

Caso N°. 9-21-IA

Jueza Ponente: Karla Andrade Quevedo

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. - Quito D.M., 24 de marzo de 2022.

VISTOS.- El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y Carmen Corral Ponce en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión ordinaria de 24 de febrero de 2022, avoca conocimiento de la causa **No. 9-21-IA, Acción pública de inconstitucionalidad en contra de actos administrativos de carácter general.**

I.

Legitimación activa

1. El 22 de diciembre de 2021, Segundo Leónidas Iza Salazar, en calidad de presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (**CONAIE**); Marlon Richard Vargas Santi, en calidad de presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (**CONFENIAE**); Víctor Quenama Lucitante, en calidad de presidente de la Comunidad A'i Cofán de Sinangoe; Patricio Marcelo Meza Saltos, en calidad de representante del Frente Nacional Anti Minero; Josefina Tunki, en calidad de presidenta del Consejo de Gobierno Shuar Arutam; Gabriela Estefanía Fraga Delgado, por sus propios y personales derechos; Oswaldo Milton Arciniegas Fuertes; por sus propios y personales derechos; Carlos Zorrilla Cot, por sus propios y personales derechos; Nicolás Peter Shear, en calidad de director ejecutivo de la Asociación de Propietarios de Tierras Rurales del Norte del Ecuador; Jorge Acero González, en calidad de coordinador legal de Amazon Frontlines; y, Viviana Isabel Idrovo Mora, por sus propios y personales derechos presentaron acción pública de inconstitucionalidad en contra de actos administrativos de carácter general -por la forma y el fondo- en contra del Decreto Ejecutivo No. 151, que contiene el Plan de Acción para el Sector Minero del Ecuador, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 512 de 10 de agosto de 2021.

II.

Oportunidad

2. Conforme a lo dispuesto en el artículo 78 numerales 1 y 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**LOGJCC**), la demanda de inconstitucionalidad por razones de fondo puede ser interpuesta en cualquier

Página 1 de 11

Caso N°. 9-21-IA

momento, mientras que la demanda de inconstitucionalidad por razones de forma sólo puede proponerse dentro del primer año de vigencia de las normas impugnadas.

3. En la presente causa, tomando en consideración que la acción pública de inconstitucionalidad presentada el **22 de diciembre de 2021**, pretende que se declare la inconstitucionalidad por el fondo y la forma del Decreto Ejecutivo No. 151 publicado en el Registro Oficial el **10 de agosto de 2021**, se desprende que la acción fue presentada dentro del término previsto para el efecto.

III.

Disposiciones acusadas como inconstitucionales

4. De la demanda se desprende que las disposiciones respecto de las que se presente la acción de inconstitucionalidad son: **(i)** por la forma la totalidad del Decreto Ejecutivo No. 151 y **(ii)** por el fondo los artículos 4 literales a, b, d, e; 13; 16 y disposiciones transitorias segunda, tercera y quinta.
5. Las normas objeto de impugnación establece:

Art. 4.- Dentro de los próximos 100 días, el Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables deberá ejecutar, con el apoyo de las demás entidades competentes y de la industria relacionada, las siguientes acciones:

a) Difundir a nivel nacional las condiciones en las que la minería legal y responsable debe desarrollarse en el país, en beneficio de las comunidades, del interés general de toda la ciudadanía, y con respeto y cuidado al medio ambiente. Dicha difusión incluirá los siguientes ejes y debe estar enfocada a proveer información clara y transparente sobre: (i) los beneficios provenientes de la minería y las condiciones en las que se ejecutan las actividades mineras especialmente en las comunidades ubicadas en la zona de influencia directa de los proyectos; (ii) los atributos provenientes de la minería, y los programas que se desarrollan en beneficio de las comunidades y del interés general de toda la ciudadanía; (iii) implementar programas de capacitación sobre las actividades mineras para la zona de influencia directa e indirecta de los proyectos, utilizando mecanismos de coordinación con actores directos e indirectos de la industria; (iv) difusión de la política pública en la materia para generar condiciones idóneas de gobernanza y gobernabilidad necesarias para el desarrollo de los proyectos mineros.

b) Impulsar y promover la generación de normativa sobre los procesos de consulta previa, libre e informada a los pueblos y nacionalidades indígenas para los casos en

Página 2 de 11

Caso N°. 9-21-IA

que las decisiones o autorizaciones gubernamentales puedan influir en sus territorios, conforme a los lineamientos determinados por la Corte Constitucional del Ecuador en los respectivos dictámenes y sentencias.

d) Trabajar en coordinación con el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica para que se adopten las medidas oportunas con el objeto de que los actos administrativos previos y demás permisos ambientales sean atendidos de manera oportuna y no interfieran con los compromisos de inversión planificados por parte de los titulares mineros.

e) Instruir a la Empresa Nacional Minera ENAMI EP en la toma de acciones para desarrollar y facilitar los acuerdos asociativos a fin de permitir la participación de inversionistas privados en los proyectos que están a su cargo.

Art. 13. Disponer al Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables que, en el plazo de tres meses contados a partir de la expedición de este Decreto Ejecutivo, modifique el Instructivo de Otorgamiento de Concesiones Mineras Metálicas para el otorgamiento de concesiones mineras metálicas y áreas caducadas o que hayan sido devueltas o revertidas al Estado, con el objetivo de establecer condiciones que garanticen el trato justo y equitativo para la participación de actores nacionales e internacionales en el sector minero. El Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables deberá dictar directrices claras a las diferentes oficinas zonales con el fin de evitar la duplicidad innecesaria de trámites administrativos y garantizar la certeza y seguridad jurídica de los administrados.

Artículo 16. Disponer al Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables que, dentro del plazo de un mes contado a partir de la expedición del presente Decreto Ejecutivo, remita a la Presidencia de la República el proyecto de conformación del Consejo Consultivo Minero Público-Privado que tendrá el objetivo de promover la participación de la sociedad civil en la construcción organizada de la gobernanza pública minera.

SEGUNDA.- En el plazo de dos meses, contados a partir de la expedición del presente Decreto Ejecutivo, el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, en coordinación con el Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables, revisarán de manera coordinada los procesos de otorgamiento de permisos, autorizaciones, registros, auditorías, licencias y demás actos administrativos relacionados con el sector minero, que se encuentren en trámite y pendientes de ser atendidos, y dispondrán que se tomen las acciones pertinentes para que estos procesos sean considerados como prioritarios, además implementarán un

Página 3 de 11

Caso N°. 9-21-IA

plan de acción inmediato para garantizar el despacho de los procesos pendientes en un tiempo que no podrá ser superior a un plazo de tres meses.

TERCERA.- En el plazo de dos meses, contados a partir de la expedición del presente Decreto Ejecutivo, el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, en condici3na con el Ministerio del Energ3a y recursos Naturales no Renovables, emitirán un Acuerdo interministerial, en el marco de sus competencias y respetando el principio de coordinaci3n y cooperaci3n, para el otorgamiento eficiente y oportuno de permisos ambientales y de agua, que cumplan con absoluta rigurosidad la normativa ambiental y de agua, en el que se optimicen los tiempos para su emisi3n y se prioricen los controles ex post. En dicho Acuerdo se establecerán lineamientos claros para evitar la demora en el despacho de trámites administrativos, y evitar que se perjudiquen los derechos de los administrados por falta de atenci3n oportuna.

QUINTA.- En el término de 30 días contados a partir de la expedici3n del presente Decreto Ejecutivo, el Ministerio del Ambiente, Agua y Transici3n Ecol3gica, en coordinaci3n con el Ministerio de Energ3a y Recursos Naturales No Renovables, elaborar un Acuerdo Ministerial para el otorgamiento del acto administrativo previo previsto en el art3culo 26 de la Ley de Miner3a, referente a la eventual afectaci3n del recurso h3drico y sobre el orden de prelación de acceso al agua, para lo cual se deber3 considerar el principio de eficiencia, eficacia y simplificaci3n de trámites administrativos.

IV.

Fundamentos de la pretensi3n

4.1. Disposiciones constitucionales presuntamente infringidas

6. Los accionantes plantean como disposiciones constitucionales presuntamente infringidas el derecho a la consulta prelegislativa (art. 57. 17 CRE); el derecho a recibir informaci3n adecuada y veraz sobre los bienes (art. 66. 25 CRE); el derecho a la consulta previa, libre e informada (art. 57. 7 CRE); el derecho a la consulta ambiental (art. 398 CRE); el derecho a participar a trav3s de sus representantes en los planes de desarrollo y en los organismos oficiales que establezca la ley (art. 57. 16 CRE); el derecho a la seguridad jur3dica (art. 82 CRE); el derecho a la igualdad y no discriminaci3n (art. 11. 2 CRE); a participar en asuntos de inter3s p3blico y a ser consultados (art. 61 numeral 2 y 4 CRE); así como las disposiciones constitucionales referentes a la reserva legal (art. 132 CRE); las medidas de precauci3n y restricci3n para la protecci3n del medio ambiente (art. 73 CRE); administraci3n, regulaci3n, control y gesti3n de los sectores estrat3gicos (art. 313 CRE); y, delegaci3n de participaci3n en sectores estrat3gicos (art. 316 CRE).

Página 4 de 11

Caso N° 9-21-IA

4.2. Argumentación jurídica sobre la inconstitucionalidad por la forma

7. Previo a iniciar el desarrollo de sus argumentos, los accionantes explican el incremento de las actividades de explotación minera; la presencia de estas actividades en territorios de comunidades indígenas; los caudales hídricos afectados; y, sostienen que el acto acusado de inconstitucional es un acto administrativo con efectos generales.
8. Describen que el Plan de Acción para el Sector Minero del Ecuador se dirige a impulsar la política minera tanto en proyectos en curso como en proyectos futuros. Sumado a ello, detallan que conforme a datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos “del total de la población indígena del Ecuador (cerca de 1 millón 100 mil habitantes), el 24,1% vive en la Amazonía y pertenecen en total a 10 nacionalidades.²¹ De ello, de acuerdo al catastro oficial minero del Ecuador, la mayor parte de concesiones mineras se encuentran en la Amazonía Ecuatoriana (Ver MAPA 5 ut supra), razonablemente se podía advertir que afectará al menos a los territorios de la nacionalidad shuar (especialmente en las provincias de Morona Santiago y Zamora Chinchipe) y de la nacionalidad kichwa (Zamora, Azuay, Chimborazo y Cañar)”.
9. En línea con lo anterior sostienen que:
 - a. La presidencia de la República podía prever que los efectos del acto impugnado conllevan un incremento de actividad minera en territorios de pueblos y nacionalidades indígenas.
 - b. La política de aumento de la producción minera puede producir impactos, cambios o modificaciones en el ejercicio de varios de los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades, pues los minerales se encuentran debajo de su territorio. Concretamente, los derechos a la conservación, posesión y propiedad de su territorio, a participar en el uso de los recursos naturales renovables que se encuentran en sus territorios, a mantener sus propias prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural, a desarrollar sus propias formas de convivencia y organización, a proteger sus lugares rituales, entre otros.
10. Concluyen que, “si los efectos del Decreto Ejecutivo N° 151 se proyectan en parte o todo el territorio de pueblos y nacionalidades indígenas, entonces el Ejecutivo debió garantizar su derecho a la consulta de forma previa a emitir el decreto

Página 5 de 11

Caso N°. 9-21-IA

impugnado. De hecho, en los considerandos del Decreto no se menciona, explica o enuncia que haya existido algún proceso previo de consulta a comunidades, pueblos y nacionalidades que potencialmente serían afectadas; y tampoco existe evidencia de que se haya realizado una consulta antes de la emisión de dicho Decreto”.

4.3. Argumentación jurídica sobre la inconstitucionalidad por el fondo

11. Como punto de partida, aducen que el artículo 4 literal a) numerales (i), (ii) y (iii) es contrario a los derechos constitucionales a recibir información adecuada y veraz, pues *“parecería que constituye una medida que contribuye al derecho a recibir información, lo cierto es que constituye una disposición aparente, ya que se centra en la difusión solamente de beneficios, excluyendo aquella relacionada a peligros y amenazas ambientales, culturales y sociales. Por tanto, si no existe una política de difusión de información completa por parte del Estado, se afecta indefectiblemente el derecho a recibir información completa a la luz de los principios de máxima divulgación, transparencia y publicidad”.*
12. Sobre la norma anterior, también sostienen que es contrario al derecho a la consulta previa dado que *“los procesos de difusión de información no constituyen procesos de consulta debido a que no respetan el derecho a la libre determinación, así como tampoco, buscan establecerse mediante un diálogo intercultural, con perspectiva étnica diferenciada, considerando los diversos pueblos indígenas”.*
13. Refieren además que la disposición impugnada es contraria al derecho a la consulta ambiental porque:
 - a. La información que se comparta debe ser amplia y oportuna para que las comunidades puedan pronunciarse sobre la decisión estatal. Por ello, no es suficiente con informar sobre los proyectos o las políticas que se van a llevar a cabo, sino asegurar una participación efectiva en la toma de decisiones que puedan afectar el ambiente, en particular, tratando que las comunidades puedan hacer llegar la información por medios apropiados y disponibles para que sean tomados en cuenta.
 - b. La participación efectiva y el acceso a la información permite hacer efectivo el derecho a vivir en un ambiente sano y garantiza una justicia ambiental con responsabilidad intergeneracional. La información no debe contener solamente de los *“beneficios”, “tributos”* que significa la *“minería legal y*

Caso N°. 9-21-IA

responsable”, sino también los impactos ambientales que pueden producir esas políticas y proyectos que se pretenden implementar.

- c. En el Decreto 151 no se observa que el Presidente de la República haya establecido las directrices claras respecto del cumplimiento de esta obligación estatal con el ánimo de garantizar los derechos de participación materializados en la consulta previa.
14. Manifiestan que el artículo 4 literal b) del Decreto 151 es contrario al derecho a la consulta previa genera una inconstitucionalidad por la forma y el fondo: *“Primero, porque la emisión del acto omitió una "fase procedimental necesaria" para su aprobación. Y segundo, porque el contenido de las disposiciones del acto administrativo inconsulto vulneraría automáticamente el derecho constitucional a la consulta, derecho sustancial para los pueblos y nacionalidades indígenas”*,
15. Aducen también que se transgrede el principio de reserva legal porque *“la sola previsión de normar el derecho a la consulta por un acto de menor jerarquía a una ley orgánica y ante la falta de consulta prelegislativa, se están vulnerando el derecho a la libre determinación, el territorio y la identidad cultural, debido a que la política para el sector minero afecta directamente a los territorios de los pueblos indígenas”*.
16. Sugieren la inconstitucionalidad por conexidad del Acuerdo Ministerial Nro. MAAE-2021-023 pues, si bien *“en principio cumple con la exigencia de la disposición transitoria tercera del Decreto 151, no cumplió con garantizar el derecho a la consulta prelegislativa, en los casos en los que los cuerpos de agua forma parte integral de los territorios indígenas, además no se cumple con las exigencias previstas en la sentencia 32-17-IN/21 en la que se declaró la inconstitucionalidad de normas del Código de Ambiente y su Reglamento que establecen procedimientos para afectar cuerpos de agua”*.
17. Sostienen que el artículo 4 literal d) y la disposición transitoria tercera son contrarios al principio precautorio y a la administración de los sectores estratégicos en virtud de que *“la previsión de entregar licencias sin observancia de conformidad con el principio de precaución que brinden certeza del respeto y recuperación de los ciclos naturales entre otros derechos de la naturaleza”*.
18. Arguyen que el artículo 4 literal e) es contrario a la disposición constitucional sobre la delegación de participación en los sectores estratégicos y servicios públicos porque *“la permisión para celebrar acuerdos con iniciativas privadas sin observar la regla*

Caso N°. 9-21-IA

de excepcionalidad que contempla la (sic) constitucional, transgrede el principio constitucional contemplado en el artículo 316 de la Constitución”.

19. Señalan que el artículo 13 es contrario al derecho a la seguridad jurídica porque *“deja abierta la puerta para iniciar los procesos de otorgamiento de concesiones mineras que han caducado, o han sido devueltas o revertidas al Estado. No se especifica con certeza en qué casos eso va a suceder. Así, las actuaciones de las instituciones estatales pueden ser arbitrarias debido a que es posible que se desconozcan sentencias de Juzgados, Cortes Provinciales, y la propia Corte Constitucional que han declarado la reversión de los derechos mineros al Estado porque implicaban vulneración a derechos colectivos, y de la naturaleza”.*
20. Manifiestan que el artículo 16 es incompatible con los derechos a la igualdad y no discriminación y los derechos a ser consultados y a participar en asuntos de interés público. Detallan que la norma crea un Consejo Consultivo Minero Público-Privado que omite indicar quienes son los que lo conforman y que, posteriormente, en la primera reunión de dicho consejo *“solamente toma en cuenta mayoritariamente a los actores corporativos mineros, y excluye a los demás actores como las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y sus estructuras organizativas, cómo a la sociedad civil organizada que en múltiples ocasiones ha expresado el interés en hacer conocer sus observaciones sobre la política minera”.*
21. Así, concluyen que *“la conformación de este Consejo en la primera reunión da cuenta que el mecanismo de participación que se fundamenta en el Decreto 151 solamente toma en cuenta mayoritariamente a los actores corporativos mineros, y excluye a los demás actores como las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y sus estructuras organizativas, cómo a la sociedad civil organizada que en múltiples ocasiones ha expresado el interés en hacer conocer sus observaciones sobre la política minera”.*

4.4. Argumentación jurídica respecto a la solicitud de medida cautelar

22. Sostienen que a partir de la emisión del acto impugnado *“el Presidente de la República y las carteras de Estado han llevado a cabo actos administrativos sobre la política minera de forma inconsulta con los pueblos y nacionalidades indígenas lo que configura que la sola vigencia de este Decreto constituya una vulneración del (sic) derechos sustantivo a la consulta y por interdependencia del derecho a la libre determinación de indígenas”.*

Caso N°. 9-21-IA

23. Particularmente, señalan que *“el Estado firmó compromisos de inversión por periodos de 10 años, sobre proyectos mineros a gran escala en los que ya existe evidencia de vulneración de derechos. Lo hace bajo las directrices del Decreto Nro. 151, obviando la obligación expresa de consultar y de verificar por el respeto a los derechos de la naturaleza”*. En tal virtud, describieron varios proyectos mineros y sostuvieron que aquellos *“demuestran la vulneración sistemática de derechos en contextos extractivos y los impactos generados en cada una de las zonas de influencia en los proyectos mineros que ya se están ejecutando. El Decreto 151 busca generalizar las políticas mineras, y por tanto, extender esas vulneraciones de derechos a todas las zonas en las que se han entregado concesiones mineras o pretenden otorgarse. Por lo que la suspensión de la vigencia del Decreto 151 garantiza detener esas vulneraciones”*.
24. Sostienen, con fundamentos en datos y normas que la suspensión contribuye a prevenir la vulneración de los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas y campesinas, y los derechos de la naturaleza.

V.

Solicitud de medida cautelar

25. En su demanda, los accionantes con fundamento en el artículo 79 numeral 6 de la LOGJCC, con el objetivo de cesar y/o prevenir la vulneración de derechos constitucionales solicitan como medida cautelar la suspensión provisional del Decreto Ejecutivo No. 151.

VI.

Admisibilidad

26. De la revisión de la demanda se desprende que esta esgrime argumentos claros, determinados, específicos y pertinentes sobre las normas constitucionales que considera infringidas y la supuesta incompatibilidad normativa, razón por la cual cumple con lo dispuesto en los artículos 77, 78 y 79 de la LOGJCC, sin que se advierta causal de rechazo.
27. Por otro lado, en cuanto a la suspensión provisional de las normas impugnadas, se encuentra que los accionantes no justifican los requisitos de verosimilitud, inminencia y gravedad. Asimismo, en su demanda, no brindan argumentos tendientes a justificar las propias particularidades de las normas impugnadas que justifiquen que esta Corte suspenda sus efectos. Por consiguiente, no es procedente la concesión de la medida cautelar de suspensión de las normas impugnadas.

Página 9 de 11

Caso N°. 9-21-IA

**VII.
Decisión**

28. Por lo tanto, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **ADMITIR** a trámite la **Acción Pública de Inconstitucionalidad en contra de actos administrativos de carácter general signada con el N°. 9-21-IA** y rechazar el pedido de suspensión provisional de las normas impugnadas por no encontrarse sustentado en la demanda.
29. Córrese traslado con este auto al presidente de la República del Ecuador a fin de que en el término de quince días intervenga, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada.
30. Requerir al presidente de la República del Ecuador, para que, en el término de quince días, remita a esta Corte el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada.
31. En el marco de lo dispuesto en el artículo 7 de la Resolución N° 007-CCE-PLE-2020, se solicita a las partes procesales que utilicen el módulo de “SERVICIOS EN LÍNEA” en su página web institucional <https://www.corteconstitucional.gob.ec/> para el ingreso de escritos y demandas. La herramienta tecnológica SACC (Sistema Automatizado de la Corte Constitucional) será la única vía digital para la recepción de demandas y escritos, en tal razón, no se recibirán escritos o demandas a través de correos electrónicos institucionales. Igualmente se receptorá escritos o demandas presencialmente en la oficina de Atención Ciudadana de la Corte Constitucional, ubicada en el Edificio Matriz José Tamayo E10 25 y Lizardo García, de lunes a viernes desde las 8h00 de la mañana hasta las 16h30 horas.
32. Poner en conocimiento del público la existencia del proceso a través de la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y el portal electrónico de la Corte Constitucional, conforme lo dispone el artículo 80 numeral 2 literal e) de la LOGJCC.

Caso N°. 9-21-IA

33. En consecuencia, se dispone a notificar este auto y disponer el trámite para su sustanciación.

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

RAZÓN. - Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad del Segundo Tribunal de la Sala de Admisión, en sesión de 24 de marzo de 2022.- **LO CERTIFICO.-**

Documento firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN