

Quito, D.M., 01 de julio de 2020

CASO No. 20-12-IN

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

Sentencia

Tema: La Corte Constitucional resuelve la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra del Acuerdo Ministerial No. 080 expedido por el Ministerio del Ambiente, y declara que el acuerdo impugnado es inconstitucional por vulnerar los derechos de las comunidades indígenas a (i) ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos (**Art. 57.17**); (ii) limitar las actividades militares en sus territorios (**Art. 57.20**); y, (iii) mantener la posesión de sus tierras ancestrales (**Art. 57.5**).

Contenido

1. Antecedentes y procedimiento.....	3
2. Competencia.....	5
3. Normas impugnadas.....	5
4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad	6
4.1. Fundamentos de la acción y pretensión	6
4.1.1. Derecho a la vivienda	7
4.1.2. Derecho a la alimentación	7
4.1.3. Derecho a la identidad cultural y derechos colectivos a las tradiciones ancestrales	7
4.1.4. Derecho a mantener y desarrollar conocimientos colectivos, a mantener la posesión de sus tierras ancestrales y a conservar sus prácticas en el manejo del entorno natural	8
4.1.5. Derecho a ser consultados	8
4.1.6. Derecho a limitar las actividades militares en sus territorios.....	9
4.1.7. Pretensiones de la acción	9
4.2. Argumentos del Ministerio del Ambiente.....	9
4.2.1. Escrito de 14 de junio de 2012	9
4.2.2. Audiencia pública	12
4.2.3. Escrito de 20 de septiembre de 2019	12
4.3. Argumentos de la Procuraduría General del Estado	14
4.4. Argumentos de los terceros con interés y las entidades oficiadas	14
4.4.1. Argumentos de Jorge Acero González, en calidad de <i>amicus curiae</i>	14
4.4.2. Argumentos de Alonso Eduardo Aguinda Otavalo, en calidad de <i>amicus curiae</i>	15
4.4.3. Argumentos de la Defensoría del Pueblo, en calidad de <i>amicus curiae</i>	15
4.4.3.1. Audiencia pública	15
4.4.3.2. Escrito de 2 de septiembre de 2019.....	16
4.4.3.3. Escrito de 19 de septiembre de 2019.....	16

4.4.4.	Argumentos del Ministerio de Defensa	17
4.4.4.1.	Escrito de 24 de septiembre de 2019.....	17
5.	Problemas jurídicos identificados	18
6.	Análisis constitucional.....	18
6.1.	¿El acuerdo impugnado es contrario al Art. 57.7 de la Constitución, que consagra el derecho de las comunidades indígenas a la consulta previa sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables en sus tierras, y al Art. 57.17, que reconoce su derecho a ser consultados antes de tomar una medida normativa? 18	32
6.2.	¿El acuerdo impugnado es contrario al Art. 57.5 de la Constitución, que consagra el derecho de las comunidades indígenas a mantener la posesión de sus tierras ancestrales?....	25
6.3.	¿El acuerdo impugnado es contrario al Art. 57.20 de la Constitución, que consagra el derecho de las comunidades indígenas a limitar las actividades militares en sus territorios?	32
6.4.	¿El acuerdo impugnado es contrario a los Arts. 21, 57.1, 57.12, 57.8, 30 y 13 de la Constitución, que consagran los derechos de las comunidades indígenas a la identidad cultural, a las tradiciones ancestrales, a mantener y desarrollar conocimientos colectivos, a conservar sus prácticas en el manejo del entorno natural, a la vivienda y a la alimentación?	35
7.	Consideraciones adicionales	37
8.	Efectos de la sentencia constitucional	38
9.	Decisión.....	40

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 22 de marzo de 2012, **Paco Gonzalo Chuji Gualinga**, en calidad de representante de la Federación de Organizaciones de la Nacionalidad Kichwa de Sucumbíos Ecuador (FONAKISE); **José Everaldo Vera Zambrano**, en calidad de presidente de la Comunidad Brisas del Yoyá; **Carlos Salvador Calapucha Vargas**, en calidad de presidente del centro indígena Kichwa Santa Rosa; **Darwin Rubén Rodríguez González**, en calidad de procurador síndico de la comunidad indígena Kichwa Sinchi Runa; **Gloria Noteno Cuellar**, residente de la comunidad indígena Kichwa Espíritu Noteno; y **Nicolás Shirali Pugachi Villota** en calidad de presidente de la organización social La Colmena de Santa Elena (en adelante, “**los accionantes**”), presentaron una acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1 al 8 del Acuerdo No. 080 del Ministerio del Ambiente, expedido el 13 de mayo de 2010 y publicado en el Registro Oficial No. 239 de 20 de julio de 2010 (en adelante, “**Acuerdo Ministerial No. 080**” o “**acuerdo impugnado**”).
2. El acuerdo impugnado declaró como Bosque y Vegetación Protector al área denominada Triángulo de Cuembí en una extensión aproximada de ciento cuatro mil doscientas treinta y ocho hectáreas (104.238 has), localizada en la provincia de Sucumbíos, cantón Putumayo, parroquias El Carmen de Putumayo, Palma Roja y Santa Elena.
3. La acción fue signada con el No. 0020-12-IN y mediante auto de 24 de abril de 2012, la Sala de Admisión conformada por los anteriores jueces constitucionales Patricio Pazmiño Freire, Edgar Zárate Zárate y Manuel Viteri Olvera resolvió admitirla a trámite.
4. El 13 de junio de 2012, la Procuraduría General del Estado presentó un escrito con argumentos a favor de la constitucionalidad de la norma impugnada, en el cual solicitó que se rechace la acción planteada.
5. El 14 de junio de 2012, el Ministerio del Ambiente presentó otro escrito alegando que la norma impugnada no vulnera derechos constitucionales y solicitando que se rechace la demanda planteada. A su vez, presentó la documentación justificativa de la expedición del acuerdo impugnado.
6. Mediante escrito de 26 de agosto de 2013, Galo Raúl Grefa Alvarado, en calidad de presidente de la Federación de Organizaciones de la nacionalidad Kichwa de Sucumbíos Ecuador (FONAKISE), solicitó ser considerado como legitimado activo en lugar de Paco Gonzalo Chuji Gualinga, por haber sido recientemente elegido como presidente de dicho organismo.
7. El 28 de agosto de 2014, 12 de julio de 2016, 15 de julio de 2016 y 22 de septiembre de 2016, los accionantes presentaron escritos solicitando que se resuelva la causa.
8. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, las juezas y jueces constitucionales Hernán Salgado Pesantes, Teresa Nuques Martínez, Agustín Grijalva Jiménez, Ramiro Ávila Santamaría, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín, Enrique Herrería Bonnet, Carmen Corral Ponce y Karla Andrade Quevedo.
9. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 19 de marzo de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo para la sustanciación de la

presente causa, que correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín. El 1 de agosto de 2019, la jueza constitucional Daniela Salazar Marín avocó conocimiento de la causa.

10. Mediante providencia de 15 de agosto de 2019, la jueza constitucional convocó a una audiencia pública para el día 2 de septiembre de 2019, a las 10h00. A dicha audiencia comparecieron las abogadas Pamela Chiriboga y Mónica Vera, abogadas de la fundación INREDH, en representación de los accionantes de la causa, acompañadas del accionante Darwin Rubén Rodríguez González. En calidad de legitimados pasivos, comparecieron los representantes de la Procuraduría General del Estado y del Ministerio del Ambiente, autoridad emisora de la norma impugnada. En calidad de terceros con interés comparecieron Jorge Acero González, en representación de la organización Amazon Frontlines; Alonso Eduardo Aguinda Otavalo, en calidad de presidente de la comunidad Siona y Kichwa de San José de Wisuya; y los abogados Manuel Abraham Defás Mora y David Tapia Hermosa, en representación de la Defensoría del Pueblo.
11. El 2 de septiembre de 2019, la Defensoría del Pueblo presentó un escrito en calidad de *amicus curiae*.
12. El 5 de septiembre de 2019, Jorge Acero González, por sus propios y personales derechos, y Alonso Eduardo Aguinda Otavalo, en calidad de Presidente de la Comunidad Sionas y Kichwas de San José de Wisuya, presentaron, de forma individual, escritos en calidad de *amici curiae*.
13. El 6 de septiembre de 2019, la jueza constitucional Daniela Salazar Marín solicitó información relevante para la resolución de la causa a las siguientes entidades¹: a) el Ministerio del Ambiente; b) el Ministerio de Defensa; y, c) la Defensoría del Pueblo. La información fue remitida a esta Corte por cada una de las entidades mediante escritos de 20 de septiembre de 2019, 19 de septiembre de 2019 y 24 de septiembre de 2019, respectivamente.
14. Mediante escrito de 24 de septiembre de 2019, los accionantes solicitaron la suspensión del acuerdo impugnado durante la tramitación de la causa, así como la realización de una inspección judicial por parte de los jueces constitucionales. Dicho pedido fue negado por la jueza constitucional mediante providencia de 7 de octubre de 2019².

¹ En las secciones 4.2.3, 4.4.3.3 y 4.4.4.1 se detalla la información que la jueza sustanciadora solicitó a cada institución y aquella que fue remitida por cada una de ellas.

² La negativa de la solicitud de medidas cautelares se fundamentó en que la jueza constitucional carece de competencia para ordenarlas en la fase de sustanciación, en vista de que resolver sobre la solicitud de suspensión provisional de las disposiciones demandadas es una decisión que corresponde al Tribunal en la fase de admisibilidad de la acción, de conformidad con lo prescrito en los artículos 79 numeral 5 y 80 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

La negativa de la solicitud de inspección judicial solicitada por los accionantes se fundamentó en que los accionantes justificaron dicha solicitud en que esta permitiría a la Corte “*tener mayor conocimiento de los hechos fácticos que se alegan y las vulneraciones de derecho que se han mencionado en audiencia*”. La jueza sustanciadora consideró que no le corresponde a esta Corte, en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad, verificar cuestiones de hecho ni conocer acerca de vulneraciones de derechos, pues su competencia se limita a identificar y eliminar incompatibilidades normativas entre las normas impugnadas y las normas constitucionales.

2. Competencia

15. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal d) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”).
16. Resulta inaceptable que mientras estuvieron en funciones los anteriores jueces de la Corte Constitucional, no hayan resuelto con la celeridad necesaria la presente acción pública de inconstitucionalidad, la cual fue admitida a trámite el 24 de abril de 2012. El Pleno de esta Corte reprocha severamente la falta de celeridad de los anteriores miembros de la Corte Constitucional en la resolución del presente caso.

3. Normas impugnadas

17. La presente acción impugna la constitucionalidad de los artículos 1 a 8 del Acuerdo Ministerial No. 080 expedido por el Ministerio del Ambiente el 13 de mayo de 2010 y publicado en el Registro Oficial No. 239 de 20 de julio de 2010. Las normas impugnadas prescriben lo siguiente:

Art. 1.- Declarar bosque y vegetación protector al área denominada “Triángulo de Cuembi”, en una extensión aproximada de ciento cuatro mil doscientas treinta y ocho hectáreas (104.238 has) localizada en la provincia de Sucumbíos, cantón Putumayo, parroquias El Carmen de Putumayo, Palma Roja y Santa Elena dentro de la siguiente ubicación y límites:

Ubicación del área:

Provincia: Sucumbíos.

Cantón: Putumayo.

Parroquia: El Carmen del Putumayo, Palma Roja y Santa Elena.

Coordenadas geográficas del área:

<i>Punto de referencia</i>	<i>Coordenada x</i>	<i>Coordenada y</i>
<i>La Nueva Santa Rosa (límite internacional)</i>	<i>342980</i>	<i>26794</i>
<i>Río Cunímbe (límite internacional)</i>	<i>342901</i>	<i>41997</i>
<i>Puerto El Carmen de Putumayo (Unidad Educativa Putumayo)</i>	<i>403704</i>	<i>12842</i>

Los puntos referenciales corresponden a los establecidos por el Ministerio de Defensa como límites internacionales, mediante oficio No. 09-141-DIN de fecha 3 de julio del 2009.

Límites:

Norte: Río Putumayo-Colombia.

Sur: Río San Miguel.

Oeste: Límite fronterizo colombiano.

Este: Puerto El Carmen.

Extensión: 104.238 hectáreas.

Art. 2.- Prohibir todas aquellas actividades que no sean compatibles con los fines que persigue el área declarada conforme a la ley, y que a partir de la suscripción del presente acuerdo el área en referencia queda sujeta al Sistema Nacional de Bosques Protectores, por lo tanto esta área no podrá ser considerada como parte del patrimonio del INDA.

Art. 3.- El Ministerio del Ambiente tomará las medidas administrativas que sean pertinentes para garantizar que en el bosque y vegetación protector no se autorice el otorgamiento de licencias de aprovechamiento forestal, ni la adjudicación de tierras a poseionarios asentados en el área, por tratarse de zona de seguridad nacional.

Art. 4.- Se excluye del área del bosque protector la superficie ocupada por centros poblados (Santa Elena, Santa Rosa y El Palmar), y se reconoce como parte integrante del área, los asentamientos indígenas y las tierras con título de propiedad antes de la presente declaratoria.

Art. 5.- Para los fines de conservación de esta área natural protegida, dentro del plazo de 180 días contados a partir de la fecha de publicación en el Registro Oficial del presente acuerdo ministerial, se deberá elaborar el respectivo plan de manejo y su estrategia de financiamiento. El plan de manejo contendrá lo dispuesto por el artículo 172 del Libro III, del Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente.

Art. 6.- La protección y control del Bosque y Vegetación Protector “Triángulo de Cuembí”, la efectuará el Ministerio de Defensa Nacional a través de los respectivos convenios de cooperación interinstitucional que se suscriban para este efecto con el Ministerio del Ambiente.

Art. 7.- Inscríbase, el presente acuerdo ministerial en el registro forestal que lleva la Dirección Provincial de Sucumbíos de este Ministerio. Remítase una copia certificada del presente a la Dirección Nacional Forestal, al Director Ejecutivo del INDA, para los fines legales correspondientes, e inscribese el presente acuerdo ministerial en el Registro de la Propiedad del cantón respectivo.

Art. 8.- El presente acuerdo ministerial entrará en vigencia a partir de la fecha de su suscripción, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial y de su ejecución encárguese a la Dirección Nacional Forestal y la Dirección Provincial de Sucumbíos. El presente acuerdo ministerial entrará en vigencia a partir de su suscripción sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

18. El acuerdo impugnado declaró como bosque protector a 104.238 hectáreas (aproximadamente 1042.38 km²), localizadas en la provincia de Sucumbíos, cantón Putumayo, parroquias: El Carmen de Putumayo, Palma Roja y Santa Elena. La zona está comprendida dentro de los siguientes límites territoriales: al norte, el Río Putumayo-Colombia; al sur, el Río San Miguel; al oeste, el límite fronterizo colombiano; y al este, el Puerto El Carmen.
19. Los accionantes explican que la zona declarada como bosque protector se denomina “Triángulo de Cuembí”, y que en ella se asientan más de 23 comunidades de la nacionalidad Kichwa, entre las cuales están: Yanarumi, Santa Rosa, Tigre playa, Yana Amaru, Singué, Sinchi Runa, Riera, Espíritu Noteno, Loro Cachi 1, Loro Cachi 2, Loro Cachi 3, Tacé,

Zamona Yaku, Silva Yaku, Nueva Montepa, El Litoral, Tres Fronteras, Bajo Rodríguez, Alto Rodríguez, Papaya Chica, Aguas Blancas, Sandi Yaku, Mushuk Kallari y Nuevo Sinaí.

20. Alegan que dicha declaratoria vulnera los derechos constitucionales de las comunidades a la vivienda (**Art. 30 de la Constitución**), a la alimentación (**Art. 13 de la Constitución**), a la identidad cultural (**Art. 21 de la Constitución**); a los derechos colectivos a las tradiciones ancestrales (**Art. 57.1 de la Constitución**), a mantener la posesión de sus tierras ancestrales (**Art. 57.5 de la Constitución**), a conservar sus prácticas en el manejo del entorno natural (**Art. 57.8 de la Constitución**), a la consulta previa de medidas que afecten culturalmente (**Art. 57.7 de la Constitución**), a ser consultados antes de tomar una medida normativa (**Art. 57.17 de la Constitución**) y a limitar las actividades militares en sus territorios (**Art. 57.20 de la Constitución**), por las razones que se exponen en las subsecciones siguientes.

4.1.1. Derecho a la vivienda

21. Los accionantes alegan que el acuerdo impugnado vulnera el derecho a la vivienda (**Art. 30 de la Constitución**) de las comunidades indígenas de la zona. Específicamente, sostienen que la prohibición de toda actividad³ en la zona protegida del Triángulo de Cuembí impide que las nacionalidades Kichwas de la región utilicen la madera para la construcción de sus viviendas. Enfatizan que, por las prácticas ancestrales de las comunidades presentes en la zona, así como por la ubicación geográfica en la que se encuentran, el único material para construir sus viviendas es la madera del bosque.

4.1.2. Derecho a la alimentación

22. Los accionantes sostienen que el Acuerdo Ministerial vulnera el derecho a la alimentación (**Art. 13 de la Constitución**) de las comunidades indígenas de la zona. Alegan que el derecho a la alimentación, de acuerdo a la Constitución de la República, incluye el acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales. Argumentan que la declaratoria de Bosque Protector implica la prohibición de todas las actividades contrarias a ésta en el área del Triángulo de Cuembí, lo que conlleva a que a las comunidades indígenas asentadas en la zona, se les prohíba cazar, pescar e incluso sembrar para alimentarse.

4.1.3. Derecho a la identidad cultural y derechos colectivos a las tradiciones ancestrales

23. Acerca del derecho a la identidad cultural (**Art. 21 de la Constitución**) y los derechos colectivos a las tradiciones ancestrales (**Art. 57.1 de la Constitución**), los accionantes alegan que existen prácticas propias de la identidad cultural de las nacionalidades Kichwas de Sucumbíos, como la caza, la pesca, la siembra de chacras, la construcción de sus viviendas, entre otras, que se ven amenazadas por las prohibiciones establecidas por el acuerdo impugnado. Aclaran que dichas actividades, desarrolladas como parte de su diario vivir, no han desequilibrado la relación ser humano-naturaleza ni han derivado en abuso de los recursos naturales existentes en la zona.

³ El artículo 2 del acuerdo impugnado prohíbe “*todas aquellas actividades que no sean compatibles con los fines que persigue el área declarada conforme a la ley*”.

4.1.4. Derecho a mantener y desarrollar conocimientos colectivos, a mantener la posesión de sus tierras ancestrales y a conservar sus prácticas en el manejo del entorno natural

24. Los accionantes también alegan una vulneración al derecho a mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos (**Art. 57.12 de la Constitución**), al derecho a mantener la posesión de sus tierras ancestrales (**Art. 57.5 de la Constitución**), y al derecho a conservar sus prácticas en el manejo del entorno natural (**Art. 57.8 de la Constitución**).
25. Específicamente, alegan que el acuerdo impugnado prohíbe toda actividad que no sea compatible con los fines que persigue el área declarada como Bosque y Vegetación Protector, conforme la ley. En su demanda, señalan que la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre es el cuerpo normativo que regula el esquema de los Bosques y Vegetación Protectores. Éste último, en su artículo 8, hace una remisión a los reglamentos que se establecieron para las regulaciones de Bosques Protectores. Sin embargo, en cuanto al área denominada Triángulo de Cuembí, los accionantes indican que no existe un reglamento y por ende no existe claridad sobre cuáles son las actividades prohibidas. A decir de los accionantes, esto ha generado que todas las actividades que realizan las comunidades Kichwas (pesca, caza, extracción de madera para viviendas u otras actividades propias de las tradiciones y costumbres ancestrales) estén prohibidas, hecho que limita la propiedad, posesión y uso de las tierras ancestrales así como la conservación de las prácticas ancestrales.
26. Enfatizan en que los pueblos originarios de la Amazonía tienen una forma de concebir la vida distinta al mundo occidental y que las 23 comunidades Kichwas que habitan en la zona se dedican a la siembra de productos, a la caza y la pesca, no solamente con la finalidad de subsistir sino también como parte de la relación de reciprocidad existente entre tierra y ser humano.
27. Añaden que el artículo 4 del acuerdo impugnado señala como centros poblados sólo a Santa Elena, Santa Rosa y el Palmar y reconoce a los asentamientos indígenas, sin hacer constar específicamente la cantidad de comunidades que habitan la zona y el gran impacto que la declaratoria de bosque protector produce en las nacionalidades Kichwas.

4.1.5. Derecho a ser consultados

28. Con respecto al derecho a ser consultados (**Arts. 57.7 y 57.17 de la Constitución**), los accionantes alegan que no se consultó a las nacionalidades Kichwas asentadas en la zona previo a la declaratoria de la zona del Triángulo de Cuembí como bosque y vegetación protector. Sostienen que la autoridad que emitió el acto impugnado contó únicamente con un informe técnico favorable del Director Nacional Forestal⁴, pero no realizó consulta alguna a las comunidades indígenas que se verían afectadas por esta medida normativa.
29. A juicio de los accionantes, correspondía que las comunidades indígenas de la zona sean consultadas previo a la emisión del acuerdo impugnado por cuanto la declaratoria de bosque protector del Triángulo de Cuembí conllevó a la prohibición de actividades en la zona, la cual derivó en una afectación a los derechos al territorio, identidad cultural, vivienda y alimentación de las comunidades Kichwas ubicadas en la zona. Los accionantes consideran, además, que el derecho consagrado el Art. 57.17 no se limita a la consulta previa a la

⁴ Informe No. MAE-DNF- 2010-0636 de 14 de abril de 2010.

expedición de leyes, sino que se extiende a la expedición de toda norma de efectos generales y abstractos.

4.1.6. Derecho a limitar las actividades militares en sus territorios

30. Los accionantes también alegan una vulneración al derecho a limitar las actividades militares en sus territorios (**Art. 57.20 de la Constitución**). Al respecto, alegan que el acuerdo impugnado, en su artículo 3, establece que “*el Ministerio del Ambiente tomará las medidas administrativas que sean pertinentes para garantizar que en el bosque y vegetación protector no se autorice el otorgamiento de licencias de aprovechamiento forestal [...] por tratarse de zona de seguridad nacional*”. Además, el artículo 6 del acuerdo impugnado prevé que “[*l]a protección y control del Bosque y Vegetación Protector ‘Triángulo de Cuembí’, la efectuará el Ministerio de Defensa Nacional a través de los respectivos convenios de cooperación interinstitucional que se suscriban para este efecto con el Ministerio del Ambiente*”.
31. Los accionantes explican que, como consecuencia de lo mencionado, una vez que entró en vigencia el acuerdo impugnado, el Triángulo de Cuembí pasó a ser custodiado por el Ejército Nacional, produciéndose una militarización de la zona. Sostienen que esto vulnera su derecho a limitar a las actividades militares en sus territorios. Además, a decir de los accionantes, la Constitución prescribe que únicamente mediante ley se puede permitir que fuerzas militares ingresen a territorios indígenas.

4.1.7. Pretensiones de la acción

32. Sobre la base de los argumentos expuestos, los accionantes solicitan se declare la inconstitucionalidad por el fondo del Acuerdo Ministerial No. 080.

4.2. Argumentos del Ministerio del Ambiente

4.2.1. Escrito de 14 de junio de 2012

33. Mediante escrito de 14 de junio de 2012, Ministerio del Ambiente, en calidad de autoridad emisora de la norma impugnada, presentó sus argumentos con respecto a la acción planteada.
34. En primer lugar, el Ministerio del Ambiente alega que el Acuerdo Ministerial No. 080 fue expedido sobre la base del Informe Técnico tendiente a declarar Bosque y Vegetación Protectores al Triángulo de Cuembí, de 26 de marzo de 2010, elaborado por la misma entidad; y en observancia de lo prescrito por el artículo 16 del Libro III del Texto Unificado de Legislación Secundaria del Medio Ambiente⁵ (en adelante, “**TULSMA**”) y el artículo 6 de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre⁶.

⁵**Art. 16.-** Son bosques y vegetación protectores aquellas formaciones vegetales, naturales o cultivadas, arbóreas, arbustivas o herbáceas, de dominio público o privado, que estén localizadas en áreas de topografía accidentada, en cabeceras de cuencas hidrográficas o en zonas que por sus condiciones climáticas, edáficas e hídricas no son aptas para la agricultura o la ganadería. Sus funciones son las de conservar el agua, el suelo, la flora y la fauna silvestre.

⁶**Art. 6.-** Se consideran bosques y vegetación protectores aquellas formaciones vegetales, naturales o cultivadas, que cumplan con uno o más de los siguientes requisitos:

35. En segundo lugar, presenta argumentos en defensa de la constitucionalidad de cada uno de los artículos que contienen disposiciones sustantivas del acuerdo impugnado:
1. **Sobre el artículo 1**, señala que éste declara como Bosque y Vegetación Protectores al Triángulo de Cuembí de conformidad con el derecho constitucional de la naturaleza a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos (**Art. 71 de la Constitución**);
 2. **Sobre el artículo 2**, manifiesta que éste prohíbe las actividades que no sean compatibles con la declaratoria de bosque protector, lo que resulta concordante con el artículo 20 del Libro III del TULSMA, que enumera las actividades que pueden realizarse dentro de un bosque y vegetación protector⁷. Asimismo, indica que diversas actividades que pueden realizarse dentro de esta zona, y que la prohibición de ciertas actividades garantiza la administración sustentable del territorio.
 3. **Sobre el artículo 3**, indica que éste impone al Ministerio del Ambiente la obligación de tomar las medidas necesarias para garantizar que en el bosque no se autorice el otorgamiento de licencias de aprovechamiento ni se adjudiquen tierras a posesionarios, por tratarse de una zona de seguridad nacional, lo cual resulta concordante con los artículos 39 y 40 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado⁸.

-
- a) Tener como función principal la conservación del suelo y la vida silvestre;
b) Estar situados en áreas que permitan controlar fenómenos pluviales torrenciales o la preservación de cuencas hidrográficas, especialmente en las zonas de escasa precipitación pluvial;
c) Ocupar cejas de montaña o áreas contiguas a las fuentes, corrientes o depósitos de agua;
d) Constituir cortinas rompevientos o de protección del equilibrio del medio ambiente;
e) Hallarse en áreas de investigación hidrológico - forestal;
f) Estar localizados en zonas estratégicas para la defensa nacional; y,

g) Constituir factor de defensa de los recursos naturales y de obras de infraestructura de interés público. Publicada en el Registro Oficial No. 418 de 10 de septiembre de 2004. Derogada mediante Disposición Derogatoria Sexta del Código Orgánico del Ambiente, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 983 de 12 de abril de 2017, vigente desde el 12 de abril de 2018.

En la actualidad, esta definición se encuentra también recogida en la disposición final única del Código Orgánico del Ambiente: “*Bosques Protectores.- Son bosques y vegetación protectores las formaciones vegetales, naturales o cultivadas, arbóreas, arbustivas o herbáceas, de dominio público o privado, declarados como tales por encontrarse en áreas de topografía accidentada, cabeceras de cuencas hidrográficas o zonas que por sus condiciones climáticas, edáficas e hídricas deben ser conservadas, así como los bosques de importancia ritual, ceremonial, cultural o histórica*”.

⁷ **Art. 20.-** Las únicas actividades permitidas dentro de los bosques y vegetación protectores, previa autorización del Ministerio del Ambiente o la dependencia correspondiente de éste, serán las siguientes:

- a) La apertura de franjas cortafuegos;
b) Control fitosanitario;
c) Fomento de la flora y fauna silvestres;
d) Ejecución de obras públicas consideradas prioritarias;
e) Manejo forestal sustentable siempre y cuando no se perjudique las funciones establecidas en el artículo 16, conforme al respectivo Plan de Manejo Integral.
f) Científicas, turísticas y recreacionales.

⁸ **Art. 39.-** De la delimitación de zona de frontera.- La zona de seguridad de frontera abarca el espacio terrestre de veinte (20) kilómetros desde los límites fronterizos hacia el interior del territorio nacional, el espacio marítimo de diez (10) millas náuticas, y el espacio aéreo correspondiente.

4. **Sobre el artículo 4**, señalan que éste contiene un reconocimiento explícito de los asentamientos indígenas presentes en el área declarada como bosque y vegetación protector, reconociendo de esta forma sus valores, actividades y costumbres.
 5. **Sobre el artículo 5**, manifiestan que se otorga al Ministerio del Ambiente el plazo de 180 días para elaborar un plan de manejo del bosque y vegetación protector de conformidad con el artículo 172 del Libro III del TULSMA⁹. Al respecto, indican que dicho plan no ha sido elaborado en vista de que las comunidades no han proporcionado la información necesaria y solicitada por la institución.
 6. **Sobre el artículo 6**, argumentan que la protección y control del bosque y vegetación protector estará a cargo del Ministerio de Defensa Nacional, a través de los convenios de cooperación interinstitucional que se suscriban con el Ministerio del Ambiente. Señalan que aquello guarda armonía con la normativa que otorga al Ministerio de Defensa, la función de velar por la seguridad nacional y de controlar la frontera lo cual, a su criterio, beneficia a las comunidades en la medida en la que podrán desarrollar sus actividades bajo un margen de seguridad.
36. En tercer lugar, el Ministerio de Ambiente sostiene que la declaratoria de bosque y vegetación protector guarda armonía con los artículos de la Constitución que promueven la protección del medio ambiente (Art. 3 numeral 7, Art. 14, Art. 395 numeral 1, Art. 400, Art. 404, Art. 405 inciso primero, Art. 406).
37. En cuarto lugar, la entidad se pronuncia sobre cada una de las alegaciones de los accionantes en los siguientes términos:
1. **Sobre el derecho a la vivienda (Art. 30 de la Constitución)**, indica que la declaratoria no prohíbe la tala de árboles, sino que exige que se lo realice de conformidad con lo prescrito por el artículo 20 del Libro III del TULSMA, esto es, “*de manera sustentable siempre y cuando no se perjudique las funciones establecidas en el artículo 16*”.
 2. **Sobre el derecho a la alimentación (Art. 13 de la Constitución)**, asimismo señala que declaratoria no prohíbe ninguna actividad necesaria para la alimentación de las comunidades, sino que exige que se las realice de conformidad con las finalidades

Art. 40.- De la prohibición a extranjeros.- *Se prohíbe a las personas naturales o jurídicas extranjeras y a las personas jurídicas nacionales conformadas por uno o más personas naturales o jurídicas extranjeras, la posesión, adquisición y concesiones de tierras en las zonas de seguridad de frontera y en las áreas reservadas de seguridad, con excepción de los espacios poblados y urbanos ubicados en dichas zonas. [...]*

⁹ **Art. 172.-** *El Plan de Manejo contendrá:*

- a) *Información básica;*
- b) *Inventario del área;*
- c) *Comprobación de límites;*
- d) *Objetivos del área;*
- e) *Zonificación;*
- f) *Programas de protección y de manejo de recursos, de interpretación de educación ambiental, de investigación, de monitoreo y cooperación científica y de administración y mantenimiento.*

del acuerdo y de manera sustentable, enmarcándose en el concepto de cacería de subsistencia contenido en el artículo 74 del libro IV del TULSMA¹⁰.

3. **Sobre el derecho a la identidad cultural (Art. 21 de la Constitución), a las tradiciones ancestrales (Art. 57.1 de la Constitución) a la posesión de las tierras ancestrales (Art. 57.7 de la Constitución)**, establece que ninguna de las disposiciones del acuerdo impugnado impide que las comunidades mantengan sus prácticas y tradiciones. El acuerdo explícitamente reconoce la presencia de las comunidades en la zona en su artículo 4.
4. **Sobre el derecho a la consulta previa (Art. 57.7 de la Constitución) y a la consulta prelegislativa (57.17 de la Constitución)**, la entidad manifiesta que no procede la consulta previa porque no hay afectación a las comunidades. Además, indican que la obligación de realizar consulta prelegislativa recae exclusivamente sobre la función legislativa.
5. **Sobre el derecho a limitar las actividades militares en sus territorios (Art. 57.20 de la Constitución)**, argumenta que el derecho a limitar las actividades militares no significa que estas estén prohibidas. En este sentido, el Ministerio de Ambiente señala que la presencia militar en la zona es acorde a sus competencias, a lo prescrito por el artículo 158 de la Constitución, y a las actividades inherentes de la seguridad nacional en la frontera.

38. Sobre la base de los argumentos expuestos, el Ministerio de Ambiente solicita que se rechace la acción pública de inconstitucionalidad.

4.2.2. Audiencia pública

39. En audiencia pública, el Ministerio del Ambiente reiteró que:

1. El Acuerdo fue dictado con la finalidad de proteger el medio ambiente;
2. No existe prohibición de tala, pesca o cacería sostenible. Si bien no se ha expedido el plan de manejo de la zona, las actividades permitidas están claramente especificadas en el artículo 20 del libro III del TULSMA;
3. La presencia militar es necesaria y acorde a la ley debido a que se trata de un territorio de frontera;
4. La consulta prelegislativa no es procedente por ser privativa de la Asamblea Nacional de acuerdo a la sentencia No. 001-10-SIN-CC de la Corte Constitucional.

4.2.3. Escrito de 20 de septiembre de 2019

40. Mediante escrito de 20 de septiembre de 2019, el Ministerio del Ambiente remitió a esta Corte la información solicitada en la providencia de 6 de septiembre de 2019 por la jueza constitucional ponente, esto es:

¹⁰ Derogado mediante Acuerdo Ministerial No. 261, publicado en el Registro Oficial 385 de 28 de noviembre del 2014.

que en el término de 10 días remita a esta Corte los siguientes documentos o justifique la falta de elaboración de los mismos: a) el plan de manejo al que hace referencia el artículo 5 del Acuerdo No. 080 del Ministerio del Ambiente, de 13 de mayo de 2010 y publicado en el Registro Oficial No. 239 de 20 de julio de 2010; y, b) los convenios de cooperación a los que hace referencia el artículo 6 del mencionado Acuerdo Ministerial.

41. Con respecto al **plan de manejo** al que hace referencia el artículo 5 del Acuerdo No. 080, el Ministerio del Ambiente reconoce que este no ha sido elaborado y señala que la institución celebró un contrato con la consultora Kaymanta Consultores Cía. Ltda., a fin de que esta realice una consultoría que permita,

identificar los límites de ocupación de la tierra de las organizaciones que se encuentran asentadas en las áreas del Bosque y Vegetación Protector 'Triángulo de Cuembí', mediante el diagnóstico, levantamiento planimétrico y geomática; y Elaboración del Plan de Manejo Ambiental del Bosque Protector de 'Triángulo de Cuembí'.

42. A decir del Ministerio del Ambiente, los resultados de dicha consultoría no fueron satisfactorios en la medida de que no se logró elaborar el mencionado plan de manejo ambiental. Según expone el Ministerio, la consultora justificó que *“dada la conflictividad existente en el territorio no se pudo levantar toda la información necesaria, especialmente lo que corresponde a la vinculación de la comunidad con la elaboración del Plan de Manejo Integral”.*

43. Específicamente, alegan que:

Esta conflictividad se evidencia en los distintos talleres participativos realizados por la consultora y que se mantuvieron con las comunidades presentes dentro del Bosque y Vegetación Protector “Triángulo de Cuembí”, en donde se daba a conocer sobre el descontento con la declaratoria y la formulación de un plan de manejo que, de acuerdo a su criterio, no sería beneficioso para las comunidades kickwas, pues la mayoría tienen legalizado su territorio, concibiendo al plan de manejo como una ordenanza que no les permitiría realizar sus actividades de acuerdo a sus tradiciones. Por otra parte, las comunidades mestizas se mostraron interesadas en insertarse en el proceso de formulación de un Plan de Manejo Integral pero requirieron que se incluya el aspecto de legalización de tierras tomando en cuenta también a pobladores extranjeros.

[...]

La conflictividad y falta de acuerdos con las comunidades del Bosque y Vegetación Protector “Triángulo de Cuembí” (evidenciado en las actas de reuniones y hojas de asistencia de la consultoría) no permitieron elaborar la zonificación del área con respecto a las unidades de manejo de manera participativa y consensuada (uno de los productos a entregar por parte de la consultora); por lo que se presentó una propuesta de zonificación considerando únicamente los aspectos de cobertura vegetal y uso de suelo.

44. A decir del Ministerio del Ambiente, la metodología para la elaboración de planes de manejo de bosques protectores exige la participación de *“todas las personas y organizaciones involucradas o que viven en la zona”.* En consecuencia, sostiene que ha realizado todas las gestiones necesarias y dispone de todos los insumos requeridos para realizar el Plan de Manejo Integral del Bosque y Vegetación Protector Triángulo de Cuembí, pero que este no ha sido realizado dado que no se pudo obtener la participación que exige la mencionada metodología.

45. Con respecto a los **convenios de cooperación**, el Ministerio del Ambiente sostiene que en sus archivos no reposa ningún convenio de cooperación referente al artículo 6 del acuerdo impugnado. Sin embargo, alega que el Ministerio se encuentra en proceso de elaboración de un Convenio Interinstitucional para la Protección del Bosque y Vegetación Protectora del Triángulo de Cuembí.

4.3. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

46. La Procuraduría General del Estado, en su escrito de 13 de junio de 2012, alega que la norma impugnada no vulnera derechos constitucionales dado que ésta es producto de las facultades propias del Ministerio del Ambiente.
47. Añade que el Acuerdo Ministerial No. 080 no desconoce los derechos de los pueblos ancestrales que habitan en el Triángulo de Cuembí, porque en este expresamente consta que en la zona existen asentamientos indígenas. Sostiene que lo que se pretende es garantizar a dichos asentamientos y comunidades un entorno de desarrollo sostenible, equilibrado y libre de amenazas externas.
48. Finalmente, alega que la demanda no contiene un argumento claro de constitucionalidad e invoca el principio *in dubio pro legislatore*. Sobre la base de estas consideraciones, solicita que se rechace la acción¹¹.

4.4. Argumentos de los terceros con interés y las entidades oficiadas

4.4.1. Argumentos de Jorge Acero González, en calidad de *amicus curiae*

49. Jorge Acero González, en representación de la organización Amazon Frontlines, presentó su postura en la audiencia pública de 2 de septiembre de 2019 y, el 5 de septiembre de 2019, remitió un escrito en calidad de *amicus curiae*.
50. En lo principal, alega que la elaboración del Acuerdo Ministerial No. 080 no fue sometida a ningún tipo de consulta o participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que se verían afectadas por el mismo. Sostiene que la consulta previa es un derecho de participación de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, que está estrechamente vinculado con los derechos de autodeterminación, y de propiedad y posesión de las tierras y territorios ancestrales.
51. Añade que la consulta previa, libre e informada debe ejercerse cada vez que el estado ecuatoriano adopte una medida normativa o administrativa que afecte a los derechos colectivos de los pueblos. Enfatiza en que, en observancia de instrumentos internacionales como el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales (en adelante, “**Convenio No. 169 de la OIT**”), la consulta previa “*no está restringida exclusivamente a planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos naturales no renovables ni tampoco solo para las medidas legislativas adoptadas por la Asamblea Nacional*”.
52. Con los argumentos expuestos, solicita que se acepte la acción, se emitan garantías de no repetición, y se desarrolle el derecho establecido en el artículo 57.17 de la Constitución en el sentido de que debe ser interpretado como el derecho a la consulta y consentimiento

¹¹ Los argumentos citados fueron reiterados durante la audiencia pública de 2 de septiembre de 2019.

previo libre e informado sobre cualquier medida normativa o administrativa que pueda afectar derechos de los pueblos indígenas, apartándose del precedente de la sentencia No. 001-10-SIN-CC de 18 de marzo de 2010.

4.4.2. Argumentos de Alonso Eduardo Aguinda Otavalo, en calidad de *amicus curiae*

53. Alonso Eduardo Aguinda Otavalo, presidente de la comunidad Siona y Kichwa de San José de Wisuya, presentó su postura en la audiencia pública de 2 de septiembre de 2019 y, el 5 de septiembre de 2019, remitió un escrito en calidad de *amicus curiae*.
54. Explica que la comunidad San José de Wisuya, conformada por indígenas de la nacionalidad Siona y Kichwa, se encuentra ubicada en la ribera del río Putumayo, parroquia Santa Elena, cantón Putumayo, provincia de Sucumbíos, y añade que en este territorio se encuentra asentado el pueblo Siona por más de 400 años. Alega que dicho territorio es de posesión ancestral pero no ha sido adjudicado a la comunidad por parte del Estado ecuatoriano.
55. Manifiesta que dentro del bosque protector queda incluido todo el territorio de posesión ancestral de la comunidad Siona Kichwa San José de Wisuya. Sin embargo, en su artículo 4, el Acuerdo sólo reconoce como parte integrante del área a “*los asentamientos indígenas y las tierras con título de propiedad antes de la presente declaratoria*”. Siendo así, alega que al no contar la comunidad Siona Kichwa San José de Wisuya con título de propiedad sobre su territorio ancestral, “*este fue incluido, de manera inconsulta, en un área protegida que presenta graves restricciones para las formas de uso, goce, protección y relación con el territorio [...] y, por ende, presenta graves afectaciones a la autodeterminación y sistemas de gobernanza [...]*”.
56. Enfatiza en que la comunidad Siona Kichwa San José de Wisuya no fue consultada previo a la emisión del acuerdo impugnado, por lo que se vieron impedidos de participar en el proceso de elaboración de esta medida que rige en su territorio y afecta sus formas de vida.
57. Con los argumentos expuestos, solicita que se acepte la acción, se emitan garantías de no repetición y se ratifique la obligación del estado ecuatoriano de regular progresivamente los derechos colectivos, en especial el derecho a la consulta prelegislativa que, a su juicio, debe ser observada previo a la emisión de cualquier medida normativa o administrativa que pueda afectar los derechos de los pueblos indígenas y no solamente previo a la expedición de leyes por parte de la Asamblea Nacional.

4.4.3. Argumentos de la Defensoría del Pueblo, en calidad de *amicus curiae*

4.4.3.1. Audiencia pública

58. Durante la audiencia pública de 2 de septiembre de 2019, la Defensoría del Pueblo (DPE) intervino en calidad de *amicus curiae*. Manifestó que el Acuerdo Ministerial No. 080 restringe derechos de más de dos decenas de comunidades indígenas. Específicamente, sostiene que el artículo 2 de dicho acuerdo restringe sus prácticas ancestrales y, además, impide adjudicaciones territoriales a las comunidades posesionarias cuyas adjudicaciones se encontraban pendientes o en trámite.

59. Además, sostiene haber realizado un seguimiento de la situación de la zona al amparo de la competencia que le otorga el artículo 215 de la Constitución y que, como consecuencia de la presencia militar en la zona, ha evidenciado restricciones a las tradiciones y libre determinación de las comunidades ancestrales.

4.4.3.2. Escrito de 2 de septiembre de 2019

60. Durante la audiencia pública de 2 de septiembre de 2019, la Defensoría del Pueblo presentó un escrito de *amicus curiae* con su postura. En lo principal, sostiene que el Ministerio del Ambiente, en su misión de velar por el patrimonio forestal, no puede “*omitir garantizar los derechos de las poblaciones indígenas contenidos en la Constitución e instrumentos internacionales de Derechos Humanos*”. A su juicio, el acuerdo impugnado fue dictado en inobservancia de las disposiciones constitucionales e instrumentos internacionales que reconocen derechos colectivos a las poblaciones indígenas.
61. Con respecto al derecho a la consulta previa, la Defensoría sostiene que “*la consulta no se limita a la elaboración de leyes, o sobre planes de exploración, explotación y comercialización de recursos no renovables, sino a cualquier medida adoptada por una autoridad pública que pueda afectar los derechos colectivos de los pueblos indígenas*”.
62. Por otro lado, la DPE considera que “*el trasfondo del Acuerdo [...] es la declaratoria de [una] zona estratégica-militar asociada al conflicto armado del Estado Colombiano*”. Agrega que la propia Ley de Seguridad Pública y del Estado dictamina que la seguridad pública se subordina a los derechos y garantías constitucionales y a los tratados internacionales de derechos humanos¹², por lo que señala que la seguridad de la frontera “*no puede ser argumento suficiente para militarizar territorios de los pueblos indígenas*”.
63. Adicionalmente, la Defensoría hace especial énfasis en que “*el Acuerdo [...] limita el ejercicio del derecho [de las comunidades indígenas] a la posesión de sus territorios ancestrales y el Estado está obstaculizando la obtención de títulos de adjudicación de la propiedad y limita el derecho que tienen las comunidades de realizar actividades propias de su identidad cultural, afectando su subsistenci[a]*”.
64. Sobre la base de los argumentos esgrimidos, la Defensoría del Pueblo solicita que se declare la inconstitucionalidad del acuerdo impugnado.

4.4.3.3. Escrito de 19 de septiembre de 2019

65. Mediante escrito de 19 de septiembre de 2019, la Defensoría del Pueblo remitió a esta Corte la información solicitada en la providencia de 6 septiembre de 2019 por la jueza constitucional ponente, esto es:

[...]si ha recibido denuncias relacionadas con actuaciones de las fuerzas armadas y, en general, del Ministerio de Defensa, en el territorio del Bosque y Vegetación Protector "Triángulo de Cuembi". De haberlas, se solicita que se detalle el contenido de las mismas y el estado de su tramitación.

¹² **Art. 4.-** De los principios de la seguridad pública y del Estado.- La seguridad pública y del Estado se sujetará a los derechos y garantías establecidos en la Constitución de la República, los tratados internacionales de derechos humanos [...].

66. La institución remitió documentación referente a cuatro quejas presentadas en contra de las Fuerzas Armadas por actuaciones de su personal en la zona del Triángulo de Cuembí. Las quejas se fundamentan en actuaciones como el ingreso a domicilios, la solicitud de documentos a miembros de las comunidades que habitan en la zona, e incluso respecto de detención de los miembros de las comunidades por parte de miembros de las Fuerzas Armadas.

4.4.4. Argumentos del Ministerio de Defensa

4.4.4.1. Escrito de 24 de septiembre de 2019

67. Mediante escrito de 24 de septiembre de 2019, el Ministerio de Defensa remitió a esta Corte la información solicitada en la providencia de 6 septiembre de 2019 por la jueza constitucional ponente, esto es:

[...] [R]emita a esta Corte o justifique la falta de elaboración de los convenios de cooperación a los que hace referencia el artículo 6 del acuerdo impugnado.

[...] [R]emita a esta Corte un informe acerca de las competencias que ejerce en el territorio del Bosque y Vegetación Protector "Triángulo de Cuembí", relacionadas tanto como la defensa nacional de la zona de frontera como con la protección y control del Bosque y Vegetación Protector "Triángulo de Cuembí". En particular, se solicita a dicha entidad que informe a esta Corte acerca de las actividades de control y protección que realiza en el Bosque y Vegetación Protector "Triángulo de Cuembí" desde la entrada en vigencia del Acuerdo Ministerial No. 080, de qué manera éstas difieren de las funciones que ejerce dentro de otros territorios declarados como bosques protectores, y de qué manera éstas difieren de las funciones que ejerce dentro de otros territorios de frontera.

68. Con respecto al primer pedido, la institución presentó el “Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio del Ambiente, Ministro de Defensa Nacional, Ministerio del Interior, Dirección del Parque Nacional Galápagos y el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Santa Cruz”, de 14 de julio de 2014, junto a su nota reversal de 19 de mayo de 2014¹³.

69. Con respecto al segundo pedido, la institución remitió un oficio del Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, Roque Apolinar Moreira Cedeño, en el que se da respuesta a las interrogantes planteadas por la jueza ponente. En lo principal, manifiesta que:

1. La Ley de Seguridad Pública y del Estado, en su artículo 39, establece que la zona de seguridad de frontera abarca el espacio terrestre de 20 kilómetros desde los límites fronterizos hacia el interior del territorio nacional; y el artículo 46 del Reglamento a

¹³ Esta Corte advierte que dicho documento no guarda relación alguna con la información solicitada por la jueza ponente ni con el acuerdo impugnado en la presente causa, por lo que no amerita un pronunciamiento al respecto.

Por otro lado, esta Corte tiene conocimiento de la existencia otros acuerdos de cooperación celebrados entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Ambiente, como por ejemplo, aquel que tiene por objeto ejecutar el seguimiento, monitoreo y control en la Zona Intangible Tagaeri-Taromenane (ZITT). No obstante, a esta Corte no se le ha proporcionado información relativa a la existencia de un acuerdo entre los antes mencionados ministerios cuyo objeto sea la protección y control de la zona del Triángulo de Cuembí.

dicha ley establece que la vigilancia de los espacios de frontera les corresponde al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas a través de los Comandos Operacionales.

2. Las Fuerzas Armadas hacen presencia militar en la frontera para ejercer la defensa de la zona frente a las amenazas que representan los Grupos Ilegales Armados de Colombia (GIACs).
3. La presencia militar en el Bosque y Vegetación Protector Triángulo de Cuembí se debe a que parte de este bosque se encuentra dentro de la zona de seguridad de frontera de 20 kilómetros que señala el artículo 39 antes citado.
4. El accionar de las Fuerzas Armadas en la zona no se debe a la existencia del Acuerdo Ministerial No. 080, sino a las competencias y atribuciones relativas a la seguridad en frontera.

5. Problemas jurídicos identificados

70. Sobre la base de las alegaciones presentadas, esta Corte identifica los siguientes problemas jurídicos a ser resueltos a través de la presente sentencia:

1. ¿El acuerdo impugnado es contrario al **Art. 57.7** de la Constitución, que consagra el derecho de las comunidades indígenas a la consulta previa sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables en sus tierras, y al **Art. 57.17**, que reconoce su derecho a ser consultados antes de tomar una medida normativa?
2. ¿El acuerdo impugnado es contrario al **Art. 57.5** de la Constitución, que consagra el derecho de las comunidades indígenas a mantener la posesión de sus tierras ancestrales?
3. ¿El acuerdo impugnado es contrario al **Art. 57.20** de la Constitución, que consagra el derecho de las comunidades indígenas a limitar las actividades militares en sus territorios?
4. ¿El acuerdo impugnado es contrario a los **Arts. 21, 57.1, 57.12, 57.8, 30 y 13** de la Constitución, que consagran los derechos de las comunidades indígenas a la identidad cultural, a las tradiciones ancestrales, mantener y desarrollar conocimientos colectivos y a conservar sus prácticas en el manejo del entorno natural, a la vivienda y a la alimentación?

6. Análisis constitucional

6.1. ¿El acuerdo impugnado es contrario al Art. 57.7 de la Constitución, que consagra el derecho de las comunidades indígenas a la consulta previa sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables en sus tierras, y al Art. 57.17, que reconoce su derecho a ser consultados antes de tomar una medida normativa?

71. Los principales argumentos esgrimidos por los accionantes de la presente causa, tanto en sus escritos como en la audiencia pública, guardan relación con la falta de consulta a las comunidades indígenas de la zona del Triángulo de Cuembí previo a su declaratoria como

bosque protector. A juicio de los accionantes, previo a la expedición del Acuerdo Ministerial No. 080 correspondía realizar las consultas a las que se refieren los artículos 57.7 y 57.17 de la Constitución, por cuanto la declaratoria de un territorio como bosque protector supone la prohibición de ciertas actividades en la zona, lo cual podría derivar en afectaciones a otros derechos colectivos, como al territorio, a la identidad cultural, a la vivienda y alimentación, entre otros.

72. Previo a establecer si el acuerdo impugnado contraría las referidas normas constitucionales, le corresponde a esta Corte analizar el contenido y alcance de los derechos consagrados en estas normas, así como determinar las particularidades de las formas de consulta que cada una consagra.
73. El artículo 57 de la Constitución, en su numeral 7, reconoce el derecho de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas a:

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

74. La consulta previa, libre e informada a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas que se encuentra prevista en artículo citado se relaciona con planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en las tierras de dichas comunidades y que puedan afectarles ambiental, social o culturalmente. Adicionalmente, se establece que esta consulta debe ser obligatoria y oportuna, y que, si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme la Constitución y la ley. Esta forma de consulta ya se encontraba prevista en la Constitución de 1998, pero con un contenido diferente, pues la actual recoge estándares internacionales¹⁴.
75. A criterio de esta Corte, la participación efectiva de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas garantizada por el derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado, exige que el Estado establezca consultas efectivas, previa y debidamente informadas con las comunidades indígenas en relación con los actos y decisiones relacionadas con planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables, que puedan afectar sus territorios tradicionales, y que éstas se realicen en un plazo razonable. Dicha información debe ser clara y accesible y, de ser necesario, transmitida a través de intérpretes autorizados o en un idioma que permita a los miembros de los pueblos y comunidades involucrados, comprenderla de forma

¹⁴ La Constitución de 2008 añadió que la consulta previa debe: 1) ser libre, previa e informada; 2) realizarse en un plazo razonable; y 3) efectuarse incluso previo a planes y programas de comercialización; criterios que no estaban recogidos en el artículo de la Constitución de 1998 que se refería a la consulta previa. Estos criterios guardan armonía con los contenidos en instrumentos internacionales como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI), ratificada por el Ecuador (Registro Oficial 18, 15-VIII-2019), en su artículo 32.

plena¹⁵. Además, el ejercicio de este derecho no puede estar condicionado a la tenencia de un título de propiedad o su inscripción.

76. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “**Corte IDH**” o “**Corte Interamericana**”) ha señalado, “*la obligación de consultar es responsabilidad del Estado, por lo que la planificación y realización del proceso de consulta no es un deber que pueda eludirse delegándolo en una empresa privada o en terceros, mucho menos en la misma empresa interesada en la explotación de los recursos en el territorio de la comunidad sujeto de la consulta*”¹⁶.
77. El Convenio 169 de la OIT establece en su artículo 6.2 que “*las consultas llevadas a cabo [...] deberán efectuarse de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas*”. De acuerdo a la OIT, la consulta no se limita ni se agota en un mero trámite formal o informativo, sino que debe concebirse como “*un verdadero instrumento de participación*”¹⁷. De ahí que, todo proceso consultivo debe realizarse de buena fe y con el objetivo de llegar a un acuerdo u obtener un consentimiento, conforme señala el artículo 57 numeral 7 de la Constitución. Los pueblos y comunidades indígenas deben ser capaces de influir de manera significativa en el proceso y en las decisiones tomadas en el mismo¹⁸.
78. Por su parte, el artículo 57 de la Constitución, en su numeral 17, reconoce el derecho de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas “*a ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos*”. Por su naturaleza, la consulta la que se refiere este artículo corresponde a una consulta prelegislativa. Esta forma de consulta fue incorporada por la Constitución de 2008, en adecuación a los tratados internacionales en la materia¹⁹.
79. Mediante sentencia No. 001-10-SIN-CC, la Corte Constitucional analizó la naturaleza de la consulta prelegislativa y determinó que es “*un derecho constitucional colectivo, un requisito previo sine qua non que condiciona la constitucionalidad de cualquier medida de índole legislativa que pudiera afectar cualquiera de los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades del Ecuador*”.

¹⁵ Criterios similares se encuentran en: CIDH, *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales en la Panamazonía*, párr. 247; Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Suriname. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párras. 127, 128. Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245. párras. 159-167

¹⁶ Corte IDH. Caso del Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 187.

¹⁷ OIT. Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Brasil del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Sindicato de Ingenieros del Distrito Federal (SENGE/DF)”, 2006, GB.295/17; GB.304/14/7, párr. 42.

¹⁸ *Ibidem.*, párr. 186; Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones, y Costas, párr. 134.

¹⁹ La obligación nace del Convenio 169 de la OIT: Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989; ratificado por el Ecuador (Registro Oficial No. 206, 7 de Junio 1999), y posteriormente, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI) ratificada por el Ecuador (Registro Oficial 18, 15 de agosto 2019).

80. En dicha sentencia la Corte estableció que esta forma de consulta no es equiparable a la consulta previa, libre e informada del artículo 57 numeral 7 de la Constitución. La Corte Constitucional enfatizó en que las normas citadas prevén dos tipos distintos de consulta:

aquella prevista en el artículo 57, numeral 7 relacionada con los efectos concretos que podrían generar actividades administrativas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables respecto al medio ambiente y a sus derechos culturales; y la segunda, aquella prevista en el artículo 57, numeral 17, relacionada con la consulta que debe realizarse previa a la adopción de cualquier medida legislativa que puede afectar cualquier derecho colectivo de los sujetos colectivos.

81. De lo anterior surge que la obligación de consultar a los pueblos y comunidades indígenas, consagrada a nivel internacional de manera general como el derecho a la consulta previa, ha sido traducida en la normativa ecuatoriana en dos vías de consulta, dependiendo de si se trata de planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables o si, por el contrario, se trata de otras decisiones que puedan afectar derechos colectivos. El artículo 57.7 de la Constitución contempla una forma de consulta que debe realizarse previo a la toma de decisiones relacionadas con planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables; mientras que el artículo 57.17 de la Constitución contempla el derecho a la consulta en asuntos no relacionados con planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables, garantizando así la participación en cualquier decisión que pueda afectar derechos colectivos. Ambos tipos de consulta deben efectuarse de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas, de manera tal que la consulta no se limite ni se agote en un mero trámite formal.
82. En el presente caso, esta Corte observa que el acuerdo impugnado no tiene relación alguna con planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables. Por el contrario, la finalidad del acuerdo es declarar a una zona como bosque y vegetación protector, lo que impediría la eventual realización de las referidas actividades. Por ende, no procedía la realización de consulta previa para su emisión por cuanto la Constitución la ha previsto únicamente para los supuestos antes citados, y contempla otra forma de consulta (la consulta prelegislativa) para otras decisiones que puedan afectar derechos colectivos. En consecuencia, esta Corte no identifica que el acuerdo impugnado contraría la norma constitucional contenida en el artículo 57 numeral 7.
83. Con respecto a la forma de consulta contenida en el artículo 57 numeral 17, corresponde a esta Corte verificar si procedía su realización respecto del acuerdo impugnado, y, de ser el caso, si esta fue o no garantizada.
84. Como se dijo, la consulta a la que se refiere el citado artículo corresponde a una consulta prelegislativa, es decir, a la consulta que debe realizarse a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos.
85. En la sentencia No. 001-10-SIN-CC, la Corte Constitucional señaló los parámetros generales y directrices acerca del proceso de consulta prelegislativa, hasta que la Función Legislativa emita la ley correspondiente.²⁰ Al referirse a las características concretas de la

²⁰ La sentencia No. 001-10-SIN-CC ordenó a la Asamblea Nacional dictar la correspondiente ley para regular el derecho a la consulta previa. Mediante sentencia No. 38-13-IS/19, la Corte Constitucional

consulta prelegislativa, la Corte consideró que los sujetos consultados son las “*comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios que puedan verse afectados en sus derechos colectivos, de manera práctica y real, por efectos de la aplicación de una ley*”; y que el sujeto consultante sería la Asamblea Nacional.

86. Esta Corte evidencia que los sujetos consultados enumerados en dicha sentencia son aquellos enunciados en la norma constitucional como titulares del derecho a la consulta prelegislativa, con la adición de los pueblos afroecuatorianos y montubios. Sin embargo, con respecto al sujeto consultante, esta Corte observa que la sentencia No. 001-10-SIN-CC se ha referido exclusivamente a la Asamblea Nacional, mientras que la norma constitucional no realiza distinción alguna entre los órganos con potestad normativa que están obligados a realizar esta forma de consulta previo a la expedición de una medida normativa y los que no lo están.
87. Al respecto, esta Corte observa que dicho criterio referido en la sentencia No. 001-10-SIN-CC, contiene una restricción ilegítima de los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. En primer lugar, porque no contempla la interpretación del artículo 57 numeral 17 de la Constitución que resulta más favorable para la plena vigencia de derechos; y, en segundo lugar, porque resulta contrario a lo prescrito por pactos, convenios, declaraciones y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.
88. Con respecto al primer punto, si bien es posible entender al término “medidas legislativas” como medidas adoptadas exclusivamente por la Asamblea Nacional, como órgano connatural a la potestad legislativa, también es posible interpretarlo, de manera general, como medidas adoptadas en ejercicio de la potestad normativa, en tanto esta interpretación resulta más favorable para la plena vigencia de los derechos. A juicio de esta Corte, es necesario reconocer que los órganos con potestad normativa –además de la Asamblea Nacional– podrían llegar a expedir medidas normativas que afecten o tengan un impacto en los derechos colectivos de los pueblos y comunidades referidas.
89. Al respecto, esta Corte enfatiza en que el artículo 84 de la Constitución exige que la Asamblea Nacional y, además, todo órgano con potestad normativa adecúe, formal y materialmente, sus disposiciones a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales. En ese sentido, tanto las disposiciones normativas emitidas por la Asamblea como aquellas emitidas por otro órgano con potestad normativa, tienen la potencialidad de afectar derechos colectivos y, por ende, pueden requerir de consulta prelegislativa antes de su expedición.
90. Con respecto al segundo punto, cabe resaltar que el Convenio No. 169 de la OIT, del cual el Ecuador es parte desde 1999, establece que “*los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean **medidas legislativas o***

declaró el incumplimiento de la sentencia No. 001-10-SIN-CC por parte de la Asamblea Nacional y resolvió que ésta, dentro del plazo máximo de un año, deberá expedir las leyes orgánicas correspondientes que regulen el derecho a la consulta previa y prelegislativa, sobre la base de los parámetros mínimos establecidos en la sentencia No. 001-10-SIN-CC y en los instrumentos internacionales de derechos humanos bajo la prevención establecida en el numeral 10 del artículo 436 de la CRE.

Hasta el momento, la Asamblea Nacional únicamente ha dictado una resolución legislativa sobre la materia, publicada en el Registro Oficial Suplemento 733 de 27 de junio de 2012.

*administrativas susceptibles de afectarles directamente*²¹ (énfasis añadido). Similarmente, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (en adelante, “DNUDPI”) establece que “[l]os Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar **medidas legislativas o administrativas** que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado”²² (énfasis añadido).

91. De hecho, mediante sentencia No. 023-17-SIN-CC, de 26 de julio de 2017, la Corte Constitucional notó que

la norma establecida en el Convenio 169 es más amplia [que el artículo 57 numeral 17 de la Constitución] en cuanto al objeto de consulta. Así, además de “legislativas”, la norma convencional incluye a las medidas “administrativas” que puedan afectarles. Es así que esta Corte, en uso de los principios de aplicación directa e inmediata de las normas contenidas en instrumentos internacionales de derechos humanos y el de aplicación de la norma más favorable para la efectiva vigencia de los derechos constitucionales reconocidos en los artículos 11 numerales 3 y 5 y 426 de la Constitución de la República, considera que la obligación de consultar no se extiende únicamente a los actos normativos que hayan seguido el proceso de formación de la ley; sino también, mutatis mutandis, aquellos promulgados por las autoridades administrativas en uso de sus atribuciones constitucionales y legales.

92. En consecuencia, como se desprende de los instrumentos internacionales citados, los cuales forman parte del bloque de constitucionalidad y por ende son normas constitucionales, así como del propio texto constitucional, el derecho a ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos, no se limita a la adopción de medidas expedidas por el órgano legislativo sino, de manera general, a medidas normativas y administrativas. No existe en el texto constitucional limitación alguna para considerar que este derecho no resulte aplicable a la expedición de otros actos normativos expedidos por parte de cualquier órgano con potestad normativa o administrativa. Por el contrario, en aplicación directa del Convenio No. 169 de la OIT, procede la consulta prelegislativa previo a la emisión de toda medida legislativa o administrativa que tenga la potencialidad de afectar derechos colectivos, los cuales se encuentran taxativamente enumerados en la Constitución ecuatoriana y en los instrumentos internacionales aplicables.
93. En este sentido, esta Corte reitera el criterio contenido en la sentencia No. 023-17-SIN-CC, en cuanto establece que la Asamblea Nacional no es el único sujeto obligado a consultar previo a la emisión de una ley que afecte derechos colectivos, y reconoce que el derecho de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas consagrado en el artículo 51.17 de la Constitución incluye el ser consultados previo la adopción de cualquier acto, por parte de cualquier autoridad administrativa, que pudiese afectar los derechos colectivos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales aplicables. Además, esta Corte aclara que esta forma de consulta procederá siempre y cuando, para la emisión de dicho acto, no exista una forma específica de consulta, tal como la consulta previa.
94. En el presente caso, de la información proporcionada por el Ministerio del Ambiente, no se evidencia que se haya realizado una consulta a la comunidad previo a la emisión del

²¹ Convenio 169 de la OIT: Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989; ratificado por el Ecuador. (Registro Oficial No. 206, 7 de Junio 1999). Art. 6 numeral 1.

²² Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI) ratificada por el Ecuador (Registro Oficial 18, 15 de agosto 2019). Art. 19.

acuerdo impugnado. De hecho, la autoridad emisora de la norma impugnada reconoce la falta de realización de consulta, con justificación en: 1) que el Acuerdo no afecta derechos de las comunidades de la zona; y, 2) que este tipo de consulta es, a su juicio, únicamente requerido previo a la emisión de normas por parte de la Asamblea Nacional.

95. Tanto la Corte IDH como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “CIDH” o “Comisión Interamericana”) han identificado que la determinación de las áreas naturales protegidas sin consulta afecta la posesión y el uso de las tierras y territorios de los pueblos y comunidades. En este sentido, ha enfatizado que la consulta antes de la determinación de áreas protegidas es necesaria para evitar que dicha determinación coincida con un territorio ancestral, considerando además que la prohibición de las actividades que derivan de un área protegida tiene efectos en los derechos como propiedad e identidad cultural, debido a que dichos recursos no pueden ser explotados por los pueblos y comunidades para su subsistencia²³. Así lo establece también el Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, quien con posterioridad a su visita a Ecuador llevada a cabo en 2019, concluyó que “*el establecimiento y gestión de áreas protegidas y otras figuras de protección sobre tierras y territorios de los pueblos indígenas deberán estar sujetos a consultas adecuadas y a su consentimiento libre, previo e informado*”.
96. A juicio de esta Corte, en el presente caso, la consulta prelegislativa a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas de la zona del Triángulo de Cuembí, debió cumplirse de manera obligatoria y previa a la expedición del Acuerdo Ministerial No. 080, toda vez que el mencionado Acuerdo constituye una medida administrativa que, como toda declaratoria de una zona como bosque protector, supone la limitación de ciertas actividades con la finalidad de asegurar que la declaratoria cumpla con sus funciones ambientales de “*conservar el agua, el suelo, la flora y la fauna silvestre*”²⁴; limitación que podría afectar ciertos derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas que habitan en la zona y subsisten en y a través de ella. En este sentido, esta Corte concuerda con el criterio vertido en el párr. 95 *supra*, de que la determinación de áreas protegidas, si bien tiene un objetivo legítimo desde la perspectiva medioambiental, tiene la potencialidad de afectar derechos colectivos y, por ende, debe ser consultada. Esta Corte considera que la referida consulta prelegislativa puede constituir un mecanismo adecuado para armonizar los fines ambientales con las prácticas ancestrales.
97. En la causa que nos ocupa, se evidencia que previo a la emisión del acuerdo impugnado, no existió un proceso de consulta que garantice el derecho colectivo de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas a ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos. Si bien al momento de expedir el acuerdo impugnado se encontraba vigente la sentencia constitucional No. 001-10-SIN-CC, que limitaba la consulta a la expedición de leyes por parte de la Asamblea Nacional, Ecuador ya había suscrito y se encontraba vigente el Convenio 169 de la OIT, que no restringe la realización de la consulta a la expedición de normas de con rango de ley. En

²³ Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214. CIDH, *Situación de los pueblos indígenas y tribales en la Panamazonía*, párr. 138-141.

²⁴ Libro III del Texto Unificado de Legislación Secundaria del Medio Ambiente. Art. 16; Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre. Art. 6.

consecuencia, a juicio de esta Corte, el Acuerdo Ministerial No. 080 no guarda armonía con el artículo 57 numeral 17 de la Constitución.

98. Ahora bien, en la presente causa, los accionantes han alegado la inconstitucionalidad por el fondo del Acuerdo Ministerial No. 080 como consecuencia de la mencionada falta de consulta. Por ende, le corresponde a esta Corte determinar si la falta de consulta prelegislativa deriva en una inconstitucionalidad por el fondo o si, por el contrario, da lugar a una inconstitucionalidad por la forma.
99. Esta Corte reconoce que la consulta prelegislativa es un requisito de forma previo a la expedición de medidas legislativas o administrativas, en cuanto constituye una fase de su procedimiento de aprobación. No obstante, esta Corte también reconoce que la consulta prelegislativa es un derecho constitucional de carácter sustantivo²⁵. En consecuencia, este Organismo considera que la falta de realización de consulta prelegislativa puede dar lugar a una inconstitucionalidad por la forma, en tanto constituye una omisión en el proceso legislativo; y a su vez a una inconstitucionalidad por el fondo, en tanto el contenido de las disposiciones de un acto normativo que han sido emitidas sin consulta vulnera el mencionado derecho constitucional.
100. En este sentido, si bien los accionantes únicamente demandaron la inconstitucionalidad por el fondo, esta Corte considera que, en virtud del principio de control integral de constitucionalidad, consagrado en el artículo 76 de la LOGJCC, se encuentra facultada para declarar una inconstitucionalidad por una causa que no ha sido expresamente alegada por los accionantes.
101. Además, a juicio de esta Corte, el plazo de un año al que se refiere el artículo 78 de la LOGJCC constituye un plazo para accionar, lo cual no impide que la Corte declare de oficio una inconstitucionalidad por la forma en caso de que identifique un vicio de esta naturaleza al momento de resolver una acción de inconstitucionalidad por razones de fondo. Cabe mencionar, también, que en sentencia No. 49-16-IN/19, esta Corte ya manifestó que el plazo antes referido resulta aplicable únicamente a las acciones de inconstitucionalidad de actos normativos de carácter parlamentario²⁶.
102. En consecuencia, esta Corte considera que, en el presente caso, la falta de consulta prelegislativa previo a la expedición del Acuerdo Ministerial No. 080 deriva en que este sea inconstitucional tanto por el fondo como por la forma.

6.2. ¿El acuerdo impugnado es contrario al Art. 57.5 de la Constitución, que consagra el derecho de las comunidades indígenas a mantener la posesión de sus tierras ancestrales?

103. Por otra parte, los accionantes señalan que el acuerdo impugnado es contrario al derecho colectivo a “mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita”, reconocido en el artículo 57 numeral 5 de la Constitución. Al respecto, indican que el acuerdo en cuestión prohíbe de forma general todas las actividades

²⁵ En las sentencias 030-17-SIN-CC y 001-10-SIN-CC, la Corte Constitucional consideró que la consulta prelegislativa es un auténtico derecho constitucional colectivo y no solo un elemento formal del procedimiento de aprobación legislativa.

²⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 49-16-IN de 7 de noviembre de 2019.

contrarias a los fines que persigue el área declarada como Bosque y Vegetación Protector; lo cual a su criterio, vulnera la posesión y uso de las tierras ancestrales así como la conservación de las prácticas ancestrales de los pueblos y comunidades en dicha área.

