposición, las partes deben informar a la Corte de forma mensual los avances del diálogo sobre los medios y métodos que se emplearán para cumplir con dicha reparación.
- 116.** El proyecto de reparación ambiental, en virtud de las circunstancias específicas del caso (*véase* párr. 106), deberá ser financiado con recursos públicos. Para el cumplimiento de dicha reparación, el Ministerio de Finanzas deberá proveer los recursos suficientes y necesarios para todas las etapas desde la planificación hasta la ejecución total del proyecto. En este sentido, es necesario recordar que la intervención de la comunidad y su participación activa en el proceso de reparación debe hacerse en el marco de los criterios establecidos en la sentencia.
- 117.** En virtud de lo expuesto, dado que el MAATE ha omitido cumplir con lo dispuesto en una sentencia constitucional, que declaró la vulneración de los derechos de la comunidad, situación que ha resultado en la perpetuación de las afectaciones reconocidas, se configura un incumplimiento grave de las obligaciones impuestas por la Corte. Esta inacción ha mantenido el daño a los derechos fundamentales de los afectados, sin que se haya adoptado las medidas correctivas pertinentes. En consecuencia, corresponde que la entidad emita una disculpa pública formal, reconociendo su responsabilidad en el incumplimiento de la sentencia y el impacto negativo de su desatención en la situación de la comunidad afectada.

7.3 La Fiscalía General del Estado ¿cumplió con la medida de investigar y perseguir la acción penal en contra de los responsables de los daños y afectaciones producidas en la zona?

- 118.** La sentencia del 16 de noviembre de 2018, en la letra E de su parte dispositiva, dispuso que se “investigue y persiga con la acción penal en contra de los responsables de los daños y afectaciones producidas y que fueron verificadas por este Tribunal Superior. Esto de conformidad con lo que dispone el artículo 195 de la Constitución de la República”.
- 119.** El 15 de mayo de 2024, la Fiscalía Provincial de Sucumbíos informó pormenores de la investigación previa 210201819060019. En este documento señaló que las primeras diligencias iniciaron el 09 de julio de 2019. Manifiesta además que se ha designado un perito para que realice el reconocimiento del lugar de los hechos, se han receptado versiones, se ha solicitado información a la Agencia de Regulación y Control Minero y a la Dirección Zonal del Ambiente de Sucumbíos. En este sentido, informó que el 19 de septiembre de 2022 continuó con las diligencias dispuestas mediante impulso fiscal y que la investigación previa se mantiene abierta.
- 120.** En consecuencia, se verifica que la Fiscalía General del Estado se encuentra ejecutando la medida de reparación ordenada en la letra E de la sentencia constitucional, dado que se encuentra investigando los presuntos delitos por la afectación ambiental producida, con el fin de perseguir a los responsables de estos daños efectuados en los territorios de la comunidad.

7.4 La Contraloría General del Estado ¿cumplió con la medida de realizar una auditoría al proceso de concesiones para la exploración y la explotación de minería aurífera?

- 121.** La sentencia 16 de noviembre de 2018, en la letra F de su parte dispositiva, ordenó “oficiar a la Contraloría General del Estado para que, en el menor tiempo posible, realice una auditoría al proceso de concesiones para la exploración y explotación minera aurífera, que han sido señaladas, a fin de que se observe si el proceso cumplió o no los parámetros y estándares necesarios para su otorgamiento”.
- 122.** Conforme a lo relatado en el párrafo 31 *supra*, el 20 de julio de 2022 esta entidad remitió el “[e]xamen especial a los procesos de concesión para la exploración y explotación a las áreas mineras señaladas en la sentencia de segunda instancia emitida por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos como parte del proceso 21333201800266, a cargo del ex Ministerio de Recursos Naturales no Renovables y el ex Ministerio de Minería, actual Ministerio de Energía y Recursos

Naturales No Renovables y entidades relacionadas, por el período comprendido entre el 01 de enero del 2014 y el 31 de diciembre del 2019”.

- 123.** Este examen especial sobre las concesiones mineras otorgadas y establecidas en la sentencia durante el período de 01 de enero de 2014 a 31 de diciembre de 2019 analizó el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y normativas en el proceso de otorgamiento de las señaladas concesiones, y estableció conclusiones y recomendaciones al respecto.²³
- 124.** Ahora bien, el juez de ejecución ofició a la Contraloría General del Estado para informarle que tenía la obligación de cumplir con la medida de reparación el 22 de mayo de 2019, documento que fue recibido por esta entidad el 29 de mayo de 2019.²⁴ La orden de trabajo fue emitida el 13 de enero de 2020, con cargo al Plan de Control Anual del año 2020.²⁵ Luego, el examen especial fue aprobado el 04 de septiembre de 2020, es decir, alrededor del plazo de 8 meses después de emitida la orden de trabajo.
- 125.** En consecuencia, la Contraloría cumplió con la medida de reparación ordenada en el menor tiempo posible, conforme a lo ordenado en la sentencia constitucional. Esto, porque incluyó el examen especial dentro del Plan Anual de Control del año siguiente a la emisión de la sentencia, esto es, para el año 2020. Además, este examen se realizó dentro del término previsto en el artículo 26 de la Contraloría General del Estado, es decir, dentro de los 180 días a partir de la emisión de la orden de trabajo.²⁶

²³ Por ejemplo, entre los resultados del examen y sobre las concesiones otorgadas con informes técnicos basados en el catastro minero desactualizado, estableció como conclusión que “El catastro minero no se encontraba actualizado, lo que ocasionó que no se identifique el traslape entre las áreas mineras con áreas destinadas a la conservación y predios de propiedad comunitaria, lo que no permitió prever la adopción de acciones para la consulta previa, con el objeto de contar con las opiniones de la comunidad respecto del desarrollo de estos proyectos dentro de sus territorios [...]”.

Luego, la Contraloría recomendó a la ARCERNNR: “Coordinará con el Gerente de Proyecto Socio Bosque del Ministerio del Ambiente y Agua y la Subsecretaría de Tierras del Ministerio de Agricultura, la obtención de la información cartográfica relacionada con áreas bajo conservación y de propiedad comunitaria y dispondrá, al responsable de la actualización, administración y supervisión del catastro minero su inclusión en el sistema, con el objeto de que se identifiquen los traslapes existentes [...]”.

²⁴ Véase documento que consta en la foja 89 del expediente.

²⁵ Véase examen especial, en específico la foja 1225.

²⁶ Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, registro oficial 595, 12 de junio de 2022, artículo 26: “Informes de auditoría y su aprobación. - Los informes de auditoría gubernamental, en sus diferentes clases y modalidades, tendrán el contenido que establezcan las normas de auditoría y más regulaciones de esta Ley, incluyendo la opinión de los auditores, cuando corresponda, y la referencia al período examinado. Estos informes serán tramitados desde la emisión de la orden de trabajo de la auditoría, hasta la aprobación del informe en el término máximo de ciento ochenta días improrrogables. Los informes, luego de suscritos por el director de la unidad administrativa pertinente, serán aprobados por el Contralor General o su delegado en el término máximo de treinta días improrrogables y serán enviados a las máximas autoridades de las instituciones del Estado examinadas de manera inmediata”.

- 126.** Por las razones antes expuestas, la Corte debe aceptar parcialmente la demanda de acción de incumplimiento planteada por comunidad A'I Cofán de Sinangoe respecto de la sentencia de 16 de noviembre de 2018 dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos. Lo anterior, pues la medida de reparación a cargo del MAATE se encuentra incumplida. La que le correspondían a la Contraloría General del Estado fue cumplida y aquella correspondiente a la Fiscalía General del Estado se encuentra en ejecución. Mientras que la relativa a las concesiones mineras, al tratarse de una medida dispositiva, fue cumplida al momento de emitirse la sentencia dado que fueron dejadas sin efecto y revertidas al Estado de forma automática.
- 127.** Finalmente, esta Magistratura ha manifestado que en el seguimiento de la fase de ejecución las juezas y jueces “pueden expedir autos en los que requieran información a los sujetos procesales sobre el estado del cumplimiento de la sentencia con el afán de disponer diligencias encaminadas a la ejecución”.²⁷ Sin embargo, en el caso actual, el juez de ejecución Jorge Enrique Sacancela Cusi, en varios de los autos expedidos se limitó a oficiar para que las entidades cumplan con la sentencia y a solicitar información respecto del cumplimiento de las medidas de reparación.
- 128.** Y a pesar de que realizó varias gestiones, como una inspección judicial durante la sustanciación de la causa, el mencionado juez no ejecutó medida correctiva ni coercitiva alguna dirigida a la ejecución de la sentencia, como por ejemplo la imposición de sanciones económicas conforme el artículo 132 numeral 1 del Código Orgánico de la Función Judicial.²⁸ Incluso después de la inspección judicial se limitó a señalar que el MAATE no cumplió con la sentencia.
- 129.** Por esto, la Corte debe llamar la atención al referido juez de la Unidad Judicial que intervino en la fase de ejecución por no disponer medidas concretas dirigidas a ejecutar el cumplimiento de la sentencia de 16 de noviembre de 2018.

²⁷ CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 41.

²⁸ *Ibid.*, párrs. 42 y 43. Véase también CCE, sentencia 65-18-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 56: “Asimismo, en atención a las particularidades del caso, las y los jueces pueden aplicar las medidas correctivas y coercitivas en el evento de que exista una renuencia injustificada en el cumplimiento de la sentencia constitucional o de un acuerdo reparatorio. Así, por ejemplo, pueden imponer una sanción económica, de acuerdo al numeral 1 del artículo 132 del COFJ; y, si el caso lo amerita, en virtud de la proporcionalidad y necesidad, se puede requerir la intervención de la Policía Nacional. Sin perjuicio de ello, las y los jueces ejecutores también poseen atribuciones modulativas, en el evento de que la medida dispuesta en la sentencia no logre “restituir el goce del derecho transgredido o regresar al estado anterior a la vulneración”; y, facultades sancionatorias, de conformidad con el artículo 22 de la LOGJCC”.

8. 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. **Acepta parcialmente** la acción de incumplimiento **215-22-IS**.
2. **Declarar** el cumplimiento de la medida de reparación identificada con la letra C de la sentencia de 16 de noviembre de 2018. **Además del registro de las concesiones mineras que han sido archivadas, se ordena que** la ARCERNR registre en el registro minero a su cargo lo siguiente:
 - a. Que las concesiones mineras 40000531, 40000222, 40000563, 40000560, 40000362, 40000527, 40000528, 40000565, 40000566, 40000564, 40000618, 40000617, 40000616, 40000529, 40000533, 2313, 400721, 403011, 403012, 403013 fueron dejadas sin efecto y revertidas al Estado, a partir de la notificación de la sentencia de 16 de noviembre de 2018.
 - b. La solicitud de la concesión 490898 ubicada en el área “El Dorado”, correspondiente a áridos y pétreos, que se encontraba en trámite, se encuentra archivada.
 - c. Notificar al GAD de Sucumbíos sobre el archivo de la concesión 490898.
3. **Declarar** el cumplimiento de la medida de reparación establecida en la letra F de la sentencia de 16 de noviembre de 2018 a cargo de la Contraloría General del Estado.
4. **Declarar** el cumplimiento de la medida de reparación establecida en la letra E de la sentencia de 16 de noviembre de 2018 a cargo de la Fiscalía General del Estado.
5. **Declarar** el incumplimiento de la medida de reparación establecida en la letra D de la sentencia de 16 de noviembre de 2018 a cargo del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica.
6. **Llamar** severamente la atención al Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica por el incumplimiento de la sentencia, específicamente, de la medida de reparación identificada con la letra D.

- 7. Ordenar** que el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica presente disculpas públicas a la comunidad A'I Cofán de Sinangoe. Con este propósito, en el término de un mes desde la notificación de esta sentencia, la máxima autoridad o su delegado presentará las disculpas públicas de forma presencial en los territorios de la comunidad. En aplicación del principio de interculturalidad y para garantizar la comprensión del contenido de dicha disculpa intervendrá un intérprete. La disculpa pública también deberá ser publicada, junto a su traducción, en la parte principal y en un espacio visible de su página web institucional por el plazo de seis meses, con el siguiente contenido:

Por disposición de la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia 215-22-IS/24, el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica presenta disculpas públicas, pues reconoce que ha incumplido durante más de cinco años con la medida de reparación ambiental dispuesta en la sentencia constitucional de 16 de noviembre de 2018 emitida por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos.

- 8. Ordenar** que el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, conforme los parámetros establecidos en la sección 7.2 de esta decisión, en el plazo de tres meses, presente a la comunidad un plan de reparación ambiental. Este plan, al menos, deberá contener: (i) una evaluación completa y actual de la zona afectada a cargo de especialistas independientes; (ii) un cronograma de trabajo; (iii) identificación específica de los daños ambientales; y (iv) las medidas necesarias para remediar los daños ambientales causados por la actividad minera. Luego de cumplida esta disposición, las partes informarán a la Corte de forma mensual los avances del diálogo sobre los medios y métodos que se emplearán para cumplir con dicha reparación. Adicionalmente, la Defensoría del Pueblo deberá acompañar en el cumplimiento de esta medida y deberá remitir información a la Corte Constitucional sobre dicha ejecución, en el mismo plazo previsto en el inicio de este numeral.
- 9. Ordenar** que el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, realice las investigaciones respectivas y active los procedimientos disciplinarios que corresponda en contra de los responsables del incumplimiento de la sentencia constitucional.
- 10. Disponer** al Ministerio de Finanzas que provea los recursos suficientes y necesarios para llevar a cabo todas las etapas desde la planificación hasta la ejecución total del proyecto de reparación ambiental. Esta medida deberá ser llevada a cabo dentro de los tres meses siguientes a la presentación del plan ordenado en el decisorio 9 de esta sentencia. Dentro de quince días posteriores al cumplimiento, el Ministerio de Finanzas deberá informar a esta Corte sobre la provisión de los recursos.

11. **Disponer** la apertura inmediata de la fase de seguimiento de cumplimiento de la presente sentencia.
12. Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, tres votos salvados de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 16 de enero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 215-22-IS/25

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Teresa Nuques Martínez

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 16 de enero de 2025, aprobó la sentencia 215-22-IS/25 (“**sentencia de mayoría**”). La decisión aceptó parcialmente la acción presentada por la comunidad A’I Cofán de Sinangoe respecto de una sentencia de acción de protección. En lo principal, la sentencia de mayoría resolvió que “la [medida] relativa [a] las concesiones mineras, al tratarse de una medida dispositiva, fue cumplida al momento de emitirse la sentencia dado que fueron dejadas sin efecto y revertidas al Estado de forma automática”.
2. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), respetuosamente formulo el presente voto salvado que aborda una posible problemática durante la verificación de medidas dispositivas cuando aquellas implican una inejecutabilidad de *iure*. En particular, este voto sostendrá que la medida de “dejar sin efecto” las concesiones mineras requería verificación posterior y que la medida que ordena la suspensión **definitiva** y el archivo de solicitudes de concesión es una medida inejecutable por razones jurídicas.

1. Antecedentes relevantes

3. Previo a realizar el análisis correspondiente y con el fin de evitar la reiteración de los hechos, se toma nota de los siguientes antecedentes:
4. Los accionantes de la demanda de acción de protección alegaron presuntas vulneraciones debido al otorgamiento de 20 concesiones mineras y al encontrarse en trámite otras 32, alrededor de los ríos Chingual y Cofanes. La demanda fue aceptada por la Unidad Judicial y ordenó la suspensión de los trámites administrativos de las concesiones hasta la realización de la consulta previa, libre e informada. En contra de esta decisión, los accionantes interpusieron recurso de apelación, el cual, mediante sentencia de 16 de noviembre de 2018, fue aceptado por la Corte Provincial; y, en lo principal, ordenó que:

C) Al haberse declarado la violación de derechos constitucionales, consecuencia de aquello **se deja sin efecto, sin valor ni eficacia constitucional, ni legal las concesiones o títulos concesionarios para explotación minera aurífera que el Estado del Ecuador a través de sus instituciones ha otorgado en favor de personas jurídicas y/o naturales y que se encuentran ubicadas en el territorio de la comunidad Cofán Sinangoe y su zona de influencia incluidos las riberas de los ríos Chingual y Cofanes, desde sus nacientes y que luego forman el río Aguarico y aquellas que puedan encontrarse dentro**

o próximas a la Reserva Ecológica Cayambe - Coca y que así mismo tengan proximidad geográfica a los antes citados ríos; cabe resaltar aquellas concesiones otorgadas en todas las tierras aledañas a [sic] territorio Cofán Sinangoe, cuanto más que concesiones atentan contra la naturaleza que es patrimonio intangible de la toda la humanidad y que es obligación del Estado protegerlas; por tal, **al dejarse sin valor ni eficacia las concesiones otorgadas y las que se encuentren en trámite, se dispone la reversión al Estado de dichas concesiones para exploración, explotación y comercialización en el área aurífera;** aquellas que se han otorgado cuya descripción y códigos catastrales son los siguientes: 40000531, 40000222, 40000563, 40000560, 40000362, 40000527, 40000528, 40000565, 40000566, 40000564, 40000618, 40000617, 40000616, 40000529, 2313, 400721, 4030313, 403011, 403012, 490576, 490898, 40000574, 40000573, 40000658, 40000659, 40000655, 40000657, 40000660, 40000656, 40000584, 40000585, 40000650, 40000651, 40000557, 40000558, 40000491, 40000559, 40000359, 40000562, 40000368, 40000539, 40000541, 40000542, 40000549, 40000623, 40000624, 40000625, 40000621, 40000622, 40000620, 40000642. Y, así mismo **la suspensión definitiva y archivo de todas las solicitudes de concesiones que se encuentren pendientes y en trámite en el sector.**

[Énfasis agregado]

5. Luego, mediante auto de 1 de febrero de 2019, entre otras cuestiones, la Corte Provincial aceptó el recurso de ampliación interpuesto por la parte demandante y dejó “sin efecto, sin valor ni eficacia constitucional ni legal la concesión o título concesionario que para la explotación minera aurífera el Estado ha concedido, código catastral 40000533, cuyo titular aparece Celso Amable Ureña Quezada”.
6. Sobre la base de los antecedentes expuestos, para el presente voto, resultan relevantes las siguientes medidas: 1) dejar sin efecto ni eficacia constitucional los títulos para explotación minera aurífera ubicadas en el territorio de la comunidad Cofán Sinangoe y su zona de influencia incluidas las riberas de los ríos Chingual y Cofanes [**“verificación de medidas dispositivas”**]; 2) la reversión al Estado de dichas concesiones “en el área aurífera”; y 3) la suspensión definitiva y archivo de todas las solicitudes de concesiones que se encuentren pendientes y en trámite en el sector [**“suspensión y archivo de solicitudes”**].

2. Disidencia

2.1. Verificación de “medidas dispositivas”

7. La sentencia de mayoría afirma que la medida contenida en el literal C (ver párr. 6.1 de este voto) de la sentencia de instancia es dispositiva y no requiere verificación, por lo que “no resulta necesario analizar el problema jurídico planteado en el párrafo 86 *supra*”.¹ Dicho problema jurídico cuestionaba lo siguiente: El Ministerio de Energía ¿cumplió la medida de reparación de dejar sin efecto y revertir al Estado las

¹ Sentencia de mayoría, párr. 98.

concesiones o títulos de concesión otorgados y que se encuentren en trámite para explotación minera en el territorio de la comunidad A'I Cofán de Sinangoe?

8. A diferencia del razonamiento de la sentencia de mayoría, este voto considera que el problema jurídico debía reformularse, pues sí correspondía analizarse el cumplimiento de dicha medida. Si bien esta Corte ha señalado que las medidas dispositivas que dejan sin efecto actos que vulneran derechos constitucionales, se ejecutan de forma inmediata a partir de la notificación de la decisión y sin que sean necesarias actuaciones posteriores;² no se puede desatender escenarios específicos que rebasan la regla general.
9. El presente caso reviste un escenario diferente a la generalidad de causas que contienen medidas dispositivas. Pues, *prima facie*, la medida parece ser dispositiva, no obstante, en el fondo, la misma es parte de un proceso macro para dejar sin efecto concesiones mineras a través de la declaratoria de caducidad.
10. Tanto la Ley de Minería como el Reglamento a dicha ley regulan el proceso para la declaratoria de caducidad por violación de derechos humanos. El artículo 117 de la Ley de Minería determina que:

El Ministerio Sectorial deberá declarar la caducidad de una concesión minera si se ha producido violación de derechos humanos, ya sea por parte del concesionario o de sus representantes, así como de sus contratistas, especialmente de las compañías de seguridad que actúen en nombre del concesionario o quien haga sus veces, **para lo cual deberá contar previamente con sentencia ejecutoriada dictada por Juez competente que determine violación de derechos humanos**.

[Énfasis agregado]

11. De manera complementaria, esta ley determina que la caducidad deberá ordenarse mediante resolución emitida por el Ministerio Sectorial.³ Particularmente, para el caso de caducidad por vulneración de derechos, primero debe obtenerse una sentencia ejecutoriada que declare la vulneración de derechos. Luego de ello, corresponde dictar la resolución de caducidad.

² CCE, sentencia 39-16-IS/21, 21 de julio de 2021, párr. 33; sentencia 35-15-IS/20, 19 de agosto de 2020, párr. 27; sentencia 39-14-IS/20, 6 de febrero de 2020, párr. 20; sentencia 6-21-IS/22, 22 de junio de 2022, párr. 18.

³ Ley de Minería. Artículo 108. El Ministerio Sectorial en ejercicio de su jurisdicción y competencia podrá declarar la caducidad de los derechos mineros, en el caso de que sus titulares hayan incurrido en las causales de caducidad establecidas en los artículos 69, 79, 81, 93 y 125, y en el presente Capítulo, y más disposiciones de esta Ley. [...] Sólo para la declaratoria de caducidad por la causal prevista en el artículo 117 de esta Ley, será necesario contar previamente con una sentencia judicial ejecutoriada. El concesionario podrá interponer las acciones y recursos administrativos y jurisdiccionales previstos en la normativa ecuatoriana.

12. Por lo tanto, la existencia de una sentencia que declare vulneración de derechos es necesaria, pero no suficiente para dar cumplimiento a la medida. Esto se debe a que la legislación ha previsto el debido proceso para declarar la caducidad de las concesiones mineras por vulneraciones de derechos humanos y, posteriormente, dejarlas sin efecto. En este caso, si bien –en lo formal– se habla de una medida dispositiva, su verificación sí requiere un acto posterior para su eficaz cumplimiento; el mismo que, debía ser observado por la sentencia de mayoría. Este voto pone a consideración el razonamiento expuesto, sin embargo, no implica un pronunciamiento sobre el efectivo [o no] cumplimiento de la medida en cuestión.

2.2. Inejecutabilidad de la medida de suspensión y archivo de solicitudes

13. Sobre la inejecutabilidad de las medidas de reparación, esta Corte ha señalado que una medida de reparación es inejecutable o de imposible cumplimiento cuando presenta imposibilidades fácticas y jurídicas.⁴ Las primeras surgen cuando las situaciones cambian con el paso del tiempo y tornan imposible el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la sentencia. En cambio, las segundas se refieren al ámbito jurídico que regula las circunstancias de las partes procesales en una sentencia constitucional.⁵

14. La sentencia cuyo cumplimiento se verifica en la causa 215-22-IS, incluye como medida de reparación la orden de suspender y archivar solicitudes de concesiones mineras. Esta medida es inejecutable por razones jurídicas en tanto ni la Ley de Minería ni el Reglamento a dicha ley prevén escenarios de suspensión o archivo de estas solicitudes. En su lugar, la Ley hay previsto escenarios específicos para la inadmisión de solicitudes de concesión,⁶ sin embargo, no se han regulado los escenarios en los que corresponde su suspensión **definitiva** o **archivo**.

15. Conviene tomar nota del artículo 407 de la Constitución, que prohíbe:

la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. **Excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional**, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular.

Se prohíbe todo tipo de minería metálica en cualquiera de sus fases en áreas protegidas, centros urbanos y zonas intangibles.

⁴ CCE, sentencia 37-15-IS/20, 27 de febrero de 2020, párr. 25; CCE, sentencia 17-13-IS/21, 11 de agosto de 2021, párr. 45; CCE, sentencia 74-19-IS/23, 23 de agosto de 2023, párrs. 31 y 32; y CCE, sentencia 64-13-IS/19 de 25 de septiembre de 2019, párr. 19.

⁵ CCE, sentencia 57-12-IS/20 de 29 de enero de 2020, párr. 22.

⁶ Ley de Minería, artículo 33.

16. Es decir, la Constitución ha reconocido la facultad excepcional –y seguida de un debido proceso– para explotar las áreas que en principio no podrían ser objeto de actividades extractivas. Al ordenar como medida de reparación la suspensión definitiva y archivo de las solicitudes “pendientes y en trámite”, la judicatura de ejecución ha inobservado la disposición constitucional citada. En consecuencia, la verificación de esta medida parecería contravenir una disposición de la Constitución que sí habilitaría la ejecución de actividades extractivas bajo determinados parámetros.
17. Este voto no puede dejar de considerar la trascendencia del caso puesto en conocimiento de la Corte; por lo que se disiente de la sentencia de mayoría, pues su análisis podía abarcar los nudos problemáticos ahora desarrollados, sin perjuicio de que, además, podía aplicarse el artículo 21 de la LOGJCC, pues al encontrarse en una circunstancia excepcional durante la “fase de cumplimiento, la jueza o juez podrá expedir autos para ejecutar integralmente la sentencia e incluso podrá evaluar el impacto de las medidas de reparación en las víctimas y sus familiares; de ser necesario, podrá modificar las medidas”. De modo que, sin afectar el fallo de origen, esta Magistratura podía revisar la inejecutabilidad de la medida y ordenar otra en su lugar.
18. En consecuencia, a criterio de este voto, la verificación de las medidas debe ir más allá de su literalidad, pues podría ocurrir –como en este caso– que, por sus efectos, las medidas no sean dispositivas, a pesar de que se enuncian como tal. Por otro lado, la inejecutabilidad de las medidas, verificada en este caso, no es óbice para dictar otra medida en reemplazo sin que se afecte la sentencia. A pesar de ello, la sentencia de mayoría omite verificar que la medida de suspensión y archivo de solicitudes de concesión es inejecutable por razones jurídicas.

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 215-22-IS, fue presentado en Secretaría General el 29 de enero de 2025, mediante correo electrónico a las 10:51; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 215-22-IS/25

VOTO SALVADO

Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet

De conformidad con el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente salvo mi voto respecto de la sentencia de la referencia. Considero que el decisorio C de la sentencia de origen es inejecutable, por incurrir en una imposibilidad jurídica conforme explicaré en este voto.

2. Antecedentes

1. En 2018, la comuna presentó una acción de protección en contra del Ministerio de Energía.¹ La comuna argumentó que las entidades vulneraron los derechos a la naturaleza y a la consulta previa (entre otros derechos), por haber otorgado varias concesiones mineras, y por existir un impacto en el río Aguarico.
2. La Sala Provincial aceptó la demanda, y, entre otras medidas, emitió el decisorio C, el cual ordenó dejar sin efecto todas las concesiones en el “territorio Cofán”. En recurso de aclaración, la Sala Provincial agregó:

Además debe tomarse en cuenta la prohibición de que se tramiten y otorguen nuevos título [sic] concesionarios para la actividad aurífera y no tiene valor alguno en los términos antes señalados, [...] en virtud que este fallo está dictado en el contexto de defender los derechos de los pueblos ancestrales accionantes y de la naturaleza en sí.

3. Los accionantes presentaron una acción de incumplimiento respecto del decisorio C. Formulo este voto salvado, pues considero –a diferencia de la sentencia de mayoría– que la medida C incurre en una **imposibilidad jurídica**.

2. Análisis

4. La Corte Constitucional ha declarado a decisorios como de “imposible cumplimiento”, cuando son contrarios a una disposición legal.² A mi criterio, si es posible declarar el incumplimiento por decisiones contrarias a la ley, sería también posible extender lo anterior a decisorios contrarios a la Constitución, que es la norma suprema dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

¹ Los términos en mayúscula deben entenderse abreviados conforme con la sentencia de mayoría.

² CCE, sentencia 155-23-IS/24, 1 de agosto de 2024, párr. 42

5. Al respecto, el artículo 408 de la Carta Magna contempla a la minería como una actividad reconocida.³ Sin perjuicio de que esté limitada a observar estándares ambientales y a realizar consultas a las personas o comunidades aledañas, en términos generales, la minería es una actividad permitida. Inclusive, conforme con el artículo 313 *eiusdem*, la minería es considerada como un sector estratégico, por su trascendencia decisiva en la economía.
6. En cuanto al caso concreto, el decisorio C es contrario a los artículos 313 y 408 de la Constitución. Dicho decisorio establece que “debe tomarse en cuenta la prohibición de que se tramiten y otorguen nuevos título [sic] concesionarios para la actividad”. Este artículo contiene una prohibición general a cualquier persona que pretenda actividades mineras, y aparentaría que dicha prohibición es temporalmente indefinida. En otras palabras, el decisorio prohibió la realización de una actividad constitucionalmente reconocida, de ahí que sea contrario a la Constitución. Por ello, incurre en una imposibilidad jurídica. A mi criterio, el Ministerio de Energía no está obligado por dicho decisorio, por ser contrario a la Constitución.
7. Cabe mencionar que, si realmente se vulneró el derecho a la consulta previa de la comunidad,⁴ la forma de repararlo habría sido suspender la licencia ambiental hasta que el Ministerio de Energía realice la debida consulta previa, pero nunca prohibir la minería *ad infinitum*. En tal sentido, la medida sustitutiva sobre la sentencia inejecutable de la Sala Provincial debió suspender las licencias ambientales hasta que se realice una consulta previa sobre todas las concesiones en las que se tuvo certeza que no hubo dicha consulta.⁵

3. Conclusión

8. Por lo anterior, considero que el decisorio C de la sentencia incumplida incurre en una imposibilidad jurídica, y que la sentencia de mayoría debió, como medida sustitutiva, suspender las licencias ambientales de las concesiones hasta que haya un debido proceso de consulta.

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

³ Constitución, artículo 408: “Son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado los recursos naturales no renovables [...]. Estos bienes sólo podrán ser explotados en estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos en la Constitución”.

⁴ Considero que no se vulneró el derecho a la consulta previa ni a la naturaleza, por ello voté en contra de la sentencia 273-19-JP/22.

⁵ No considero que un juez constitucional pueda dejar sin efecto concesiones no identificadas, pues para hacerlo, es necesario verificar una vulneración de derechos constitucionales. La Corte no puede simplemente asumir que la generalidad de las mineras está vulnerando derechos.

Razón: Siento por tal que el voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 215-22-IS fue presentado en Secretaría General el 29 de enero de 2025, mediante correo electrónico a las 14:34; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 215-22-IS/25

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Carmen Corral Ponce

1. Con respeto a los argumentos esgrimidos por el juez ponente y por los magistrados que votaron a favor de la sentencia 215-22-IS/25 (“**sentencia de mayoría**”), al tenor de lo prescrito en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, fundamento mi discrepancia en los siguientes términos.
2. En la resolución del primer problema jurídico de la sentencia de mayoría se concluye que no era necesario que el Ministerio de Energía realizara actuaciones ulteriores o de autotutela administrativa para revertir las concesiones mineras, pues estas ya se encontrarían anuladas como consecuencia directa de la sentencia constitucional de acción de protección.
3. Al respecto, debo señalar que no comparto con dicha aseveración, por cuanto se está obviando que el artículo 117 de la Ley de Minería establece expresamente la obligación de “declarar la caducidad” de una concesión minera en casos de violación de derechos fundamentales. Para la aplicación de esta causal de caducidad, la norma exige como requisito previo la existencia de una “sentencia ejecutoriada” emitida por un juez competente que determine la violación de derechos.
4. Todos los presupuestos contenidos en la norma referida *ut supra* concurren en el presente caso, de modo que no habría razón por la cual en el procedimiento de ejecución de la sentencia constitucional cuyo cumplimiento se exige, se deba prescindir del trámite especialísimo que el legislador ha previsto para este tipo de situaciones en particular.
5. En ese contexto, cabe aclarar que dicha causal de caducidad, según lo previsto en el artículo 94 del Reglamento General de la Ley de Minería, no admite subsanación alguna, lo que implica que su aplicación opera de manera automática en virtud de la ejecutoria de la sentencia. Sin embargo, la normativa minera exige que esta consecuencia jurídica se materialice mediante una resolución administrativa expresa que declare la caducidad de la concesión, con independencia de que la concesión misma ya se encuentre impedida de continuar operando por el pronunciamiento del órgano jurisdiccional competente.
6. En tal sentido, considero que la sentencia de mayoría omite una precisión fundamental: si bien la declaratoria de vulneración de derechos fundamentales genera la

imposibilidad de continuar con la actividad minera, la legislación aplicable exige la emisión de un acto administrativo formal que materialice dicha consecuencia. Esta resolución no solo es un requisito normativo expreso, sino que también cumple una función determinante en el ámbito administrativo, al consolidar la seguridad jurídica y organizar de forma adecuada el catastro minero, para evitar que se mantengan graficaciones de áreas mineras que se encuentran revertidas.

7. Por lo expuesto, concluyo que la medida de reparación no se encuentra plenamente cumplida. Para tal efecto, se debía ordenar dentro del procedimiento de ejecución de la sentencia, que el Ministerio de Energía encause de manera formal el trámite administrativo de caducidad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 117 de la Ley de Minería, a fin de garantizar una reparación integral que observe el marco jurídico vigente.

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 215-22-IS fue presentado en Secretaría General el 30 de enero de 2025, mediante correo electrónico a las 22:25; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL