

Quito, D.M., 30 de junio de 2021

**CASO No. 5-13-IA**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** La Corte Constitucional analiza la constitucionalidad del artículo 4 del Decreto Ejecutivo No. 74 de 15 de agosto de 2013; del artículo 5 del mismo instrumento sustituido por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 84 de 17 de agosto de 2013; y, del Oficio No. T.4980-SNJ-13-719 de 23 de agosto de 2013, emitido por la Presidencia de la República, referentes a la solicitud de la Declaratoria de Interés Nacional de la Explotación Petrolera de los Bloques 31 y 43 dentro del Parque Nacional Yasuní. Tras realizar el análisis correspondiente se resuelve rechazar por improcedente la demanda.

**I. Antecedentes**

1. El doctor Tarquino Orellana Serrano con fecha 05 de septiembre de 2013, presentó una demanda de inconstitucionalidad de dos disposiciones del Decreto Ejecutivo No. 74 de 15 de agosto de 2013 (publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 72 de 03 de septiembre de 2013) reformado por el Decreto Ejecutivo No. 84 de 17 de agosto de 2013 (publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 77 de 10 de septiembre de 2013), emitidos por el ex Presidente de la República, Rafael Correa Delgado; y, del oficio No. T.4980-SNJ-13-719 de 23 de agosto de 2013 suscrito por el antedicho ex Primer Mandatario, referentes al pedido de declaratoria de interés nacional de la explotación petrolera de los bloques 31 y 43 dentro del Parque Nacional Yasuní, dirigido a la ex Presidenta de la Asamblea Nacional del Ecuador, Gabriela Rivadeneira; solicitando como medida cautelar la suspensión del trámite parlamentario al respecto.
2. Este caso signado con No. 5-13-IA (del cual se certifica no consta otro con identidad de objeto y acción), fue admitido el 10 de mayo de 2016, casi tres años de haber sido presentada, por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional (integrada por los ex jueces Alfredo Ruiz Guzmán, Wendy Molina Andrade y Ruth Seni Pinoargote); habiéndose corrido traslado con el contenido de la demanda a la Presidencia de la República (PR), Asamblea Nacional (AN) y Procuraduría General del Estado (PGE) para su contestación, sin que conste en autos un análisis y decisión sobre la medida cautelar solicitada por el accionante, por lo que, siendo el estado de la causa el de

resolver sobre el fondo de las pretensiones y al haberse tramitado actuaciones que se pretendían evitar<sup>1</sup>, no es posible emitir un pronunciamiento al respecto.

3. El extracto de la demanda elaborado el 26 de mayo de 2016 fue publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 773 de 10 de junio de 2016, para el conocimiento y pronunciamiento de la ciudadanía; siendo remitido el expediente a la Jueza Sustanciadora Ruth Seni Pinoargote el 02 de junio de 2016.
4. En el expediente obran las comunicaciones de la Asamblea Nacional de 15 de junio de 2016 (Ab. Mauro Naranjo, Procurador Judicial de la Presidenta de la AN, Gabriela Rivadeneira); de la Presidencia de la República de 16 de junio de 2016 (Dr. Alexis Mera, Secretario General Jurídico de la PR); y, de la Procuraduría General del Estado de esta última fecha (Dr. Marcos Arteaga, Director Nacional de Patrocinio de la PGE).
5. El 05 de febrero de 2019, fueron posesionados los actuales jueces constitucionales para el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales. En sorteo de 19 de marzo de 2019, correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien mediante providencia de 09 de junio de 2021 avocó conocimiento y solicitó a la Presidencia de la República, que en el término de cinco días informe y certifique si los decretos ejecutivos N° 74 y 84, de 15 y 17 de agosto de 2013, respectivamente, se encuentran vigentes o sin han sido reformados o derogados.
6. Mediante escrito de 22 de junio de 2021, la Presidencia de la República certificó que los decretos ejecutivos materia de impugnación no han sido derogados expresamente.
7. El Pleno de la Corte Constitucional reprocha la falta de celeridad de las anteriores conformaciones de este Organismo en la tramitación de la presente causa, que tardó casi tres años en ser admitida a pesar de ser una acción interpuesta en el año 2013.

## II. Disposiciones demandadas

8. **En cuanto a los Decretos emitidos por la Presidencia de la República, se demanda el artículo 4 del Decreto Ejecutivo No. 74 de 15 de agosto de 2013 y del artículo 5 del mismo instrumento, sustituido por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 84 de 15 de agosto de 2013, que disponen:**

*“Art. 4.- En el plazo máximo de cinco (5) días hábiles, los ministros Coordinador de la Política Económica; Ambiente; Justicia, Derechos Humanos y Cultos; y Recursos Naturales No Renovables, deberán informar a la Presidencia de la República sobre la viabilidad ambiental, técnica, financiera y constitucional de la explotación de los campos petroleros en el Parque Nacional Yasuní, para efectos de solicitar fundadamente a la*

---

<sup>1</sup> La suspensión de los trámites de discusión política en la Asamblea Nacional de la solicitud remitida por la Presidencia de la República (numeral sexto de la demanda).

*Asamblea Nacional para que autorice la explotación petrolera en el Parque Nacional Yasuní.*

*Art. 5.- En el caso de que la Asamblea Nacional autorice la actividad extractiva, esta no podrá desarrollarse en un área superior al uno por mil del territorio del Parque Nacional Yasuní”.*

- 9. En relación al Oficio de la Presidencia de la República No. T.4980-SNJ-13-719 de 23 de agosto de 2013 dirigido a la Asamblea Nacional del Ecuador,** éste es contenido del pedido de la declaratoria de interés nacional de la explotación petrolera de los bloques 31 y 43 dentro del Parque Nacional Yasuní, citando como sustento el artículo 407 de la Constitución, así solicita en su parte pertinente:

*“a la Asamblea Nacional, en la interpuesta persona de su Presidenta, se sirva declarar de interés nacional conforme establece el Art. 407 de la Constitución de la República, la explotación petrolera de los bloques 31 y 43, dentro del Parque Nacional Yasuní, de conformidad con los fundamentos relatados”.*

### **III. Alegaciones de la acción**

- 10.** El accionante aduce: *“Sostenemos y fundamentamos la petición de declaratoria de inconstitucionalidad en tanto la norma que se invoca es impertinente, los actos preparatorios y la solicitud, en todos los caso (sic), parten del supuesto falso de que el área del Yasuní es intangible solamente por su cualidad natural, sin considerar que el Yasuní es territorio ancestral de los pueblos no contactados, área natural intangible e irreductible, patrimonio natural y genético del Estado que no puede ser afectado por actividades extractivas, según disponen los Arts. 57.21 de la Constitución y los que son pertinentes”.*
- 11.** En adición alega que: *“el interés nacional sólo puede ser un interés constitucional, un valor que la Constitución proteja. Desde luego es un interés nacional y una necesidad colectiva la lucha contra la pobreza, el mejoramiento de las condiciones de vida, pero, obviamente, como hemos demostrado, como manda la Constitución, tales propósitos, no pueden hacerse ni concretarse a expensas y en destrucción, violación de otros derechos, menos todavía, de los derechos a la vida, al territorio, a la cultura de los pueblos ancestrales u originarios”.*
- 12.** Expone que *“no vale conciliación en la intangibilidad e irreductibilidad de los derechos cuanto más que, evidentemente no existen derechos en conflicto, no hay pugna de derechos, no hay ningún sujeto individual ni colectivo que reclame la explotación petrolera para satisfacer un derecho particular, salvo la intención, la decisión discrecional no fundamentada constitucionalmente, caprichosa, imponente y preponderante del Sr. Presidente Constitucional de la República”.*
- 13.** Expresa que las disposiciones impugnadas contravienen en los artículos 1; 3 numeral 1; 11 numerales 2, 4, 7, 8, 9; 12; 14; 66; 71; 73; 74; 76 numeral 7 literal l); 84; 85;

275; 276 numerales 1, 2 y 4; 277 numeral 1; 283; 284 numeral 9; 313; 317; 340; 341; 358; 395; 396; 397 numeral 4; 406; 408; 414; 417; 424; 427; 441; y, 442 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE).

#### IV. Contestaciones a la acción

##### 4.1. De la Presidencia de la República del Ecuador

14. El Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, alega que los actos administrativos impugnados están agotados, ya que los mismos se cumplieron, motivo por el cual se debería rechazar la pretensión de inconstitucionalidad planteada y desechar la demanda.
15. Enfatiza que la demanda de inconstitucionalidad es improcedente ya que incumple con el presupuesto determinado en los literales a) y b) del numeral 5 del artículo 79 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante LOGJCC), así expone que: *“El actor en su demanda no argumenta en lo más mínimo por qué considera que existe una incompatibilidad (...) El actor se limita a enumerar varios artículos de la Constitución de la República que, según él, se transgreden con los actos administrativos anteriormente citados (...) el accionante no establece argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa. El actor no fundamenta por ejemplo, de qué manera los artículos 4 y 5 de los mencionados decretos o el oficio No. T. 4980-SNJ-13719 (sic), contrariaría lo relacionado con los tratados internacionales (artículo 417), o con el principio de igualdad formal y material (artículo 11, número 3) citados en su demanda; sencillamente se limita a enumerar varios principios constitucionales y a citar textos fuera de contexto, pero de manera alguna argumenta de qué manera los artículos cuya inconstitucionalidad se demanda contravienen a la Constitución de la República”*.
16. El legitimado pasivo enfatiza en dos escenarios constitucionales; el primero configurado por el artículo 57 numeral 21 de la Constitución de la República (en adelante CRE), respecto de territorios con presencia de pueblos en aislamiento voluntario *“en cuyo caso, está prohibida todo tipo de actividad extractiva, e incluso se tipifica como delito su transgresión “; y, el segundo “establecido en el artículo 407, claramente se refiere a áreas protegidas y zonas declaradas como intangibles, en donde por regla general se prohíbe cualquier actividad extractiva, pero estableciendo también la posibilidad de excepcionalmente explotar dichos recursos, previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea, por petición del Presidente de la República”*.
17. Expresa que: *“no se entiende en lo más mínimo, los argumentos por el cual el accionante considera que el artículo 5...vulnera norma constitucional alguna”, sino que por el contrario establece un límite a la extensión sobre la cual se realizaría la*

*explotación petrolera (...) busca limitar y reducir al mínimo necesario el impacto que podría causar el desarrollo de las diferentes etapas de la actividad extractiva”.*

18. En este contexto, indica que a través del decreto ejecutivo impugnado se requirió a varios de los Ministros informes sobre la viabilidad ambiental, técnica, financiera y constitucional de la explotación de los campos petroleros, lo cual no vulnera ninguna norma constitucional, sino que: *“la finalidad de esta disposición fue precisamente tener los parámetros necesarios para determinar si era o no viable la explotación petrolera en dichos campos petroleros”*; lo que fue acatado por las diversas carteras de Estado; y, específicamente el Ministerio de Justicia habría informado que en los bloques 31 y 43, no se ha evidenciado presencia de pueblos en aislamiento voluntario, por lo que, la explotación de dichos campos no atenta contra la prohibición establecida en el artículo 57 número 21 de la CRE; y, en su lugar se ha cumplido con la norma constitucional del artículo 407.

#### **4.2. De la Procuraduría General del Estado**

19. El Director Nacional de Patrocinio de la PGE alega que: *“los decretos ejecutivos y el oficio impugnados, no constituyen resolución alguna. Dichos actos preparatorios han sido realizados dentro de las facultades constitucionales del presidente de la República (...) el accionante, no ha señalado de manera clara cuál es la supuesta inconstitucionalidad por el fondo, de los artículos 4 y 5 del Decreto Ejecutivo No. 74, éste último reformado por el Decreto 84; sólo ha señalado de manera general que el acto administrativo de carácter general es inconstitucional, es así que, su demanda carece de razones claras, específicas, pertinentes y suficientes que conduzcan a la declaratoria de inconstitucionalidad”*.
20. Expone que la Asamblea Nacional del Ecuador declaró de interés nacional la explotación de los Bloques 31 y 43, determinando a Petroamazonas EP como la empresa pública encargada de la operación extractiva; sin realización de actividades extractivas en la Zona Intangible Tagaeri-Taromenane, con la protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario acorde al artículo 407 de la CRE.

#### **4.3. De la Asamblea Nacional del Ecuador**

21. El Procurador Judicial de la Presidenta de la Asamblea Nacional en su escrito de comparecencia menciona que no debe contarse con la Función Legislativa como legitimada pasiva de esta acción.

### **V. Competencia de la Corte Constitucional**

22. El artículo 436 numeral 4 de la Constitución de la República establece que la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las peticiones de inconstitucionalidad contra actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública.

23. En tanto que el artículo 98 inciso segundo de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) dispone que la Corte Constitucional conocerá acciones de inconstitucionalidad respecto de “*cualquier acto normativo de carácter general y de cualquier acto administrativo con efectos generales*”; y el artículo 135 primer inciso del mismo cuerpo legal establece: “*Procederá la acción de inconstitucionalidad respecto de cualquier acto normativo o administrativo de carácter general que vulnere normas constitucionales*”.

## VI. Análisis constitucional

24. La acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 436 numeral 4 de la CRE, tiene como objeto ejercer el control abstracto de constitucionalidad de actos administrativos con efectos generales; razón por la cual, resulta de suma importancia determinar la naturaleza y los efectos jurídicos de los actos materia de control, a efectos de establecer si le corresponde a este Organismo pronunciarse sobre una posible incompatibilidad de éstos con el texto de la Norma Fundamental.
25. Así tenemos, que la Constitución de la República ha contemplado como un presupuesto *sine qua non* para el ejercicio de esta acción jurisdiccional, que el acto administrativo que se impugna tenga la cualidad de producir **efectos generales**; es decir, que se encuentre revestido de un nivel de abstracción que provoque que su aplicación se efectúe de forma impersonal e indeterminada<sup>2</sup> (dirigido a todo aquel cuya conducta se subsuma al presupuesto de hecho al que se constriñe el acto administrativo).
26. Es imperativo comprender que el carácter de “generalidad” al que se hace referencia en la CRE, enfatiza la capacidad de los actos administrativos de regular situaciones *temporales* en abstracto.
27. Tampoco se debe perder de vista que una de las principales características que define al acto administrativo, radica en que se agota con su cumplimiento<sup>3</sup>; ya que de lo contrario, si el acto tiene la capacidad de integrarse en el ordenamiento jurídico y permanecer en el mismo de forma objetiva y positivizada, será claro que nos encontramos frente a un acto normativo de carácter administrativo.
28. Ahora bien, otro criterio que se deberá observar es el relativo al alcance de sus efectos. En tal virtud, el acto administrativo de efectos generales debe propender a que su vigencia genere efectos directos e inmediatos, de modo que su aplicación no se encuentre condicionada a la existencia de otro acto ulterior para que pueda producir los efectos jurídicos deseados. Lo dicho será necesario a fin de comprender su verdadera esencia y poder diferenciarlo del acto de simple administración, toda vez,

<sup>2</sup> Ver sentencia de la Corte Constitucional N° 4-13-IA/20 02 de diciembre de 2020, párrafo 33.

<sup>3</sup> El Código Orgánico Administrativo, COA (Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 07 de julio de 2017) enfatiza en su artículo 98 que los actos administrativos se caracterizan por contener una actuación “*que se agote con su cumplimiento*”.

que estos últimos tienen la particularidad de ser actos mediatos, consultivos o preparatorios para la formación de la voluntad administrativa y que dada su naturaleza no son propiamente impugnables<sup>4</sup>.

29. En el caso materia de análisis se logra advertir con meridiana claridad que los actos impugnados no tienen la aptitud para producir efectos jurídicos por sí solos -debido a que los mismos no gozan de la condición de aplicabilidad directa e inmediata-, puesto que se constituyen como “actos preparatorios”<sup>5</sup> para que el Presidente de la República solicite de forma fundamentada a la Función Legislativa que apruebe la eventual declaratoria de interés nacional para la explotación petrolera de los bloques 31 y 43 dentro del Parque Nacional Yasuní, esto, según adujo la Presidencia de la República de ese entonces, en estricto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 407 de la CRE.
30. Concretamente, el oficio No. T.4980-SNJ-13-719 de fecha 23 de agosto de 2013, suscrito por el ex Presidente de la República, dirigido a la entonces Presidenta de la Asamblea Nacional del Ecuador, tiene como antecedente el artículo 4 del Decreto Ejecutivo No. 74 de 15 de agosto de 2013 y el artículo 5 del mismo instrumento, sustituido por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 84 de 17 de agosto de 2013. En su contenido se tratan de disposiciones expresas y con un receptor plenamente identificado, por las cuales el ex Presidente de la República ordena a varios ministerios que en el término perentorio de cinco (5) días presenten sus informes sobre la viabilidad ambiental, técnica, financiera y constitucional “*para efectos de solicitar fundadamente a la Asamblea Nacional para que autorice la explotación petrolera en el Parque Nacional Yasuní*” (artículo 4 del Decreto Ejecutivo No. 74); y que en caso de aprobarse la actividad extractiva, esta no sea “*superior al uno por mil del territorio del Parque Nacional Yasuní*” (artículo 5 del Decreto No. 74 sustituido por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 84).
31. Tal como se puede apreciar los decretos ejecutivos materia de impugnación, se fundan como órdenes o instrucciones<sup>6</sup> impartidas por el Presidente de la República a varias carteras de Estado dependientes de la Función Ejecutiva, disposiciones que fueron emitidas en el ejercicio de la potestad de direccionamiento conferida por el artículo 147.5 de la CRE. De tal manera, que los artículos acusados de inconstitucionales no son en *stricto sensu* actos administrativos de efectos generales, sino directrices específicas<sup>7</sup> -dictadas en virtud del principio de jerarquía<sup>8</sup> organizativa de la Función

---

<sup>4</sup> Sobre la impugnación de los actos de simple administración, el artículo 74 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (vigente a la época) disponía que: “*Los actos de simple administración por su naturaleza consultiva y preparatoria a la manifestación de la voluntad administrativa no son propiamente impugnables. Ello sin perjuicio del derecho a impugnar el acto administrativo que omitió un dictamen o informe cuando ellos eran necesarios o cuando se sustentó en un informe o dictamen erróneo*”.

<sup>5</sup> Término utilizado por el propio accionante en el numeral tercero de su demanda.

<sup>6</sup> Como referencia ver el artículo 122 del COA.

<sup>7</sup> Ver el artículo 11 letras b) y f) del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva.

- Ejecutiva- con destinatarios plenamente singularizados e identificables, lo cual permite colegir que sus efectos son propiamente de naturaleza plurindividual.
32. Por otro lado, en cuanto al oficio No. T.4980-SNJ-13-719 de fecha 23 de agosto de 2013, y sus respectivos anexos, se verifica que se trata de una declaración unilateral que se realiza en función de una prerrogativa exclusiva del Presidente de la República.
  33. En esta actuación se **solicita** *“a la Asamblea Nacional, en la interpuesta persona de su Presidenta, se sirva declarar de interés nacional conforme establece el Art. 407 de la Constitución de la República<sup>9</sup>, la explotación petrolera de los bloques 31 y 43, dentro del Parque Nacional Yasuní, de conformidad con los fundamentos relatados”* (énfasis añadido).
  34. De manera que se denota que la solicitud de la máxima autoridad de la (PR) dirigida al órgano parlamentario (AN) tampoco es un acto administrativo de efectos generales, por cuanto, no tiene la capacidad de crear efectos jurídicos *per se*, en razón de que su materialización dependía sustancialmente de la posterior aprobación de la Asamblea Nacional (situación que hasta ese momento era un hecho futuro e incierto).
  35. En tal virtud, los Decretos Ejecutivos N° 74 de 15 de agosto de 2013 y 84 de 17 de agosto de 2013, tuvieron como objeto recopilar informes (elementos de juicio u opinión)<sup>10</sup> de los Ministerios del Ramo, para ser incorporados en el oficio de la Presidencia de la República No. T.4980-SNJ-13-719 de 23 de agosto de 2013, actuaciones consumadas que no contienen disposiciones jurídicas abstractas e imperativas, y que derivaron en una petición formal a ser tratada por parte la Asamblea Nacional<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> El artículo 6 del Código Orgánico Administrativo, reconoce al principio de jerarquía acorde al siguiente concepto: *“Principio de jerarquía. Los organismos que conforman el Estado se estructuran y organizan de manera escalonada. Los órganos superiores dirigen y controlan la labor de sus subordinados y resuelven los conflictos entre los mismos”*.

<sup>9</sup> El primer inciso del artículo 407 de la Constitución dispone: *“Art. 407.- Se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. Excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular”*.

<sup>10</sup> Referencia del artículo 122 del Código Orgánico Administrativo y 74 del Estatuto del Régimen y Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (vigente al momento de la presentación de la demanda).

<sup>11</sup> En la solicitud de la PR dirigida a la AN de modo general se hace constar que:

En el Acuerdo Ministerial 332 promulgado el 20 de noviembre de 1979 fue declarado el Parque Nacional Yasuní PNY con 649.730 hectáreas.

En el Decreto Ejecutivo 552 promulgado el 02 de febrero de 1999 se declaró zona intangible a un territorio de 700.000 hectáreas tierras de habitación y desarrollo de los grupos Huaorani conocidos como Tagaeri y Taromenane que permanecen sin contacto, ubicadas hacia el sur de las tierras adjudicadas a la nacionalidad Huaorani en 1990 y del Parque Nacional Yasuní.

En el Decreto Ejecutivo 2187 promulgado el 16 de enero de 2007 se efectuó la delimitación de ese territorio en 758.051 hectáreas.

36. En este punto, es menester relieves que las actuaciones que posteriormente fueron tramitadas y procesadas en la Asamblea Nacional del Ecuador; en el Ministerio del Ambiente; e, incluso constantes en un pronunciamiento popular, no han sido expresamente demandadas, por lo que, la Corte Constitucional no emite ningún pronunciamiento al respecto.<sup>12</sup>

---

En el Decreto Ejecutivo 847 promulgado el 08 de enero de 2008 se planteó la propuesta de conservar el petróleo bajo tierra mediante el “Fideicomiso Iniciativa Yasuní ITT”, el mismo que al haberse recaudado menos del 0,003% del monto proyectado se liquidó.

<sup>12</sup> En la Asamblea Nacional del Ecuador las Comisiones Especializadas Permanentes de Justicia y Estructura del Estado; de Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa; de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio; de Derecho Colectivos Comunitarios y la Interculturalidad; y, de Biodiversidad y Recursos Naturales, que consolidó el Informe Favorable para el Pedido de la PR a la AN consta: “*Recomendaciones específicas en materia ambiental (...) se recomienda la observancia de los siguientes parámetros técnicos especiales:*

*En la etapa de Exploración. - Antes de iniciar la etapa de exploración y estudios sísmicos, se debe realizar una caracterización ecológica total de las zonas a ser exploradas. Esta caracterización debe como mínimo contar con los siguientes elementos: Caracterización ecológica de los suelos (...) Caracterización ecológica a nivel del bosque (...) Estos grupos nos dan la posibilidad de realizar monitoreos y auditorías ambientales de mayor precisión. Es de suma importancia el estudio de los mamíferos superiores, aves y otros vertebrados, dado que constituyen la base no solo de importantes procesos ecológicos, sino que sus factores de distribución están estrechamente ligados a los "cotos de caza" utilizados por las poblaciones que se asientan en el Parque Nacional Yasuní y sus alrededores. Pueblos que dependen de su distribución, como los Tagaeri y Taromenane (...) Caracterización ecológica de los cursos de agua (...)*

*En la etapa de explotación. - Durante la etapa de explotación deben instalarse en las áreas a ser afectadas estaciones de monitoreo ambiental (...) Se deben como mínimo realizar los siguientes monitores in situ y ex situ: 1. Análisis de biodiversidad de suelos; 2. Análisis de integridad físico-química de suelos; 3. Monitoreo de migración de elementos tóxicos a través de escorrentía en los suelos; 4. Monitoreo de la vegetación circundante, que permita medir la afectación en un radio significativo desde la operación hacia fuera, en los bosques circundantes; 5. Análisis de la presencia, ausencia y magnitud de estos fenómenos, en poblaciones de vertebrados; y, 6. Análisis de composición biótica, física y química de las aguas potencialmente afectadas (...)*

*Al cierre de operaciones. - Una vez que se hayan agotado las reservas y se cierren las operaciones, se debe iniciar la etapa de recuperación del bosque. Este proceso debe, así mismo, ser permanentemente monitoreado y controlado por medio de la estación de monitoreo ambiental. Cómo mínimo debe exigirse que se realicen los siguientes procesos: Recuperación biológica y química de suelos (...) Monitoreo de la recuperación de la composición ecológica de los bosques”.*

El 03 de octubre de 2013 el Pleno de la Asamblea Nacional del Ecuador aprobó la Resolución Legislativa para: “*Declarar de Interés Nacional la explotación de los Bloques 31 y 43, en una extensión no mayor al uno por mil (1/1000) de la superficie actual del Parque Nacional Yasuní, con el propósito de cumplir con los deberes primordiales del Estado; garantizar los derechos de las personas, las colectividades y la naturaleza, para alcanzar el Buen Vivir o Sumak Kawsay*” (publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 106 de 22 de octubre de 2013).

El Ministerio de Ambiente del Ecuador (MAE) constituyó un Comité Interinstitucional MAE-PNY con el objetivo de atender todos los procesos que involucren al Parque Nacional Yasuní, habiendo el 22 de mayo de 2014 mediante Resolución No. 315 conferido la Licencia Ambiental para el Proyecto de Desarrollo y Producción de los Campos Tiputini y Tambococha ubicados en la provincia de Orellana.

37. Así también, cabe precisar que el control constitucional de actos administrativos con efectos generales no tiene como propósito reconocer derechos subjetivos en situaciones jurídicas concretas, ordenar reincorporaciones, pagos de remuneraciones, o declarar daños y perjuicios. Tampoco, tiene como propósito declarar la vulneración de derechos constitucionales ni establecer reparaciones en situaciones jurídicas concretas<sup>13</sup>. De manera que, en el marco de la presente acción pública de inconstitucionalidad, no le corresponde a esta Corte analizar y pronunciarse sobre posibles vulneraciones de derechos en casos concretos, para lo cual, el ordenamiento jurídico contempla la vía jurisdiccional pertinente.
38. Por tal motivo, se concluye que el artículo 4 del Decreto Ejecutivo No. 74 de 15 de agosto de 2013, el artículo 5 del mismo instrumento sustituido por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 84 de 17 de agosto de 2013; y, el oficio de la Presidencia de la República No. T.4980-SNJ-13-719 de 23 de agosto de 2013, al ser actos de mera fundamentación y trámite, surtieron efectos jurídicos individuales e indirectos; y en consecuencia, no cumplieron con el requisito de generalidad y abstracción, lo que configura la falta de objeto para ser impugnables vía acción pública de inconstitucionalidad, sin perjuicio de que se pueda accionar el control constitucional que corresponda.

## VII. Decisión

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

1. Rechazar por improcedente la acción pública de inconstitucionalidad **No. 5-13-IA**.
2. Disponer el archivo de la causa.

---

En la Enmienda al Art. 407 de la CRE (R.O.S. 180 de 14 de febrero de 2018) dada por respuesta positiva a la Pregunta No. 5 del Referéndum de 04 de febrero de 2018: “5.- *¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que se prohíba sin excepción la minería metálica en todas sus etapas, en áreas protegidas, zonas intangibles y centros urbanos, de conformidad con lo establecido en el Anexo 5? (...) consecuentemente, por haber obtenido 6'486.181 votos que representa al 68,62% del total de los votos válidos de las y los sufragantes que constan en el Registro Electoral, las y los ciudadanos se han pronunciado por la OPCIÓN SÍ*”, se agregó el inciso segundo de esta disposición en el que consta: “*Se prohíbe todo tipo de minería metálica en cualquiera de sus fases en áreas protegidas, centros urbanos y zonas intangibles*”

En los Resultados de la Pregunta No. 2 de la Consulta Popular de 04 de febrero de 2018 (R.O.S. 180 de 14 de febrero de 2018) consta: “2.- *¿Está usted de acuerdo en incrementar la zona intangible en al menos 50.000 hectáreas y reducir el área de explotación petrolera autorizada por la Asamblea Nacional en el Parque Nacional Yasuní de 1.030 hectáreas a 300 hectáreas? (...) consecuentemente, por haber obtenido 6'337.768 votos que representa al 67,31% del total de los votos válidos de las y los sufragantes que constan en el Registro Electoral, las y los ciudadanos se han pronunciado por la OPCIÓN SÍ*”.

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N° 4-13-IA/20 de 02 de diciembre de 2020, párr. 37.

3. Notifíquese y publíquese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría (voto concurrente), Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 30 de junio de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA No. 5-13-IA/21**

**VOTO CONCURRENTES**

**Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría**

1. En la sentencia N. 5-13-IA, con ponencia de la jueza Carmen Corral Ponce, me permito razonar mi voto en los siguientes términos.
2. El objeto de la acción son disposiciones de los decretos ejecutivos, suscritos por el ex Presidente de la República, Rafael Correa Delgado, referentes al pedido de declaratoria de interés nacional de la explotación petrolera de los bloques 31 y 43 dentro del Parque Nacional Yasuní, dirigido a la ex Presidenta de la Asamblea Nacional del Ecuador, y contienen, como medida cautelar, el pedido de la suspensión del trámite parlamentario al respecto.
3. El caso, como hace notar la sentencia, se admitió tres años después de haber sido presentada la demanda.
4. Las normas impugnadas tienen relación con la solicitud de informes a los ministros de Política Económica, Ambiente, Justicia, Derechos Humanos y Cultos y Recursos Naturales No Renovables, sobre *“la viabilidad ambiental, técnica, financiera y constitucional de la explotación de los campos petroleros en el Parque Nacional Yasuní, para efectos de solicitar fundadamente a la Asamblea Nacional para que autorice la explotación petrolera en el Parque Nacional Yasuní”*; y con el pedido para declarar de interés nacional la explotación petrolera de los bloques 31 y 43 dentro del Parque Nacional Yasuní, citando como sustento el artículo 407 de la Constitución.
5. El accionante destaca que la discusión no puede restringirse al artículo 407 sino que tiene que, además, considerar *“que el Yasuní es territorio ancestral de los pueblos no contactados, área natural intangible e irreductible, patrimonio natural y genético del Estado que no puede ser afectado por actividades extractivas, según disponen los Arts. 57.21 de la Constitución y los que son pertinentes”*. El argumento de la Presidencia es que los actos administrativos están agotados.
6. La Corte Constitucional centra su atención en la naturaleza de los actos administrativos impugnados. Diferencia entre actos generales, que generan efectos directos e inmediatos, y actos de simple administración, que no serían impugnables mediante esta vía al no producir efectos jurídicos y al no ser aplicables de manera directa e inmediata. Estoy de acuerdo con esta argumentación y con la decisión.
7. En este voto razonado quisiera destacar tres cuestiones que me parecen importantes:
  - i) el contexto histórico, los pueblos indígenas en aislamiento y los derechos de la

naturaleza; ii) las medidas cautelares; iii) el retardo de la Corte Constitucional para admitir la causa.

*i) El contexto, los pueblos indígenas en aislamiento y los derechos de la naturaleza*

**8.** La Constitución de Montecristi (2008) contiene algunas innovaciones al constitucionalismo contemporáneo y global. Entre ellas, menciono dos que tienen relación directa con la situación que provocó la acción: los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento y los derechos de la naturaleza.

**9.** Por primera vez en el constitucionalismo ecuatoriano se visibiliza jurídicamente a una de las poblaciones humanas más vulnerables y en riesgo de extinción:

*Los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva. El Estado adoptará medidas para garantizar sus vidas, hacer respetar su autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento, y precautelar la observancia de sus derechos. La violación de estos derechos constituirá delito de etnocidio, que será tipificado por la ley.<sup>1</sup>*

**10.** Esta norma incluye algunos derechos importantes para evitar la extinción de estos pueblos: el territorio irreductible e intangible, la prohibición de actividad extractiva, la garantía estatal de respeto a la autodeterminación y al aislamiento, el mandato de tipificación penal como etnocidio (especificidad de genocidio: delito imprescriptible).

**11.** Estos pueblos en aislamiento, de lo que conocemos al momento, tienen nombre, existencia real y padecen la insensibilidad y los abusos de la sociedad mayoritaria: los Tagaeri y los Taromenane.

**12.** Los pueblos indígenas de la Amazonía, entre los que están los Waorani, los Tagaeri y los Taromenane, han experimentado en las últimas décadas lo que los pueblos indígenas de la Sierra -de donde provengo y es parte de mi mestizaje- han vivido los últimos siglos: colonización, usurpación de sus tierras, desconocimiento de su existencia, colonialidad, explotación, discriminación, exclusión y múltiples formas de violaciones a sus derechos. De ahí la importancia del reconocimiento constitucional en la norma citada.

**13.** Por otro lado, la Constitución reconoce que la naturaleza o Pacha Mama “*tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos*”<sup>2</sup> y, que, con ese reconocimiento, estamos dispuestos a construir “*una nueva forma de convivencia*

---

<sup>1</sup> Constitución, artículo 57 (21), segundo inciso.

<sup>2</sup> Constitución, artículo 71.

*ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el sumak kawsay.*<sup>3</sup>

**14.** Ecuador es un país dotado de una impresionante diversidad, tanto humana como natural, que se refleja en el número de nacionalidades y pueblos existentes y también en las regiones (Insular, Costa, Sierra y Amazonía). Esta diversidad natural, que cada vez es menor en la Tierra, merece ser preservada y protegida.

**15.** Una de las formas de protección que ha desarrollado la especie humana, y que es jurídicamente la más efectiva, es mediante el reconocimiento de derechos. Los derechos imponen obligaciones que pueden ser exigidas judicialmente y también límites al ejercicio de los poderes que pueden destruir o afectar a quienes considera sujetos de derechos.

**16.** La Amazonía ecuatoriana, por otra parte, al momento de expedir la Constitución, ya tenía una larga historia de contaminación ambiental producida por actividades extractivas, en especial petróleo y madera, con efectos medidos en el daño a la salud colectiva y con afectaciones a las formas tradicionales de vida.

**17.** En el Yasuní, entonces, se encuentran dos sujetos con reconocimiento constitucional: los pueblos en aislamiento y la naturaleza.

**18.** El Yasuní se convirtió en un símbolo del compromiso del Estado con estos derechos. El gobierno de la época, apenas expedida la Constitución y dando señales de que se tomaba en serio la Constitución, recogió una iniciativa ciudadana impulsada por comunidades indígenas amazónicas, ecologistas y defensores de derechos humanos, que se denominó Iniciativa Yasuní-ITT<sup>4</sup>. La iniciativa consistía en no realizar actividades extractivas bajo la premisa que, en este espacio prístino, se respetaba a los pueblos indígenas en aislamiento y, al mismo tiempo, la mega biodiversidad existente.

**19.** La iniciativa Yasuní, que el gobierno impulsó por algunos años a nivel nacional e internacional, además, reflejaba otra forma de desarrollo basada en el respeto a la vida en plenitud y no en la concepción mercantilista de la naturaleza (*sumak kawsay*).<sup>5</sup>

**20.** Por otro lado, la iniciativa continuaba con una práctica de conservación que tuvo sus antecedentes en los años setenta, que recogía las exigencias y reivindicaciones de los pueblos indígenas amazónicos y de movimientos sociales ecologistas, y que se reflejó en la declaración de Parque Nacional.

---

<sup>3</sup> Constitución, Preámbulo.

<sup>4</sup> ITT: Ishpingo, Tambococha y Tiputini.

<sup>5</sup> La iniciativa exigía una corresponsabilidad en la protección del Yasuní, pedía que la comunidad internacional contribuya a un fideicomiso recursos económicos para evitar que se explote las reservas petroleras que se sabía existían en el subsuelo del Yasuní. De esta manera se evitaría que el uso del petróleo emita gases de efecto invernadero y así se colaboraría con la lucha contra el cambio climático, se protegería a la conservación de la biodiversidad del planeta, y se protegería el territorio de los últimos Pueblos Indígenas Aislados en Ecuador.

21. Además, los pueblos en aislamiento, desde el año 2006, tenían medidas cautelares a su favor otorgadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
22. Los decretos impugnados dan inicio a lo que llegaría a convertirse en la priorización de la actividad extractiva por sobre los derechos de los pueblos indígenas y de la naturaleza.
23. El año en que se expiden los decretos, 2013, es un año en el que sucedieron hechos que, si se observaban, debieron haber reforzado la protección constitucional. Ese año murieron personas Waorani de reciente contacto, Ompure y Buganey, y toda una comunidad de personas que vivían en aislamiento (más de veinte personas).
24. Las muertes violentas de población Waorani y de pueblos indígenas en aislamiento tienen relación con omisiones del Estado<sup>6</sup> y también como efecto de la presión de las actividades extractivas y la colonización.<sup>7</sup> El lugar donde se produjeron estas lamentables muertes demostró, además, que el territorio del Parque Nacional Yasuní era una protección mínima y que los pueblos en aislamiento no responden a las limitaciones impuestas por el Estado.
25. La ruptura de la Iniciativa puso en situación de vulnerabilidad a los pueblos indígenas, a la biodiversidad (naturaleza) y privilegió el análisis mercantil del espacio protegido.

*ii) Las medidas cautelares*

26. Los actos administrativos impugnados, que acabaron produciendo la información y el pedido para justificar la explotación de petróleo en el Yasuní, también fueron objeto de un pedido de medida cautelar.
27. La medida cautelar no fue considerada oportunamente. Por su naturaleza, la medida cautelar no requiere prueba y lo que exige es que los hechos que la fundamentan sean considerados verosímiles, inminentes, graves y se amenacen o violen derechos reconocidos.<sup>8</sup> En este momento procesal, no se debe ni puede hacer un análisis de fondo sobre las pretensiones (como el que acaba de hacer la sentencia).
28. El pedido de medida cautelar estaba encaminado a evitar que la Asamblea conozca el pedido presidencial por falta de fundamentación y por el riesgo en la vida de los pueblos en aislamiento. La omisión argumental de la presidencia no tomaba en

---

<sup>6</sup> Miguel Ángel Cabodevilla y Milagros Aguirre, *Una tragedia ocultada* (Quito: Fundación Alejandro Labaka y CICAME, 2013).

<sup>7</sup> Comisión Estudio Waorani Tagaeri-Taromenane- Decreto Presidencial 017, 10 de junio de 2013, *Informe para la investigación de las disputas existentes entre los pueblos indígenas Waorani y Taoromenane*, Quito, Junio de 2014.

<sup>8</sup> LOGJCC, artículo 27; Corte Constitucional, Sentencia 66-15-JC, párrafo 26.

consideración la existencia de estos pueblos en el Yasuní. Si se tomaba en cuenta, el resultado de la Asamblea pudo haber sido distinto.

**29.** Si los pueblos indígenas en aislamiento fueron una de las razones para impulsar la Iniciativa Yasuní ITT, se había producido ya una masacre en territorio Waorani, habían medidas cautelares a su favor, se nombró una Comisión independiente para investigar los conflictos con los pueblos en aislamiento<sup>9</sup>, resultó inexplicable desde la lógica garantista –y comprensible desde la razón mercantilista-, la presunta alteración de los mapas presentados por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para evitar la prohibición establecida en el artículo 57 (21).

**30.** ¿Un informe, papel y abstracto, puede desaparecer a dos pueblos en aislamiento, vidas concretas, trashumantes en el territorio Waorani y en el Parque Nacional Yasuní?

**31.** Si la respuesta es negativa, entonces tenía sentido el pedido de medidas cautelares. Los pueblos en aislamiento habían sido víctimas de una masacre (verosimilitud y gravedad), la actividad extractiva en todo momento presiona a estos pueblos a su sobrevivencia en situaciones de vulnerabilidad (inminencia) y se amenaza o se están vulnerando los derechos reconocidos en la Constitución (derechos). Si un análisis semejante se haría con otras formas de vida en el Yasuní, en relación con los derechos de la naturaleza y con los seres que la conforman, llegaríamos a resultados semejantes para sostener que cabían las medidas cautelares.

**32.** Las medidas cautelares, si hubiesen sido adoptadas y efectivas, posiblemente hubiese obligado al gobierno a contar con información precisa, a considerar seriamente a los pueblos en aislamiento, posiblemente a evitar violaciones graves a sus derechos y, en definitiva, evitar el fraude constitucional que se produjo.

*iii) El retardo de la Corte Constitucional para admitir la causa*

**33.** La Corte Constitucional de ese entonces, presidida por Patricio Pazmiño Freire, no dio trámite a la causa durante tres años. Recién en el 2016 la causa fue admitida.

**34.** Tres años después de haberse presentado la demanda, la Asamblea Nacional había declarado ya de interés nacional la actividad extractiva en el Parque Nacional Yasuní.

**35.** La omisión de la Corte provocó la consumación de actos administrativos de carácter general y el seguir poniendo en situación de vulnerabilidad a los pueblos indígenas en aislamiento y a la naturaleza del Parque Nacional Yasuní. Tres años después no tenía sentido alguno resolver las medidas cautelares.

**36.** Este caso representa lo perjudicial que puede significar para una democracia constitucional no contar con una Corte Constitucional independiente e imparcial, y también lo cierto del aforismo “*justicia que tarda, no es justicia*”.

<sup>9</sup> Presidencia de la República, Decreto Presidencial N. 017, 10 de junio de 2013.

**37.** El presidente, que en nuestro sistema constitucional tiene ya amplios poderes (presidencialismo reforzado), cuando coopta todos los órganos de control, en particular la Corte Constitucional, corre el riesgo de convertirse en un gobierno autoritario y de pulverizar los derechos y garantías reconocidos en la Constitución.

**38.** El presidente tomó una decisión y todo el aparato estatal se alineó a su voluntad: ministros de derechos humanos alterando mapas para evadir una prohibición constitucional, una Asamblea que no discute los derechos de los pueblos indígenas y una Corte Constitucional que guarda en un cajón una demanda que pudo haber garantizado derechos reconocidos en la Constitución.

**39.** Considero que, si se resolvía oportunamente el pedido de medidas cautelares y la Corte Constitucional asumía su rol de guardiana de la Constitución y de los derechos de los pueblos en aislamiento y de la naturaleza, se pudo haber evitado un fraude constitucional.

Ramiro Avila Santamaría  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría, en la causa 5-13-IA, fue presentado en Secretaría General el 30 de junio de 2021, mediante correo electrónico a las 17:39; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**