104. Esta Corte Constitucional reconoce que para las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción, sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su identidad cultural y transmitirlo a las generaciones futuras²⁷. La preservación de la conexión particular entre las comunidades indígenas y sus tierras y recursos, se vincula con la existencia misma de estos pueblos, y por lo tanto amerita medidas especiales de protección por parte del Estado²⁸.
105. El derecho a la propiedad territorial de los pueblos, comunidades y nacionalidades se fundamenta en el uso y posesión tradicional o ancestral de las tierras, territorios y recursos necesarios para su subsistencia física y cultural, con independencia del reconocimiento oficial del Estado a través de un título formal de propiedad²⁹. Es así que este derecho tiene una dimensión individual, cuyos titulares son las personas que conforman dichos pueblos o comunidades, y a su vez, una dimensión colectiva, cuyo titular es el pueblo o comunidad correspondiente³⁰. El reconocimiento de este derecho, en sus dos dimensiones, conlleva la obligación del Estado de garantizar procesos efectivos, específicos y regulados de titulación y demarcación de los territorios³¹, así como de proveer la seguridad efectiva y la estabilidad jurídica de las tierras³².
106. En este sentido, el artículo 57 numeral 5 de la Constitución de la República reconoce, como parte del derecho a la propiedad, el derecho colectivo de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, a mantener la tenencia de las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han ocupado o utilizado, y a obtener la adjudicación gratuita

²⁷ Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 149; CIDH, *Pueblos Indígenas, comunidades afro descendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, párr. 230.

²⁸ La Corte Interamericana ha reiterado que “*la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica*”. Corte IDH. Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 89 y 91.

²⁹ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 96; Corte IDH. Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309, párr. 125.

³⁰ Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 116 y 148.

³¹ CIDH, *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía*, párr. 230; Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 124.

³² Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2018. Serie C No. 346, párr. 119 y 121.

de los mismos. Este derecho se encuentra reconocido tanto en el Convenio 169 de la OIT³³ como en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas³⁴.

107. En términos de la Corte Interamericana, la posesión tradicional o ancestral de los territorios ancestrales tiene efectos equivalentes al título de pleno dominio emitido por el Estado³⁵; y se vincula directamente con el derecho de sus miembros y del colectivo a su identidad cultural, en la medida en que la cultura es una forma de vida intrínsecamente vinculada al territorio propio³⁶.

108. A criterio de esta Corte, el derecho de los pueblos y comunidades a la posesión, uso, ocupación y habitación de sus territorios ancestrales es el objetivo último de la protección a propiedad territorial indígena, puesto que a través de éste se reconoce el derecho de los pueblos y comunidades a vivir y convivir libremente, sin ningún tipo de injerencia externa en sus propios territorios ocupados tradicionalmente³⁷.

109. En el caso sujeto a análisis, los artículos 3 y 4 del acuerdo impugnado establecen que:

Art. 3.- El Ministerio del Ambiente tomará las medidas administrativas que sean pertinentes para garantizar que en el bosque y vegetación protector no se autorice el otorgamiento de licencias de aprovechamiento forestal, ni la adjudicación de tierras a poseionarios asentados en el área, por tratarse de zona de seguridad nacional.

Art. 4.- Se excluye del área del bosque protector la superficie ocupada por centros poblados (Santa Elena, Santa Rosa y El Palmar), y se reconoce como parte integrante del área, los asentamientos indígenas y las tierras con título de propiedad antes de la presente declaratoria.

³³ Convenio 169 de la OIT, artículo 14.- 1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan (...) 2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión. 3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.

³⁴ Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, artículo 27.- Los Estados establecerán y aplicarán, conjuntamente con los pueblos indígenas interesados, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído o ocupado o utilizado de otra forma. Los pueblos indígenas tendrán derecho a participar en este proceso.

³⁵ Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 12; Corte IDH. Caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010, Serie C No. 214, párr. 109.

³⁶ CIDH, *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales*, párr. 108.

³⁷ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 115

110. Los accionantes, señalan que en la zona declarada como bosque protector denominada “Triangulo de Cuembí”, se asientan más de 23 comunidades de la nacionalidad Kichwa, entre las cuales están: Yanarumi, Santa Rosa, Tigre playa, Yana Amaru, Singué, Sinchi Runa, Riera, Espíritu Noteno, Loro Cachi 1, Loro Cachi 2, Loro Cachi 3, Tacé, Zamona Yaku, Silva Yaku, Nueva Montepa, El Litoral, Tres Fronteras, Bajo Rodríguez, Alto Rodríguez, Papaya Chica, Aguas Blancas, Sandi Yaku, Mushuk Kallari y Nuevo Sinaí³⁸.
111. Esta Corte observa que las medidas señaladas en los artículos citados tienen como fin proteger el bosque protector, evitando que terceros poseedores se encuentren en dicho territorio. Dicho fin, en principio, podría considerarse legítimo a la luz de la protección a la biodiversidad y los derechos de la naturaleza reconocidos en los artículos 71 al 73 de la Constitución. Sin embargo, esta Corte Constitucional considera que estas medidas podrían tener un impacto negativo en el derecho a la posesión, uso, habitación y ocupación de los territorios ancestrales de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pues no cabría que se los considere como terceros poseedores bajo lo dispuesto por este artículo.
112. Por un lado, esta Corte observa que el **artículo 3 del acuerdo ministerial impugnado**, sin realizar distinción alguna, determina que el Ministerio de Ambiente tomará las medidas necesarias para no autorizar la adjudicación de tierras a posesionarios asentados en el área declarada como protegida. Es decir, el acuerdo impugnado omite considerar que podrían existir comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas en el área declarada como protegida, respecto de las cuales el Estado tiene la obligación de adoptar medidas para reconocer sus tierras, y garantizar el uso y ocupación de las mismas.
113. Al respecto, el Ministerio del Ambiente señala que la obligación de tomar las medidas necesarias para garantizar que en el bosque no se autorice el otorgamiento de licencias de aprovechamiento ni se adjudiquen tierras a posesionarios, se fundamenta en que dicha área es una zona de seguridad nacional de conformidad con los artículos 39 y 40 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado³⁹.
114. Ahora bien, es necesario recordar que el derecho a la posesión de tierras tradicionales o ancestrales es anterior al reconocimiento formal que realiza el Estado, por lo que el reconocimiento oficial de la posesión de tierras y territorios indígenas tiene efectos meramente declarativos y no constitutivos. En el caso de pueblos, nacionalidades y comunidades que han ocupado sus tierras ancestrales y tradicionales de acuerdo con sus prácticas consuetudinarias – pero que carecen de un título formal de propiedad – la posesión

³⁸ Acción pública de inconstitucionalidad, expediente constitucional fj. 20.

³⁹ Ley de Seguridad Pública, artículo 39.- De la delimitación de zona de frontera.- La zona de seguridad de frontera abarca el espacio terrestre de veinte (20) kilómetros desde los límites fronterizos hacia el interior del territorio nacional, el espacio marítimo de diez (10) millas náuticas, y el espacio aéreo correspondiente; artículo 40.- De la prohibición a extranjeros.- Se prohíbe a las personas naturales o jurídicas extranjeras y a las personas jurídicas nacionales conformadas por uno o más personas naturales o jurídicas extranjeras, la posesión, adquisición y concesiones de tierras en las zonas de seguridad de frontera y en las áreas reservadas de seguridad, con excepción de los espacios poblados y urbanos ubicados en dichas zonas.

de la tierra debería bastar para que obtengan el reconocimiento oficial de dicha propiedad y el consiguiente registro⁴⁰.

115. Al respecto, la Corte Interamericana ha señalado que:

1) la posesión tradicional de [los pueblos y comunidades] sobre sus tierras tiene efectos equivalentes al título de pleno dominio que otorga el Estado; 2) la posesión tradicional otorga a [los pueblos y comunidades] el derecho a exigir el reconocimiento oficial de propiedad y su registro; 3) los miembros de los pueblos [y comunidades] que por causas ajenas a su voluntad han salido o perdido la posesión de sus tierras tradicionales mantienen el derecho de propiedad sobre las mismas, aún a falta de título legal, salvo cuando las tierras hayan sido legítimamente trasladadas a terceros de buena fe; y 4) los miembros de los pueblos [y comunidades] que involuntariamente han perdido la posesión de sus tierras, y éstas han sido trasladadas legítimamente a terceros inocentes, tienen el derecho de recuperarlas o a obtener otras tierras de igual extensión y calidad.

116. De ahí que si bien el artículo 3 podría perseguir un fin constitucionalmente válido como sería asegurar al bosque protector o incluso proteger una zona de seguridad nacional; la medida no es proporcional frente a la existencia de pueblos y comunidades que históricamente han ocupado el territorio declarado como protegido, y que requieren de medidas especiales del Estado que reconozcan progresivamente dichos territorios a través de la adjudicación, emisión del título de propiedad y su debido registro. El principio de proporcionalidad exige que el logro de un fin imperativo interfiera en la menor medida posible con el ejercicio del derecho que se está restringiendo (el derecho a la propiedad colectiva de los pueblos y comunidades). En el presente caso, esta Corte encuentra que el sacrificio del derecho a la propiedad colectiva de los pueblos que no han sido reconocidos formalmente por el Estado, resulta desmedido frente a las ventajas de conservación ambiental y protección de derechos de la naturaleza, por la falta de reconocimiento, demarcación, titulación y adjudicación de sus territorios de forma previa por parte del Estado.

117. En este marco, esta Corte enfatiza la obligación que tiene el Estado de proveer certeza jurídica respecto de los territorios ancestrales. Para ello, el Estado debe implementar procesos de reconocimiento, delimitación, demarcación, y titulación de las tierras y territorios de los pueblos y comunidades, garantizando el uso y goce de sus territorios tradicionales, y otorgando seguridad jurídica frente a la acción de terceros o de propios agentes del Estado⁴¹. Entre los factores que causan inseguridad jurídica se encuentran: la posesión de títulos de propiedad no reconocidos jurídicamente; títulos de propiedad que están en conflicto con otros títulos; títulos que no están registrados plenamente; así como títulos que no están reconocidos⁴².

118. Al contrario, el artículo 3 del acuerdo impugnado ignora que la declaración de área como protegida y la consecuente prohibición de adjudicar tierras a posesionarios asentados en la misma, podría afectar derechos colectivos de pueblos y comunidades anteriores a la

⁴⁰ Corte IDH. Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 15 de junio de 2005. Serie C No. 124, párr. 131.

⁴¹ Corte IDH. Caso Pueblos Kalina y Lokono Vs. Surinam. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309, párrs. 133 y 251.

⁴² CIDH, *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales*, párr. 87.

declaración de área protegida, y que tenían la comprensión jurídica de que su territorio era reconocido por el Estado ecuatoriano. En términos de la Corte Interamericana, la comprensión jurídica requiere que los títulos de propiedad territorial de los pueblos indígenas sean protegidos frente a extinciones o reducciones arbitrarias por el Estado, y que no sean opacados por derechos de propiedad de terceros⁴³.

119. Por otra parte, esta Corte Constitucional observa que el **artículo 4 del acuerdo ministerial impugnado** excluye del área de bosque protector únicamente a los territorios de los asentamientos indígenas con título de propiedad antes de la expedición del acuerdo. Es decir, el acuerdo no reconoce a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, a quienes no se ha adjudicado formalmente un territorio que ha sido ocupado de forma tradicional o ancestral.
120. El Ministerio de Ambiente indica que el artículo 4 contiene un reconocimiento explícito de los asentamientos indígenas presentes en el área declarada como bosque y vegetación protector, reconociendo de esta forma sus valores, actividades y costumbres.
121. Por otra parte, en el *amicus curiae* presentado por Alonso Eduardo Aguinda Otavalo, en calidad de presidente de la comunidad Siona y Kichwa de San José de Wisuya, en la presente causa, se señala que la comunidad San José de Wisuya, conformada por indígenas de la nacionalidad Siona y Kichwa, se encuentra ubicada en la ribera del río Putumayo, parroquia Santa Elena, cantón Putumayo, provincia de Sucumbíos. El compareciente agrega que en dicho territorio se encuentra asentado el pueblo Siona y Kichwa por más de 400 años, sin embargo, indica que dicho territorio ancestral no ha sido adjudicado a la comunidad por parte del Estado ecuatoriano.
122. Asimismo, el compareciente manifiesta que dentro del bosque protector se incluyó todo el territorio de posesión ancestral de la comunidad Siona y Kichwa de San José de Wisuya. Sin embargo, en su artículo 4, el Acuerdo solo reconoce como parte integrante del área a *“los asentamientos indígenas y las tierras con título de propiedad antes de la presente declaratoria”*. Siendo así, el compareciente alega que al no contar la comunidad con un título de propiedad sobre su territorio ancestral, previo a la emisión del acuerdo impugnado, *“este fue incluido, de manera inconsulta, en un área protegida que presenta graves restricciones para las formas de uso, goce, protección y relación con el territorio [...] y, por ende, presenta graves afectaciones a la autodeterminación y sistemas de gobernanza [...]”*.
123. Al respecto, esta Corte observa que en el bosque declarado como protegido todavía permanecen comunidades que históricamente han ocupado dichos territorios pero que no han sido beneficiarios de la adjudicación de las tierras respectivas. A diferencia de lo señalado por el Ministerio de Ambiente, el artículo 4 del acuerdo impugnado desconoce la posesión tradicional o ancestral de dichos territorios, la cual conforme se señaló en párrafos anteriores, tiene efectos equivalentes al título pleno emitido por el Estado y otorga a las comunidades el derecho al reconocimiento oficial de su propiedad y registro⁴⁴.

⁴³ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 115.

⁴⁴ CIDH, *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales*, párr. 87.

124. A juicio de esta Corte, es contrario al derecho colectivo reconocido en el artículo 57 numeral 5 de la Constitución, considerar las tierras y territorios indígenas como tierras de propiedad del Estado, por carecer las comunidades y pueblos de un título formal o no estar registradas bajo dicho título⁴⁵. Esta Corte considera que el derecho a la propiedad de los pueblos y comunidades, para ser efectivo, no puede ni debe estar sujeto a la existencia previa de un título de propiedad, puesto que aquello desconoce el uso y posesión tradicional y ancestral de las tierras y recursos. El artículo 4 del acuerdo impugnado al reconocer únicamente a los pueblos y comunidades con título de propiedad, desconoce el derecho a la propiedad territorial que como se ha venido reiterando en la presente decisión, no se fundamenta en el reconocimiento oficial del Estado, sino en el uso y posesión tradicional o ancestral de las tierras y recursos.
125. A lo anterior, debe considerarse que la falta de reconocimiento del derecho a la propiedad y de la posesión territorial de los pueblos y comunidades indígenas puede producir graves consecuencias en su identidad cultural. Como bien señalan los accionantes, la falta de posesión y acceso a sus territorios, tiene un impacto en el uso y disfrute de los recursos naturales que necesitan para su subsistencia, así como para desarrollar sus actividades tradicionales de cultivo, caza, pesca o recolección, entre otras.
126. Por último, a criterio de esta Corte, la falta de reconocimiento del derecho a la posesión territorial que se desprende de los artículos 3 y 4 del acuerdo ministerial impugnado, tiene relación con la falta de procesos de reconocimiento, delimitación, demarcación y titulación de territorios de pueblos, comunidades y nacionalidades en el actual *Bosque y Vegetación Protector 'Triángulo de Cuembí'*; procesos que son anteriores a cualquier medida que el Estado pueda adoptar frente a territorios ocupados por pueblos y comunidades. Asimismo, a criterio de esta Corte, si el Estado hubiese realizado la consulta prelegislativa, podría en ese momento haber tenido conocimiento de las comunidades y pueblos que históricamente han ocupados el actual *Bosque y Vegetación Protector 'Triángulo de Cuembí'*, y respecto de las cuales debía proceder, previo a cualquier medida, a reconocer, delimitar y adjudicar los territorios correspondientes o adoptar medidas equivalentes para salvaguardar su derecho a la propiedad colectiva.
127. Adicionalmente, esta Corte observa que la consulta previa y la obtención del consentimiento de los pueblos y comunidades respectivas, era indispensable para adoptar cualquier decisión del Estado que pueda jurídicamente afectar, modificar, reducir o extinguir los derechos de propiedad indígenas⁴⁶, como sería el establecimiento de áreas naturales protegidas en sus territorios.
128. Esta Corte no desconoce que el acuerdo impugnado podría perseguir un fin legítimo, como es la salvaguarda del actual *Bosque y Vegetación Protector 'Triángulo de Cuembí'*. No obstante, considerando que la declaración de dicha área natural podría traer consigo el establecimiento de limitaciones en el uso y aprovechamiento de los recursos naturales por parte de los pueblos y comunidades que se encuentran en sus territorios y que han utilizado de forma tradicional, el establecimiento de procesos de consulta es imperativo. De ahí que si

⁴⁵ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 111.

⁴⁶ CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004, párr. 142.

bien la conservación ambiental y la protección de los derechos de la naturaleza es un objetivo válido, no puede alcanzarse a costa de la negación de los derechos de los pueblos, comunidades y nacionalidades sino en armonía con tales derechos.

129. Al respecto, la Corte Interamericana, en el contexto de la creación de áreas protegidas, ha establecido que para garantizar el derecho a la propiedad de los pueblos y comunidades, los Estados deben asegurar la participación efectiva de los miembros o comunidades afectadas⁴⁷. En este sentido ha señalado que cualquier restricción al derecho a la propiedad colectiva, para que sea legítima, no puede implicar una denegación a las tradiciones y costumbres del pueblo o comunidad, de modo que pusiera en peligro la propia subsistencia del grupo o de sus integrantes⁴⁸. Entre las medidas o salvaguardas que se han reconocido para tal efecto, se encuentra la participación efectiva de los pueblos, comunidades y nacionalidades a través de un proceso de consulta previa⁴⁹.

130. Por lo expuesto, esta Corte Constitucional concluye que los artículos 3 y 4 del acuerdo ministerial impugnado vulneran el derecho a la propiedad colectiva, en la medida que desconocen los derechos colectivos de los pueblos y comunidades, respecto de los cuales el Estado no ha iniciado un proceso de reconocimiento, delimitación, demarcación y titulación de sus tierras y territorios en el actual Bosque y Vegetación Protector ‘Triángulo de Cuembí’.

6.3. ¿El acuerdo impugnado es contrario al Art. 57.20 de la Constitución, que consagra el derecho de las comunidades indígenas a limitar las actividades militares en sus territorios?

131. Los accionantes alegan que el acuerdo impugnado inobserva el derecho de las comunidades indígenas a limitar las actividades militares en sus territorios, contenido en el artículo 57 numeral 20 de la Constitución. Esto por cuanto el artículo 6 del Acuerdo autoriza la intervención militar en la zona al prescribir que “[l]a protección y control del Bosque y Vegetación Protector ‘Triángulo de Cuembí’, la efectuará el Ministerio de Defensa Nacional a través de los respectivos convenios de cooperación interinstitucional que se suscriban para este efecto con el Ministerio del Ambiente”.

132. El artículo 57 de la Constitución, en su numeral 20, consagra el derecho de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas a “la limitación de las actividades militares en sus territorios, de acuerdo con la ley”. En este mismo sentido, el artículo 30 de la DNU DPI prescribe lo siguiente:

⁴⁷ Corte I.D.H. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010 Serie C No. 214, párr. 157

⁴⁸ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 128; CDH. Länsman y otros Vs. Finlandia. Comunicación No. 511/1992, ONU Doc. CCPR/C/52/D/511/1994, 8 de noviembre de 1994, párr. 9.4

⁴⁹ Corte IDH. Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309, párr. 201; Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 129.

1. *No se desarrollarán actividades militares en las tierras o territorios de los pueblos indígenas, a menos que lo justifique una amenaza importante para el interés público pertinente o que se hayan acordado libremente con los pueblos indígenas interesados, o que éstos lo hayan solicitado.*
2. *Los Estados celebrarán consultas eficaces con los pueblos indígenas interesados, por los procedimientos apropiados y en particular por medio de sus instituciones representativas, antes de utilizar sus tierras o territorios para actividades militares.*

133. A juicio de esta Corte, el derecho consagrado en el numeral 20 del artículo 57 de la Constitución tiene dos dimensiones: **1)** por un lado, corresponde a una limitación general de realización de actividades militares en los territorios de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, que únicamente admite excepciones si estas se encuentran contenidas en una ley; y, **2)** por otro lado, deriva en un derecho de participación que otorga a las comunidades la posibilidad de decidir acerca de los límites a las actividades militares que se realicen en sus territorios, sin perjuicio de las facultades del personal de defensa que han sido constitucional y legalmente establecidas⁵⁰.
134. Con respecto a la **primera dimensión**, esta Corte ya ha señalado, con base en lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que no es posible interpretar la expresión 'ley' como sinónimo de cualquier norma jurídica, en razón de que la ley debe ser, "[...] emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes"⁵¹.
135. En el presente caso, esta Corte observa que el acuerdo impugnado autoriza la intervención militar en un territorio en el que se encuentran presentes comunidades indígenas; es decir, presenta una excepción a la limitación constitucional general de realización de actividades militares en los territorios de las comunas. La norma impugnada, al ser un acuerdo ministerial, ostenta un rango menor al de ley por lo que no puede contener limitaciones de esta naturaleza.
136. Con respecto a lo mencionado, el Ministerio de Ambiente ha pretendido justificar la intervención militar señalando que el territorio que fue objeto de la declaratoria de bosque protector se encuentra en zona de frontera y que la vigilancia de esta zona es competencia del personal de defensa. Así, ha manifestado que la intervención militar encuentra sustento en lo prescrito por el artículo 158 de la Constitución, que otorga a las fuerzas armadas la misión de defensa de la soberanía e integridad territorial; el artículo 39 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, que establece que la zona de seguridad de frontera abarca el espacio terrestre de 20 kilómetros desde los límites fronterizos hacia el interior del territorio nacional; y el artículo 46 del Reglamento a dicha ley, que prescribe que la vigilancia de los espacios de frontera les corresponde al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas a través de los Comandos Operacionales.

⁵⁰ Al respecto, la CIDH ha señalado que el consentimiento de los pueblos y comunidades es exigible en el caso de depósito o almacenamiento de materiales peligrosos en sus tierras o territorios. CIDH. *Pueblos Indígenas, comunidades afro descendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, párr. 193.

⁵¹ Corte IDH. Opinión Consultiva No.OC-6/86, La expresión "Leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos. Costa Rica, 1986, pp. 7, 10. Corte Constitucional, Sentencia 38-13-IS/19, párr. 47.

137. Esta Corte reconoce que la intervención militar en la zona con motivo de la protección de frontera podría tener un objetivo legítimo. Además, esta Corte es consciente de que, como ocurre en este caso, es posible que en un determinado territorio confluyan las condiciones de zona fronteriza y zona de interés de protección ambiental. De hecho, el artículo 6 de la Ley de Conservación Forestal prescribe que “[s]e consideran bosques y vegetación protectores aquellas formaciones vegetales, naturales o cultivadas, que cumplan con uno o más de los siguientes requisitos: [...] f) Estar localizados en zonas estratégicas para la defensa nacional”; lo que quiere decir que una de las causales para la declaratoria de una zona como bosque protector es su ubicación en frontera.
138. No obstante, resulta evidente que el fin de las declaratorias de bosques protectores es la protección del medio ambiente y la biodiversidad. Por definición, los bosques y vegetación protectores son “*formaciones vegetales, naturales o cultivadas, arbóreas, arbustivas o herbáceas [cuyas] funciones son las de conservar el agua, el suelo, la flora y la fauna silvestre*”⁵². Es por esto que la declaratoria de bosques protectores le corresponde, exclusivamente, al Ministerio del Ambiente. Por ende, la finalidad de declarar bosque protector a un territorio en frontera no es la seguridad de la frontera – como erróneamente argumenta el Ministerio de Ambiente – sino la protección del medio ambiente y los derechos de la naturaleza en una zona que, en el presente caso, es además fronteriza. Por ende, si bien la vigilancia de la zona de frontera es competencia del Ministerio de Defensa, aquello no significa que el personal de defensa tenga también la facultad de la vigilancia del cumplimiento de una norma de carácter ambiental, como es la declaratoria de un bosque protector.
139. Es por esto que llama la atención de esta Corte que el Ministerio del Ambiente, al expedir el acuerdo impugnado, haya optado por conceder al Ministerio de Defensa Nacional la competencia de proteger y controlar el bosque protector, no solamente porque –como ya se ha dicho– aquello implica desconocer la presencia de comunidades indígenas en la zona y su derecho colectivo a la limitación de actividades militares en su territorio, sino también porque la protección ambiental resulta ajena a las competencias del personal de defensa.
140. En este sentido, esta Corte considera que el Ministerio del Ambiente confunde las competencias del personal de defensa de vigilancia de frontera con las de protección y control del Bosque y Vegetación Protector Triángulo de Cuembí, con la finalidad de dotar a estas últimas el sustento constitucional y legal del que carecen. A juicio de esta Corte, no es posible justificar la intervención militar en la zona con el propósito de protección y control del Bosque y Vegetación Protector Triángulo de Cuembí, con base en la normativa que otorga al personal de defensa la competencia de vigilancia y protección de frontera, pues ambas tienen objetivos distintos. La vigilancia y protección de la frontera es una competencia legal y constitucionalmente establecida para el personal de defensa, que no guarda relación con velar por el cumplimiento de una norma de carácter ambiental. Dicha protección no puede sobrepasar los límites territoriales previstos en la ley, intervenir en las decisiones o acciones de los pueblos o nacionalidades ni confundirse con la protección del bosque.
141. Adicionalmente, si bien esta cuestión escapa del objeto del control abstracto de constitucionalidad, los accionantes han manifestado enfáticamente que dicha confusión de

⁵² Definición dada por el artículo 16 del Libro III del TULSMA y el artículo 6 de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre. Actualmente se encuentra también recogida en la disposición final única del Código Orgánico del Ambiente.

competencias se ha evidenciado en la práctica. El artículo 6 del acuerdo, por medio del cual se le otorgó al Ministerio de Defensa la protección y control del Bosque y Vegetación Protector Triángulo de Cuembí, establece que el Ministerio de Defensa ejercerá esta competencia “a través de los respectivos convenios de cooperación interinstitucional que se suscriban para este efecto con el Ministerio del Ambiente”. Sin embargo, como se dijo en el párr. 45 *supra*, los ministerios involucrados, hasta la fecha, no han elaborado los mencionados convenios. Esto precisamente ha derivado en una falta de claridad acerca de las competencias de los militares en torno a cuestiones relativas a la protección ambiental.

142. Con respecto a la **segunda dimensión**, en la sección 6.1 *supra* se evidenció que, en el presente caso, no se realizó la correspondiente consulta prelegislativa previo a la expedición del Acuerdo Ministerial No. 080. A juicio de esta Corte, la falta de realización de la mencionada consulta también derivó en una restricción al derecho de las comunidades indígenas de la zona de limitar las actividades militares en su territorio. Esto por cuanto las comunidades indígenas de la zona no tuvieron oportunidad alguna de manifestar su oposición a la intervención militar en sus territorios o, en su defecto, establecer límites a dicha intervención. A lo anterior debe agregarse que de conformidad con lo determinado en el artículo 30.1 de DNUDPI, cuando se trata de intervenciones militares en territorios ancestrales, el consentimiento de los pueblos y comunidades resulta obligatorio. Lo anterior guarda relación con la amenaza que podría devenir de una intervención militar por el depósito o almacenamiento de materiales peligrosos en tierras o territorios indígenas⁵³.

143. En suma, el acuerdo impugnado, al otorgar al personal de defensa la facultad de protección y control del Bosque y Vegetación Protector Triángulo de Cuembí (esto es, la facultad de velar por el cumplimiento de una norma de carácter ambiental), impone una restricción al derecho de las comunidades indígenas a limitar las actividades militares en sus territorios, sin ser un instrumento de rango legal, y sin haber precedido una consulta prelegislativa ni contado con el consentimiento previo requerido para este tipo de actividades. En consecuencia, el acuerdo impugnado contraría lo prescrito por el Art. 57.20 de la Constitución.

6.4. ¿El acuerdo impugnado es contrario a los Arts. 21, 57.1, 57.12, 57.8, 30 y 13 de la Constitución, que consagran los derechos de las comunidades indígenas a la identidad cultural, a las tradiciones ancestrales, a mantener y desarrollar conocimientos colectivos, a conservar sus prácticas en el manejo del entorno natural, a la vivienda y a la alimentación?

144. Además de los derechos a los que se hizo referencia en las secciones precedentes, los accionantes alegan que el acuerdo impugnado vulnera sus derechos a la identidad cultural, a las tradiciones ancestrales, a mantener y desarrollar conocimientos colectivos, a conservar sus prácticas en el manejo del entorno natural, a la vivienda y a la alimentación.

⁵³ El Sistema Interamericano de Derecho Humanos ha reconocido distintos supuesto de consentimiento obligatorio de los pueblos y comunidades, siendo estos: (i) planes de desarrollo o inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio indígena o tribal; (ii) frente al desplazamiento de los pueblos y comunidades; así como, (iii) en el caso de depósito o almacenamiento de materiales peligrosos en tierras o territorios indígenas. CIDH. *Pueblos Indígenas, comunidades afro descendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, párras. 183 -193.

145. De una revisión integral del texto del acuerdo impugnado, esta Corte no observa que su articulado, *per se*, vulnere los mencionados derechos. La declaratoria de un territorio como bosque y vegetación protector, en sí misma, podría incluso guardar armonía con los intereses y derechos de las comunidades que se encuentren en dicha zona. Además, por definición, la sola declaratoria de un territorio como bosque y vegetación protector no tendría por qué ser incompatible con las prácticas y tradiciones de las comunidades indígenas que se encuentren en dicha zona.
146. Sin embargo, esta Corte reconoce que el expedir una declaratoria de esta naturaleza sin consulta alguna, más aun si la declaratoria, como ocurre en este caso, viene atada a una intervención militar en la zona, podría tener un impacto indirecto respecto de los derechos de las comunidades indígenas a la identidad cultural, a las tradiciones ancestrales, a mantener y desarrollar conocimientos colectivos y a conservar sus prácticas en el manejo del entorno natural, a la vivienda y a la alimentación.
147. Además, esta Corte también reconoce que, en la aplicación del acuerdo impugnado, es posible que existan vulneraciones a los referidos derechos de los accionantes, más aun considerando la falta de especificidad del mismo en torno a las actividades que se encuentran prohibidas en la zona.
148. Como se señaló en párrafos anteriores, el artículo 2 del acuerdo impugnado contiene una prohibición general de *“todas aquellas actividades que no sean compatibles con los fines que persigue el área declarada conforme a la ley”*. A su vez, el artículo 5 establece que, *“para los fines de conservación de esta área natural protegida, dentro del plazo de 180 días contados a partir de la fecha de publicación en el Registro Oficial del presente acuerdo ministerial, se deberá elaborar el respectivo plan de manejo y su estrategia de financiamiento”*. Además, de conformidad con lo referido en los párras. 35.5, 39.2 y 41 *supra*, el Ministerio del Ambiente reconoció que el plan de manejo al que hace referencia el artículo 5 del acuerdo impugnado no ha sido elaborado.
149. No obstante, los argumentos concretos acerca de presuntos abusos cometidos por parte del personal militar en sus funciones de vigilancia y control del bosque protector, como consecuencia de la falta de claridad acerca de sus funciones y acerca de las actividades prohibidas y permitidas en la zona, escapan del objeto de la presente acción, en cuanto configuran cuestiones de hecho. Esta acción pública de inconstitucionalidad es tramitada por la Corte Constitucional en ejercicio de sus competencias de control abstracto de constitucionalidad. Según el artículo 74 de la LOGJCC, *“el control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico”*.
150. Siendo así, no le corresponde a esta Corte, en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad, declarar vulneraciones de derechos, pues aquello requeriría probar hechos y violaciones, así como ordenar reparaciones, lo cual escapa de los límites de la acción pública de inconstitucionalidad, donde la competencia de la Corte debe limitarse a identificar y eliminar incompatibilidades normativas entre las normas impugnadas y las normas constitucionales.
151. Sin perjuicio de lo anterior, esta Corte considera que las restricciones de derechos que pudiesen estar generando como la aplicación del acuerdo impugnado, podría haberse

prevenido o atenuado si el Ministerio del Ambiente, al momento de expedir la referida declaratoria, hubiese realizado la consulta prelegislativa correspondiente. Esto por cuanto, de haberse realizado la consulta, el contenido del Acuerdo podría guardar armonía con los intereses, necesidades de la comunidad, y sería respetuoso de sus derechos. De hecho, la razón por la que los accionantes consideran que procedía la consulta prelegislativa previo a la emisión del acuerdo impugnado es precisamente que las prohibiciones que contiene podrían derivar en afectaciones a los derechos al territorio, identidad cultural, vivienda y alimentación de las comunidades de la zona.

152. En consecuencia, esta Corte, en un ejercicio de control abstracto de constitucionalidad, no identifica que el acuerdo impugnado resulte contrario a los Arts. 21, 57.1, 57.12, 57.8, 30 y 13 de la Constitución. No obstante, conmina al Ministerio del Ambiente a garantizar el pleno ejercicio de estos derechos al momento de realizar la consulta prelegislativa previo a la expedición de una nueva declaratoria de bosque protector.

7. Consideraciones adicionales

153. Esta Corte reconoce la importancia de las declaratorias de bosques protectores, siendo estas zonas destinadas a la “*conservación del agua, el suelo, la flora y la fauna silvestre*”⁵⁴. Estas declaratorias guardan armonía con las disposiciones constitucionales relativas a los derechos de la naturaleza⁵⁵, a la protección del medio ambiente⁵⁶ y garantizan el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado⁵⁷.

154. Sin perjuicio de lo anterior, esta Corte considera que dichas declaratorias deben realizarse en estricto apego de las demás normas constitucionales y ser compatibles con los derechos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.

155. Específicamente, esta Corte considera fundamental que se respeten los procesos de participación que se encuentran consagrados en el texto constitucional –en particular, el proceso de consulta prelegislativa– precisamente con la finalidad de otorgar a las comunidades la posibilidad de participar en la toma de decisiones que puedan resultar atentatorias de sus demás derechos colectivos.

156. En este sentido, esta Corte reitera la importancia de que las consultas prelegislativas se realicen en estricta observancia de los parámetros contenidos en el Convenio No. 169 de la OIT. El artículo de la Constitución que consagra este derecho colectivo establece que este será reconocido y garantizado de conformidad con la Constitución y los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos. El Convenio No. 169 de la OIT establece que “*las consultas [...] deberán efectuarse de buena fe y de una*

⁵⁴ Libro III del Texto Unificado de Legislación Secundaria del Medio Ambiente. Art. 16. Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre. Art. 6.

⁵⁵ **Art. 71.-** *La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.*

⁵⁶ Nuestra Constitución declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados (Art. 14 inciso 2 y Art. 400)

⁵⁷ **Art. 14.-** *Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, sumak kawsay.*

*manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuesta*⁵⁸.

157. Igualmente, esta Corte resalta la importancia de que las consultas se realicen en cumplimiento de los parámetros señalados en la sentencia No. 001-10-SIN-CC y reiterados en la sentencia No. 38-13-IS/19, estos son:

1. El carácter flexible del procedimiento de consulta de acuerdo con el derecho interno de cada Estado y las tradiciones, usos y costumbres de los pueblos consultados;
2. El carácter previo;
3. El carácter público e informado;
4. El reconocimiento de que la consulta no se agota con la mera información o difusión pública de la medida;
5. La obligación de actuar de buena fe de todos los involucrados;
6. El deber de difusión pública del proceso y la utilización de un tiempo razonable para cada una de las fases del proceso;
7. La definición previa y concertada de los sujetos y del procedimiento;
8. El respeto a la estructura social y a los sistemas de Autoridad y Representación de los pueblos consultados;
9. El carácter sistemático y formalizado;

158. A lo anterior deben agregarse y considerarse los siguientes parámetros:

1. La finalidad de la consulta es llegar a un acuerdo o consentimiento acerca de las medidas propuestas;
2. Los compromisos alcanzados mediante este proceso deben ejecutarse de buena fe;
3. El carácter indelegable. El sujeto obligado a cumplir con el proceso de consulta es el Estado en todos sus niveles y no puede confundirse esta obligación con la “socialización” o el “entendimiento” que realicen terceros en los procesos de consulta.

8. Efectos de la sentencia constitucional

159. En las secciones precedentes se concluyó que el acuerdo impugnado es inconstitucional por vulnerar los derechos de las comunidades indígenas a (i) ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos (**Art. 57.17**); (ii) limitar las actividades militares en sus territorios (**Art. 57.20**); y, (iii) mantener la posesión de sus tierras ancestrales (**Art. 57.5**).

⁵⁸ Convenio 169 de la OIT: Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989; ratificado por el Ecuador. (Registro Oficial No. 206, 7 de Junio 1999). Art. 6 numeral 2.

160. A pesar de esta declaratoria de inconstitucionalidad, esta Corte reconoce la importancia de las declaratorias de bosques protectores, como se ha dejado constancia en la sección 7 *supra*. La declaratoria del Triángulo de Cuembí como bosque protector, específicamente, constituye un paso importante en la conservación del agua, el suelo, la flora y la fauna silvestre en la zona en la que se encuentra ubicado. Asimismo, la Corte reconoce la conflictividad que existe en la zona y la necesidad de mantener la presencia de las fuerzas armadas en la zona para que ejerzan sus competencias relativas a la defensa de frontera.
161. En consecuencia, expulsar del ordenamiento jurídico de manera inmediata a las normas contenidas en el acuerdo impugnado podría resultar contrario a las normas constitucionales tendientes a la protección de otros derechos constitucionales.
162. El artículo 95 de la LOGJCC consagra la posibilidad de que la Corte Constitucional difiera y postergue los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad *“cuando sea indispensable para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales, la plena vigencia de los derechos constitucionales, y cuando no afecte la seguridad jurídica y el interés general”*.
163. Al amparo de la norma citada, esta Corte considera que, en el presente caso, procede la declaratoria de constitucionalidad con efectos diferidos, esto es, una vez otorgado al Ministerio del Ambiente un tiempo prudencial para expedir nuevamente una declaratoria de bosque protector, realizando la correspondiente consulta prelegislativa. En este sentido, el Acuerdo Ministerial No. 080 seguirá vigente por el término de un año a partir de la notificación de la presente sentencia; tiempo en el cual el Ministerio del Ambiente deberá realizar las gestiones necesarias para la expedición de un acuerdo de reemplazo, precedido por la realización de una consulta prelegislativa a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas cuyos derechos pudiesen verse afectados por el contenido del acuerdo, independientemente de si poseen o no un título sobre sus tierras. Para el efecto, el Ministerio del Ambiente deberá realizar una verificación diligente de cuáles son los pueblos y comunidades asentados en la zona y garantizar su participación efectiva. En caso de no realizarse la correspondiente consulta prelegislativa, el Acuerdo Ministerial No. 080 perderá su vigencia en el plazo de un año contado a partir de la notificación de la presente sentencia.
164. Adicionalmente, el Ministerio del Ambiente deberá tener en consideración que la consulta debe efectuarse de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas, por lo que no deberá limitarse a ser un mero trámite formal. Deberá, además, garantizar que el contenido del acuerdo que se expida en reemplazo del acuerdo impugnado guarde armonía con lo resuelto en esta sentencia con respecto a las competencias del personal militar en las zonas de frontera que, a su vez, sean territorios de protección ambiental. En particular, el Ministerio del Ambiente deberá considerar que la protección fronteriza no puede sobrepasar los límites territoriales previstos en la ley, intervenir en las decisiones o acciones de los pueblos o nacionalidades ni confundirse con la protección del bosque.
165. Finalmente, cabe acotar que la presente declaratoria de inconstitucionalidad no incide sobre la competencia de las fuerzas armadas relativas a la defensa de frontera. Como se enfatizó en la sección 6.3 *supra*, la vigilancia y protección de frontera es una competencia legal y constitucionalmente establecida para el personal de defensa, que es independiente a la competencia de velar por el cumplimiento de una norma de carácter ambiental, otorgada a través del acuerdo impugnado.

9. Decisión

166. 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. Declarar la inconstitucionalidad por el fondo y forma del Acuerdo Ministerial No. 080 expedido por el Ministerio del Ambiente el 13 de mayo de 2010 y publicado en el Registro Oficial No. 239 de 20 de julio de 2010, con efectos diferidos, de conformidad con lo establecido en el párrafo 158 de la presente sentencia;
2. Otorgar al Ministerio del Ambiente un plazo máximo de un año desde la notificación de la presente sentencia para expedir un acuerdo ministerial que sustituya al Acuerdo Ministerial No. 080, realizando la correspondiente consulta prelegislativa a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas cuyos derechos pudiesen verse afectados por el contenido del acuerdo;
3. Disponer que, dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la presente sentencia, se realice la transición de la vigilancia del bosque protector del personal militar al personal del Ministerio del Ambiente;
4. Instar a las comunidades de la zona del Triángulo de Cuembí a colaborar en el proceso de consulta a ser desarrollado por el Ministerio del Ambiente con el fin de que la declaratoria del Triángulo de Cuembí como bosque protector logre garantizar los derechos de la naturaleza y a la vez de los pueblos y comunidades asentados en la zona;
5. Disponer que, en el proceso de consulta a las comunidades de la zona del Triángulo de Cuembí, la Defensoría del Pueblo actúe como garante de que la consulta se realice en los términos de la presente sentencia;
6. Ordenar al Ministerio del Ambiente que informe trimestralmente a esta Corte acerca de las medidas que sean adoptadas para la ejecución de la presente sentencia y, en particular, para hacer efectiva la consulta;
7. Instar a la Asamblea Nacional a que, al momento de expedir las leyes orgánicas que regulen el derecho a la consulta prelegislativa, en cumplimiento a lo ordenado por la Sentencia 38-13-IS/19, considere los parámetros establecidos en la presente sentencia. En particular, la Asamblea Nacional deberá considerar la obligatoriedad de realizar consultas prelegislativas previo a expedir cualquier acto normativo que pueda restringir los derechos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas;
8. Enviar atento oficio al señor presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador, para que distribuya la presente sentencia a todos los asambleístas que conforman el órgano legislativo.

167. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2020.07.21
18:46:30 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado (voto concurrente) y Daniela Salazar Marín; 2 votos salvados de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Hernán Salgado Pesantes; y, 1 voto en contra del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, en sesión ordinaria de miércoles 01 de julio de 2020.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDA
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente por AIDA
SOLEDA GARCIA BERNI
Fecha: 2020.07.21 18:51:55 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL