

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. - Quito, D.M., 12 de julio de 2024.

VISTOS: El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes y los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Richard Ortiz Ortiz, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 13 de junio de 2024, **avoca** conocimiento de la causa **12-24-IN, acción pública de inconstitucionalidad.**

1. Antecedentes procesales

1. El 13 de marzo de 2024, Lauro Arariwa Sigcha Vele, en calidad de presidente de la Federación de Organizaciones Indígenas y Campesinas del Azuay; Julio Lizardo Zhagui Pérez, en calidad de presidente de la Junta Administradora de Agua Potable Victoria del Portete y Tarqui; Manuel Lorenzo Pugo Pérez, en calidad de presidente de la comunidad San Pedro de Escaleras; y, Ñusta Krupskaja Pérez Cevallos, en calidad de presidenta de la Unión de Defensores del Agua (“**accionantes**”),¹ presentaron una acción pública de inconstitucionalidad por la forma y el fondo en contra del acuerdo ministerial MEM-MEM-2024-0002-AM emitido por el Ministerio de Energía y Minas el 6 de marzo de 2024, publicado en el tercer suplemento del registro oficial 519 de 15 de marzo de 2024 (“**acuerdo ministerial**”).

2. Oportunidad

2. Conforme al artículo 138 de la LOGJCC, la demanda de inconstitucionalidad puede ser solicitada en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto. Es decir, la demanda ha sido presentada dentro del término.

3. Normas impugnadas

3. Tal como se mencionó en el párrafo 1 *supra*, los accionantes impugnan por la forma y el fondo el acuerdo ministerial MEM-MEM-2024-0002-AM, el cual contiene el Manual para la Operativización de la Consulta Previa Libre e Informada, contenida en el número 7 del artículo 57 de la Constitución de la República del Ecuador para la expedición de medidas administrativas en concesiones mineras.

¹ En la demanda, los accionantes presentan la demanda como parte de la Federación de Organizaciones Kañaris del Azuay.

4. Pretensiones y fundamentos

4. Los accionantes señalan que el acuerdo ministerial impugnado es contrario a lo establecido en los artículos 1; 10; 11 numerales 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9; 57 numeral 17; 133; y, 226 de la Constitución. De igual manera, afirman que el acuerdo ministerial impugnado es contrario a lo dispuesto en los artículos 6 y 8 del convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; lo dispuesto en los artículos 3, 19, 32 y 38 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas; lo dispuesto en el artículo 23 de la Declaración de la Organización de Estados Americanos sobre Pueblos Indígenas; y, lo dispuesto en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.
5. Al respecto, los accionantes afirman que no se permitió la participación de las comunidades ancestrales para la emisión del acuerdo ministerial. Adicionalmente, afirman que no se realizó una consulta prelegislativa previo a la emisión del acuerdo. Señalan que en los instrumentos internacionales suscritos por el Estado también se establece la obligación del mismo de consultar a las comunidades indígenas sobre las medidas legislativas o administrativas a realizar. Señalan que la consulta prelegislativa no es un simple requisito procedimental sino un derecho humano colectivo intangible e irrenunciable.
6. Afirman que la consulta previa debía ser regulada a través de una ley orgánica y no a través de un acuerdo ministerial.
7. Por otra parte, afirman que, para la Corte Interamericana de Derechos Humanos la consulta tiene el deber imperativo de obtener el consentimiento de la comunidad y, si no hay el consentimiento, no se puede ejecutar el proyecto respectivo.
8. Particularmente, sobre el artículo 13 del acuerdo ministerial, los accionantes afirman que no se requiere de suscripción y registro de las personas que integran la comunidad. Según los accionantes, la comunidad puede quedar excluida o marginada pues las comunidades requieren de una petición fundamentada para participar en la consulta.
9. Por otra parte, según los accionantes, el artículo 15 del acuerdo ministerial restringe que otras organizaciones sociales, que trabajan articuladamente con la comunidad, participen en los procesos consultivos.

10. Sobre el artículo 18 del acuerdo ministerial, los accionantes señalan que se vulnera el derecho a la consulta, al consentimiento previo y otros derechos al determinar que el resultado de la consulta no es vinculante.
11. En relación con el artículo 20 del acuerdo ministerial, los accionantes señalan que en la consulta no se toma en cuenta las distintas cosmovisiones de cada una de las comunidades. Así, señalan que el proceso consultivo pasa a ser una mera formalidad.
12. Adicionalmente, en su demanda, los accionantes también solicitan la suspensión de los efectos del acuerdo ministerial porque consideran que vulnera sus derechos individuales y colectivos, atenta contra la existencia de las comunidades y fractura el tejido social.

5. Admisibilidad

13. El artículo 80 de la LOGJCC establece que la Sala de Admisión decidirá sobre la admisibilidad de la demanda en función de la verificación de los requisitos contenidos en el artículo 79 del mismo cuerpo normativo.²
14. De la revisión de la demanda, se verifica que existe una identificación de la autoridad ante quien se propone la acción; la identificación clara de las personas demandantes; y, la denominación del órgano emisor de la norma impugnada, con lo cual se da cumplimiento a los numerales 1, 2, 3, 7 y 8 del artículo 79 de la LOGJCC.
15. De igual forma, se da cumplimiento al numeral 4 del artículo 79 de la LOGJCC al individualizarse las disposiciones jurídicas acusadas como inconstitucionales, contenidas en el apartado tercero de este auto.

² LOGJCC, artículo 79: “La demanda de inconstitucionalidad contendrá: 1. La designación de la autoridad ante quien se propone. 2. Nombre completo, número de cédula de identidad, de ciudadanía o pasaporte y domicilio de la persona demandante. 3. Denominación del órgano emisor de la disposición jurídica objeto del proceso; en el caso de colegislación a través de sanción, se incluirá también al órgano que sanciona. 4. Indicación de las disposiciones acusadas como inconstitucionales. 5. Fundamento de la pretensión, que incluye: a) Las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance. b) Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa. 6. La solicitud de suspensión provisional de la disposición demandada debidamente sustentada, cuando a ello hubiere lugar; sin perjuicio de la adopción de otras medidas cautelares conforme la Constitución y esta Ley. 7. Casillero judicial, constitucional o correo electrónico para recibir notificaciones. 8. La firma de la persona demandante o de su representante, y de la abogada o abogado patrocinador de la demanda.”

- 16.** Respecto al fundamento de la pretensión, el numeral 5 del artículo 79 de la LOGJCC contiene dos requisitos que deben ser verificados por la Sala de Admisión.³ Así, el primero se cumple ya que los accionantes identifican que el acuerdo ministerial infringe lo dispuesto en los artículos 1; 10; 11 numerales 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9; 57 numeral 17; 133; y, 226 de la Constitución. De igual manera afirman que el acuerdo ministerial impugnado es contrario a lo dispuesto en los artículos 6 y 8 del convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; lo dispuesto en los artículos 3, 19, 32 y 38 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas; lo dispuesto en el artículo 23 de la Declaración de la Organización de Estados Americanos sobre Pueblos Indígenas; y, lo dispuesto en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.
- 17.** El segundo requisito contenido en el numeral 5 del artículo 79 de la LOGJCC ordena que los accionantes presenten argumentos claros, específicos y pertinentes por los cuales se considera la inconstitucionalidad de las disposiciones acusadas. Dicho requisito se cumple pues los accionantes han aportado razones por las que consideran que el acuerdo ministerial no cumplió con el requisito de la consulta prelegislativa, que su contenido debería estar en una ley orgánica y que se estaría coartando su derecho a la consulta previa, libre e informada.

6. Solicitud de suspensión provisional de las normas

- 18.** El numeral 6 del artículo 79 de la LOGJCC establece que la solicitud de suspensión provisional de la disposición demandada estará debidamente sustentada, cuando a ello hubiere lugar.

³ LOGJCC, artículo 79 numeral 5 “La demanda de inconstitucionalidad contendrá: [...] 5. Fundamento de la pretensión, que incluye: a) Las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance. b) Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”.

19. Sobre este tipo de medidas, la Corte Constitucional ha señalado que el juzgador tiene que constatar la concurrencia de cuatro requisitos (i) hechos creíbles o verosimilitud;⁴ (ii) inminencia;⁵ (iii) gravedad;⁶ y, (iv) derechos amenazados o vulnerados.⁷
20. Respecto a la solicitud realizada por la accionante, este Tribunal considera que no se encuentra debidamente sustentada conforme determina el artículo 79 numeral 6 de la LOGJCC principalmente en cuanto a la gravedad, intensidad e irreparabilidad del daño o el perjuicio que acarrea que la norma continúe surtiendo efectos, pues se limita a señalar como argumento la supuesta evidencia de que las normas impugnadas vulnerarían derechos constitucionales, para lo cual reitera la argumentación respecto de la inconstitucionalidad de las normas demandadas.
21. Es decir, los accionantes no han justificado la verosimilitud de los hechos que podrían generar la vulneración de los derechos. Tampoco ha cumplido con el requisito de inminencia pues no se ha demostrado cuál es el peligro de demora. Finalmente, tampoco cumple con el requisito de gravedad puesto que no ha demostrado cuáles serían los daños irreversibles o la intensidad o frecuencia de la violación de derechos.
22. En consecuencia, por lo manifestado en los párrafos precedentes, se resuelve negar el pedido de suspensión provisional de la norma impugnada.

7. Decisión

23. Por lo expuesto, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **ADMITIR** a trámite la acción pública de inconstitucionalidad **12-24-IN** y **NEGAR** la

⁴ CCE, sentencia 118-22-JC/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 29. “la demanda de medidas cautelares debe permitir una presunción razonable de veracidad”.

⁵ CCE, sentencia 118-22-JC/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 28. Se refiere a la existencia de una circunstancia apremiante que amerita “un remedio urgente pues su demora redundaría en un mayor riesgo de afectación de uno o varios derechos (peligro en la demora)”.

⁶ CCE, sentencia 118-22-JC/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 32. “Se considerará grave cuando pueda ocasionar daños irreversibles o por la intensidad o frecuencia de la violación”. Esta Corte ha desarrollado que: “Un daño es irreversible cuando no se puede volver a un estado o condición anterior. Un daño es intenso cuando [...] es profundo, importante, como cuando produce dolor o su cuantificación es considerable o difícil de cuantificar. Una violación es frecuente cuando sucede habitualmente e incluso cuando se puede determinar un patrón en la violación.

⁷ CCE, sentencia 118-22-JC/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 34. El cuarto requisito exige a la autoridad judicial identificar si los derechos amenazados o vulnerados se encuentran reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales de derechos humanos.

solicitud de suspensión provisional de la norma impugnada, sin que esta decisión implique un pronunciamiento sobre la materialidad de la pretensión.

24. Córrese traslado con este auto y la copia de la demanda al Ministerio de Energía y Minas, a la Presidencia de la República y a la Procuraduría General del Estado a fin de que, en el término de quince días, intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las disposiciones demandadas.
25. Poner en conocimiento del público la existencia del proceso a través de la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y el portal electrónico de la Corte Constitucional.
26. Las partes procesales, las entidades públicas y terceros con interés deberán señalar sus correos electrónicos para recibir las notificaciones correspondientes, por intermedio de escritos suscritos electrónicamente, en el marco de lo dispuesto en la Resolución N.º 007-CCE-PLA-2020. Los escritos y documentación solicitada podrán ser remitidos a través de la ventanilla electrónica de la Corte Constitucional, ingresando al siguiente vínculo: <http://sacc.corteconstitucional.gob.ec:8081/app/inicio>.

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

RAZÓN. Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado con voto de mayoría de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, y un voto salvado del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, en sesión del Primer Tribunal de Sala de Admisión, de 12 de julio de 2024. Lo certifico.

Documento firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN

AUTO 12-24-IN

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respetuosamente me aparto del auto de mayoría de la causa 12-24-IN por las consideraciones que se exponen a continuación:

1. Fundamentos y pretensiones

2. La demanda de acción pública de inconstitucionalidad planteada sostiene que los artículos 13, 15, 18, 20, 22, 23 y el Anexo A del acuerdo ministerial MEM-MEM-2024-0002-AM que contiene el “Manual para la operativización de la consulta previa libre e informada” serían contrarias a las disposiciones de los artículos 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 57.17, 133 y 226 de la Constitución. En adición señala que las disposiciones impugnadas serían contrarias al artículo 6 números 1 y 2 y 8 del Convenio 169 de la OIT; a los artículos 3, 4, 19, 38 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; así como al artículo 23 numerales 1 y 2 de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Organización de Estados Americanos y artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. Al respecto, los accionantes indican:

2.1. Sostienen que el artículo 13 del acuerdo impugnado “obliga a inscribirse, registrarse, fractura la cultura y cosmovisión de las comunidades indígenas, son lógicas distintas.” Al respecto, indican que, en el supuesto que no se realice un registro, se debe realizar una solicitud fundamentada cuando esta participación “es un derecho y obligación del estado”. Por lo expuesto indica que la consulta previa, libre e informada “se caracteriza por la libertad que genera su procedimiento, no se requiere de inscripción y registro de las personas o integrantes de la comunidad a ser consultada.” Indica que el “registro e inscripción, se regula con una óptica occidental, con una visión ius positivista, no alcanza a entender la cosmovisión de los pueblos originarios que tienen otra lógica, otra dinámica, otros estándares”.⁸ Señalan que, el acuerdo impugnado “restringe la participación solo aceptan a los inscritos quienes podrán participar, solo la comunidades que fundamentan su participación al final el Estado califica quien debe participar y quien no y lo más grave prescribe una consulta para

⁸ Escrito 15 de abril de 2024, pág. 1.

cumplir el requisito forma procedimental y luego la consulta no es vinculante, da igual que la comunidad acepte o no”.⁹

2.2. Consideran que el artículo 15 del acuerdo impugnado tiene un concepto de consulta previa, “es demasiado rígida y excluyente, impide la participación de otras organizaciones comunitarias que trabajan articuladas a una comunidad, llámese organizaciones comunitarias de riego, de agua potable, de Seguridad Social, de educación, productivas ONGs, universidades que trabajan en un gran tejido social en una comunidad determinada”.¹⁰

2.3. Sostienen que el artículo 18 del acuerdo impugnado “es absolutamente regresivo en derechos colectivos, transita en contravía de a los derechos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades”, porque considera que existe un conjunto de normas que:

obligan imperativamente a los Estados a celebraran consultas y cooperación de buena fe con los pueblos indígenas interesado 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, es decir la consulta no es un simple mecanismo procedimental o formal sino un derecho que no se debe soslayar, sino debe cumplir pero con un propósito.¹¹

2.4. Indican que el artículo 20 del artículo impugnado vulnera derechos porque en la consulta previa “no se toma en cuenta las cosmovisiones y cosmovivencias propias de cada comunidad, y si no se entiende y se demora en el proceso”.¹²

2.5. Señalan que se vulnera el artículo 22 porque con la disposición agregada referente a la irretroactividad del manual “no podrán efectuar consultas a procesos que están viciados de nulidad por falta de consulta previa. Al respecto, refieren que la disposición impugnada “confunde [...] el principio de irretroactividad prescrito en el artículo 300 de la Constitución Política que prescribe exclusivamente sobre temas tributarios.”¹³

2.6. Manifiestan que las Disposición General Tercera hace referencia al Anexo A, pero que ese documento “es secreto de estado que no conocemos de qué se trata y seguramente tendrá más violaciones constitucionales y convencionales. Se entiende que las leyes y normativas deben cumplir con el

⁹ Demanda, expediente digital, pág. 13.

¹⁰ Escrito 15 de abril de 2024, pág. 2.

¹¹ Escrito 15 de abril de 2024, pág. 3.

¹² Escrito 15 de abril de 2024, pág. 5.

¹³ *Ibíd.*

principio de publicidad, en este caso se suma a vulneraciones sistemáticas de tal derecho”.¹⁴

- 2.7. Por último, indican que las disposiciones citadas “se contradicen a las disposiciones constitucionales y de los instrumentos internacionales, se viola en la forma, es decir, el nacimiento de esta norma nace viciada irrespetando lo que dispone la Constitución en lo referente a la creación de leyes y no de cualquier ley.” Porque “quién debía expedir la ley orgánica es la Asamblea Nacional y para expedir la ley orgánica, la Asamblea Nacional tenía que primeramente realizar la consulta pre legislativa conforme dispone el artículo 57 numeral 17 en concordancia con la jurisprudencia abundante existente”.¹⁵ Señalan que, no se hizo consulta prelegislativa por lo que el decreto es inconstitucional por la forma¹⁶

2. Análisis de admisibilidad

3. La LOGJCC, en su artículo 79.5, exige que la acción pública de inconstitucionalidad contenga: (i) las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y (ii) los argumentos claros, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa. En tal virtud, el accionante debe hacer un esfuerzo para cumplir con una carga argumentativa que permita a este Organismo hacer un pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad.
4. En el caso concreto, se observa que los accionantes no realizan una individualización de las normas constitucionales que consideran podrían contraponerse con las disposiciones impugnadas. Así también, no se observa una enunciación jurídica sobre los principios que consideran que podrían verse afectados en la disposición impugnada. Es decir, el texto de la demanda propuesta no se desprende un argumento claro y específico que permita un pronunciamiento sobre el control abstracto de constitucionalidad del acuerdo ministerial.
5. En específico, los argumentos contenidos, en los párrafos 2.1 y 2.4 *supra*, indican que las disposiciones impugnadas no toman en cuenta las cosmovisiones y cosmovivencias propias de cada comunidad. No obstante, no señalan cuál es el alcance y contenido de estos presupuestos, ni tampoco las normas constitucionales que se verían infringidas.

¹⁴ *Ibíd.*

¹⁵ Escrito 15 de abril de 2024, pág. 7.

¹⁶ Demanda, expediente digital, pág. 15.

6. Respecto del argumento contenido en el párrafo 2.2. *supra*, señalan que para la consulta previa se debería tomar en cuenta a otros sujetos. No obstante, no indica la norma constitucional con la cual podría existir confrontación, ni las razones por las cuales se requiere la participación de otros grupos.
7. Sobre el cargo recogido en el párrafo 2.3 *supra*, no presentan argumentos claros y específicos sobre las razones por las cuales el artículo 18 del acuerdo ministerial sería regresivo a derechos conforme afirma su alegación. Tampoco indican los derechos que consideran se verían afectados ni las normas con las cuales existiría la presunta inconstitucionalidad.
8. El argumento contenido en el párrafo 2.5 *supra*, hacen referencia a una supuesta confusión entre la irretroactividad tributaria y a los procesos que se encuentran “viciados de nulidad por falta de consulta previa”. No obstante, el argumento planteado no indica la norma o presupuesto constitucional que se vería afectado con esta disposición.
9. En relación con el argumento contenido en el párrafo 2.6 *supra*, los accionantes indican que la disposición general tercera sería contraria a la Constitución porque hace referencia al Anexo A, pero que ese anexo no se encuentra disponible. Para ello, hacen referencia al principio de publicidad. Ahora bien, este argumento parte del supuesto de que el anexo es secreto y asume que existirían vulneraciones de derechos, sin embargo, no ofrece un argumento claro y específico respecto a la inconstitucionalidad de la norma.
10. Sobre el argumento contenido en el párrafo 2.7 *supra*, el argumento no indica las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance. Por lo que, tampoco podría considerarse como un argumento claro y específico que permita considerar que existe una incompatibilidad normativa y pueda ser analizado dentro del control abstracto de constitucionalidad.

3. Decisión

11. Por las razones expuestas, considero que se debió **INADMITIR** a trámite la acción pública de inconstitucionalidad presentada dentro de la causa 12-24-IN.

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

RAZÓN. - Siento por tal que el voto salvado que antecede fue presentado en sesión del Primer Tribunal de Sala de Admisión, de 12 de julio de 2024. Lo certifico.

Documento firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN