

Quito, D.M., 07 de agosto de 2025

CASO 172-22-IS

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

SENTENCIA 172-22-IS/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción de incumplimiento presentada por la Organización Waorani de Pastaza y los Pikenani Omanca Enqueri Nihua, Gabriel Dica Guiquita Yeti, Memo Yahuiga Ahua Api; y, Huiña Boyotai Omaca, respecto de las sentencias emitidas el 9 de mayo y 11 de julio de 2019 dentro del proceso 16171-2019-00001.

Tabla de contenido

1. Antecedentes procesales.....	2
2. Competencia.....	5
3. Sentencia cuyo cumplimiento se exige.....	6
3.1. Decisión de 9 de mayo de 2019 emitida por el Tribunal de Garantías Penales con sede en cantón Pastaza, provincia de Pastaza.....	6
3.2. Decisión de 11 de julio de 2019 emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Pastaza.....	6
4. Alegaciones de las partes	7
4.1. Informe de los accionantes	7
4.2. Informe del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica	9
4.3. Informe de los jueces del Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Pastaza, provincia de Pastaza	9
4.4. Informe de la Defensoría del Pueblo	13
4.5. Informe del Ministerio de Energía y Minas	14
4.6. Informe del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	14
5. Cuestión previa.....	15
5.1.¿Los accionantes cumplieron con los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional?.....	15
6. Planteamiento del problema jurídico.....	22
7. Resolución del problema jurídico.....	22
7.1. Consulta previa, libre e informada	22
7.2. Capacitación	28

7.2.1. Ministerio de Energía y Minas	29
7.2.2. Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica	34
7.3. Determinación de responsabilidades	37
8. Decisión	44

1. Antecedentes procesales

1. El 27 de febrero de 2019, la Defensoría del Pueblo de Ecuador (“**DPE**”), la Coordinación General del Consejo de Coordinación de la Nacionalidad Waorani de Ecuador-Pastaza (“**CONCONAWEP**”);¹ y, los Pikenani² Omanca Enqueri Nihua, Gabriel Dica Guiquita Yeti, Memo Yahuiga Ahua Api; y, Huiña Boyotai Omaca, presentaron una acción de protección³ con medidas cautelares en contra del Ministerio de Energía y Minas⁴ (“**MEM**”), Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica⁵ (“**MAATE**”);⁶ y, Procuraduría General del Estado (“**PGE**”).⁷ En la demanda se señaló que la vulneración de derechos se produjo en el contexto del proceso de consulta previa relacionado con el Bloque 22.⁸ El proceso fue signado con el número 16171-2019-00001.

¹ Mediante resolución SGDPN-DRCCPN-2022-086 de 10 de marzo del 2022, se resolvió registrar y modificar la razón social de “Consejo de Coordinación de la Nacionalidad Waorani de Ecuador-Pastaza, (CONCONAWEP)”, por “Organización Waorani De Pastaza (OWAP)”.

² Máxima autoridad tradicional de los Waorani legitimada por las personas que residen en el territorio y sin que se requiera formalización o prolegitimación de autoridades o instituciones externas.

³ Foja 3167 (expediente de instancia). En la demanda se estableció que la solicitud de medidas cautelares es a favor de los habitantes de las comunidades y asentamientos de: Obepare (9), Daipare (14), Awenkaro (5), Teweno (10), Kenaweno (8), Toñampare (13), Damointaro (8), Nemompare (9), Kiwaro (8), Tzapino (2), Tepapare (4), Gomataon (6), Akaro (2), Tarangaro (2), Kemono (2), Titepare (7) pertenecientes a la Nacionalidad Waorani, quienes solicitaron a la CONCONAWEP que junto al grupo de Pikenanis presenten la acción de protección a favor de sus derechos.

⁴ Mediante el Decreto Ejecutivo 400 de 14 de abril de 2022, se modificó la denominación del “Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables” por “Ministerio de Energía y Minas”. Para efectos de la presente sentencia y con la finalidad de evitar posibles confusiones, se considerará la denominación actual de la institución y su abreviatura correspondiente.

⁵ Mediante el Decreto Ejecutivo 59 de 5 de junio de 2021, se modificó la denominación del “Ministerio del Ambiente del Ecuador” por “Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica”. Para efectos de la presente sentencia y con la finalidad de evitar posibles confusiones, se considerará la denominación actual de la institución y su abreviatura correspondiente.

⁶ Mediante Decreto Ejecutivo 60, de 24 de julio de 2025, se dispuso el inicio de la fase de decisión estratégica, que contempla la fusión del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica con el Ministerio de Energía y Minas, proceso que a la fecha aún se encuentra en ejecución. No obstante, dado que la presente acción tiene por objeto verificar el cumplimiento de las decisiones de acuerdo con la responsabilidad de cada institución, se analizarán las actuaciones de cada institución por separado.

⁷ Para efectos de la presente sentencia, se las considerará como entidades accionadas.

⁸ En noviembre de 2011, el MEM presentó el nuevo catastro petrolero del país, conformado por 21 bloques ubicados en las provincias de Pastaza, Morona Santiago, Napo y Orellana, en el marco de la XI Ronda Petrolera o Ronda Suroriente, abarcando una extensión aproximada de 3,6 millones de hectáreas. La delimitación de estos bloques comprende el 76% de territorios ancestrales de siete nacionalidades indígenas: Achuar, Andoa, Kichwa, Sapara, Shiwiar, Shuar y Waorani. En abril de 2012, el MEM anunció

2. Respecto a la solicitud de medidas cautelares el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Pastaza (“**Tribunal**”), el 1 de marzo de 2019, determinó que “estas no proceden, en razón de que no se ha justificado la objetividad que debe tener la petición”.
3. El 9 de mayo de 2019 el Tribunal dictó sentencia,⁹ aceptando la acción de protección y declaró la vulneración de los derechos colectivos a la autodeterminación, a la consulta previa, libre e informada. Como medida de reparación integral, se dispuso que el Estado ecuatoriano a través de los organismos estatales competentes, realice la consulta previa, libre e informada en las comunidades Waorani que se encuentran ubicadas en lo que se ha delimitado como el bloque 22, aplicando la Constitución y

la realización de un proceso de consulta previa a ejecutarse entre mayo y octubre del mismo año. Posteriormente, mediante Decreto Ejecutivo 1247 de 2 de agosto de 2012, se expidió la normativa que regulaba dicho proceso de consulta previa, libre e informada en el marco de la licitación y asignación de áreas hidrocarburíferas. Sin embargo, los accionantes afirmaron que dicho decreto no observó los estándares internacionales. Según información oficial de la SHE, el proceso alcanzó únicamente a 278 comunidades, lo que representa apenas el 39% del total de comunidades potencialmente afectadas (estimadas en 719, conforme a datos de la Fundación Pachamama). Además, la participación registrada fue de 10.469 personas, sin que se haya desagregado información sobre edad, género, identidad étnica ni comunidad de origen. Esta cifra resulta sustancialmente inferior a las 141.497 personas que, conforme a la normativa interna, deberían haber participado, representando apenas un 7% de la población potencialmente afectada. En noviembre de 2012, el entonces ministro de Recursos No Renovables, oficializó el lanzamiento de la XI Ronda Petrolera, afirmando que se había ejecutado un proceso de consulta previa con 14.000 dirigentes indígenas y que se había acordado un programa de inversión social de USD 115 millones en las comunidades. No obstante, dicho proceso presentó múltiples deficiencias estructurales y vulneraciones procedimentales que afectaron los derechos constitucionales de los pueblos indígenas.

⁹ El Tribunal planteó 2 problemas jurídicos para determinar si efectivamente existió vulneraciones de derechos a los legitimados activos: 1. La consulta previa cuestionada, ejecutada en el marco de la Ronda Petrolera XI, de manera particular referente al Bloque 22 donde se encuentran las comunidades de Obepare, Daipare, Awenkaro, Teweno, Kenaweno, Toñampare, Damointaro, Nemompare, Kiwaro, Tzapino, Tepapare, Gomataon, ¿vulneró los derechos de naturaleza colectiva: a) El derecho a la autodeterminación de los pueblos consagrado en los numerales 1 y 9 del artículo 57 de la Constitución de la República; b) ¿El derecho a la consulta previa libre e informada, consagrada en el numeral 7 ibídem? 2. ¿La consulta previa cuestionada vulneró los derechos de la naturaleza? Respecto al **primer planteamiento** determinó: La Secretaría de Hidrocarburos (SHE) afirmó haber realizado la consulta previa entre agosto y noviembre de 2012 en relación con el Bloque 22. Sin embargo, se comprobó que no participaron las 12 comunidades ubicadas dentro del bloque ni sus autoridades tradicionales (pikenanis-awenes), vulnerando así el principio de representatividad. El proceso no fue ejecutado de buena fe, ya que se realizó únicamente con representantes de la NAWA, sin involucrar directamente a las comunidades ni respetar sus estructuras propias de toma de decisiones. Se aplicó un procedimiento genérico de socialización que no consideró la cultura waorani, su situación de vulnerabilidad ni su relación espiritual con el territorio. No se presentó un estudio previo de impacto social y ambiental ni se garantizó información adecuada sobre riesgos y beneficios. La consulta fue tratada como un requisito formal, sin cumplir los estándares internacionales de participación efectiva, interculturalidad y respeto a los derechos colectivos. En cuanto al **segundo planteamiento** señaló: No se han vulnerado los derechos de la naturaleza, ya que hasta la presente fecha no se ha incursionado ninguna actividad hidrocarburífera dentro de las 12 comunidades que habitan dentro del bloque 22, es decir su territorio permanece intacto, como ya se dijo anteriormente se licitó este bloque pero no se concretó su concesión.

los estándares establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“**Corte IDH**”). De esta decisión los actores, la PGE y MAATE interpusieron recursos de apelación.

4. El 11 de julio de 2019, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza (“**Sala**”) emitió sentencia y aceptó el recurso de apelación interpuesto por los actores; negó el recurso de apelación interpuesto por las entidades accionadas; y, reiteró la vulneración de los derechos constitucionales colectivos, dictando medidas de reparación integral adicionales.¹⁰ Respecto de esta sentencia, el MAATE interpuso recurso de aclaración, el cual fue rechazado mediante auto de 1 de agosto de 2019.
5. El 13 de agosto de 2019, la sentencia de segunda instancia ingresó a este Organismo para su eventual selección y revisión. El caso fue signado con el número 1296-19-JP.
6. El 21 de agosto de 2019, el MEM y la PGE presentaron una acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de 9 de mayo y 11 de julio de 2019. La causa fue signada con el número **2826-19-EP**, e inadmitida por el Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional el 18 de noviembre de 2019.¹¹
7. El 18 de mayo de 2020,¹² el Tribunal de la Sala de Selección de la Corte Constitucional seleccionó la causa **1296-19-JP** para el desarrollo de jurisprudencia vinculante, al considerar que se configuraron parámetros de novedad y trascendencia nacional.
8. El 29 de agosto de 2022, la presidenta de la Organización Waorani de Pastaza (“**OWAP**”) y los Pikenani Omanca Enqueri Nihua, Gabriel Dica Guiquita Yeti, Memo Yahuiga Ahua Api; y, Huiña Boyotai Omaca (“**accionantes**”), requirieron al Tribunal la remisión del expediente y el correspondiente informe a la Corte. La acción también fue presentada ante esta Corte el 6 de septiembre de 2022.

¹⁰ 6.3.- A más de las medidas de reparación indicadas en la sentencia escrita impugnada, se dispone también como medida de reparación al Ministerio de Recursos Naturales No renovables y al Ministerio del Ambiente capacitar de manera suficiente a sus funcionarios respecto de los derechos de autodeterminación y consulta previa, a fin de que sean implementados en todos los procesos hidrocarburíficos, en donde se encuentren involucradas comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. (...) 6.4.- (...) la investigación, determinación de responsabilidades y sanción, en contra de los funcionarios del Ministerio de Energía y Recursos Naturales no renovables, encargados del proceso de consulta previa, libre e informada (...).

¹¹ CCE, Auto de admisión de 18 de noviembre de 2019. Disponible en [Auto de admisión Caso 2826-19-EP](#).

¹² CCE, Auto de selección de 18 de mayo de 2020. Disponible en [Auto de selección Caso 1296-19-JP](#).

9. El 6 de septiembre de 2022, se realizó el sorteo automático mediante el cual se designó a la entonces jueza constitucional Carmen Faviola Corral Ponce como sustanciadora de la causa.
10. En virtud de la renovación parcial de las juezas y jueces de la Corte Constitucional, la causa fue resorteada el 18 de marzo de 2025 y correspondió su conocimiento al juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez.
11. El 14 de mayo de 2025, en atención al orden cronológico el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y dispuso al Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Pastaza, provincia de Pastaza, al MAATE, MEM, y a los accionantes que, en el término de cinco días, presenten información sobre el estado de cumplimiento de las sentencias objeto de la presente acción.
12. El 21, 22, 26, 27 y 28 de mayo de 2025, el MAATE, el Tribunal; y, la DPE, presentaron los informes solicitados. Así también, el 17 de junio de 2025 ingresó un escrito por parte de la PGE.
13. El 23 de junio de 2025, el juez sustanciador solicitó al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (“CPCCS”) que, en el término de 5 días, remita un informe de descargo respecto al cumplimiento de las sentencias objeto de la presente acción.
14. El 28 y 30 de junio de 2025 y 2 de julio de 2025, los accionantes, el MEM y el CPCCS, remitieron los informes requeridos.
15. El 04 de julio de 2025, el juez sustanciador solicitó al Ministerio de Energía y Minas y a la Secretaría de Hidrocarburos que, en el término de 5 días, remitan un informe de descargo respecto al cumplimiento de las sentencias objeto de la presente acción.
16. El 11 y el 18 de julio y el 5 de agosto de 2025 el MEM, el CPCCS y los accionantes remitieron escritos a la Corte Constitucional.

2. Competencia

17. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República (“CRE”) en concordancia con los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Sentencia cuyo cumplimiento se exige

- 18.** De la revisión de la demanda de incumplimiento se advierte que los accionantes hacen referencia a la decisión dictada el 11 de julio de 2019 por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza. No obstante, cabe precisar que dicha decisión se enmarca en una sentencia emitida en sede de apelación, por lo que la Sala, además de confirmar la medida de reparación integral dispuesta por el juez de primera instancia, ordenó nuevas medidas. En consecuencia, se analizará el cumplimiento de las disposiciones contenidas en ambas sentencias¹³ dictadas dentro del proceso 16171-2019-00001.

3.1. Decisión de 9 de mayo de 2019 emitida por el Tribunal de Garantías Penales con sede en cantón Pastaza, provincia de Pastaza

- 19.** Como medida de reparación se ordenó:

3. Como medida de reparación integral se dispone lo siguiente: El Estado Ecuatoriano a través de los organismos estatales competentes, realice la consulta previa, libre e informada en las comunidades Waorani que se encuentra ubicada en lo que el Estado Ecuatoriano ha delimitado como el bloque 22, aplicando la Constitución, los estándares establecidos por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos así como también por las reglas de la Consulta Previa determinados por la Corte Constitucional del Ecuador y demás normas que no sean contrarias a este bloque de constitucionalidad.

3.2. Decisión de 11 de julio de 2019 emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Pastaza

- 20.** Adicionalmente, a la medida *ut supra*, la Sala dispuso:

6.3.- A más de las medidas de reparación indicadas en la sentencia escrita impugnada, se dispone también como medida de reparación al Ministerio de Recursos Naturales No renovables y al Ministerio del Ambiente capacitar de manera suficiente a sus funcionarios respecto de los derechos de autodeterminación y consulta previa, a fin de que sean implementados en todos los procesos hidrocarburíferos, en donde se encuentren involucradas comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, lo cual está acorde a lo dispuesto por el Tribunal A quo, que en forma oral hizo esta declaración, sin embargo; en forma escrita se omitió esta decisión. 6.4.- Disponer, como medida de reparación integral, la investigación, determinación de responsabilidades y sanción, en contra de los funcionarios del Ministerio de Energía y Recursos Naturales no renovables, encargados del proceso de consulta previa, libre e informada, que deberá realizar Ministerio u organismo competente a través de la autoridad que determina la Ley por la vulneración

¹³ CCE, sentencia 92-21-IS/24, de 16 de febrero de 2024, párr. 43.a.

de los derechos constitucionales que han motivado esta sentencia y en el caso de verificarse la existencia de infracciones que merezcan ser sancionadas, se procederá con dichas sanciones, de lo cual informará al Tribunal de Garantías Penales de Pastaza, en el término de 20 días contados a partir de la presente sentencia.

4. Alegaciones de las partes

4.1. Informe de los accionantes

- 21.** En la demanda de acción de incumplimiento de sentencia presentada el 29 de agosto de 2022 y 6 de septiembre de 2022,¹⁴ los accionantes alegaron que las sentencias habrían sido incumplida debido a que:

1) las capacitaciones [...] fueron cumplidas de forma defectuosa por parte del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, y Ministerio de Energía y Minas, debido a que los Ministerios no establecieron un plan de capacitaciones continuo y permanente, de forma concertada con las víctimas; 2) no se ejecutó la medida de reparación que ordenó investigar, determinar responsabilidades y sancionar [...] por parte del Ministerio de Energía y Minas; 3) la orden de realizar una nueva consulta previa, libre e informada, es inejecutable por la imposibilidad fáctica al existir ya un pronunciamiento de las comunidades Waorani de no consentir actividades petroleras, e imposibilidad legal debido a que contradice el ordenamiento jurídico y no constituye una verdadera medida de reparación (énfasis omitido).

- 22.** En cuanto a la inejecutabilidad de realizar la consulta previa, libre e informada como forma de reparación, los accionantes sostienen que:

El 24 de mayo de 2022, mediante providencia general se determina que no se ha dado cumplimiento a las medidas de reparación, y “concede el término improrrogable de 30 días para que los legitimados pasivos cumplan con las medidas de reparación ordenadas en la sentencia”.

Mediante escrito de 13 de julio de 2022, los accionantes alegamos que esa orden pone a las comunidades Waorani de Pastaza en una condición de revictimización, primero, porque no consideraba los estándares del derecho a la consulta y consentimiento, previo, libre e informado y tampoco existía un marco jurídico sobre el derecho a la consulta, y porque la consecuencia de la vulneración del derecho vuelve inejecutable al plan o proyecto que no fue consultado; pero además, porque la jueza otorgó treinta días a los mismos Ministerios que se niegan a cumplir las medidas de reparación cuya finalidad es la no repetición de los hechos, para hacer una consulta previa, libre e informada. Esto es incongruente con la sentencia y carece de perspectiva intercultural, y en nada repara los derechos vulnerados. Por ello exponemos, que aquella medida es imposible de cumplir y debe ser declarada como inejecutable por la Corte Constitucional.

¹⁴ Foja 20 a 41 del expediente constitucional.

- 23.** Mediante auto de 14 de mayo de 2025, se solicitó a los accionantes que se pronuncien sobre el estado de cumplimiento de la sentencia objeto de la presente acción; en ese sentido, el 28 de junio de 2025 ingresó a este Organismo un escrito por parte de la OWAP, el cual contiene las siguientes peticiones:

Evaluar el impacto que ha tenido el cumplimiento defectuoso de la medida de reparación que ordena realizar capacitaciones (numeral 6.3. de la Sentencia de la Corte Provincial de Justicia), y por tanto, la situación de incertidumbre jurídica en que se ha colocado a las víctimas del proceso constitucional, a las que se les ha negado realizar un diálogo intercultural. Para que se pueda garantizar la efectividad de la sentencia constitucional solicitamos que:

a) se ordene realizar un diálogo intercultural que permita el respeto a la autodeterminación y consentimiento previo, libre e informado de las comunidades Waorani, que permita a las víctimas expresar a las instituciones demandadas su derecho propio como fuente obligatoria sobre sus formas de organización social, ejercicio de autoridad, identidad cultural, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales;

b) se ordene a los legitimados pasivos que respeten el derecho al consentimiento previo, libre e informado, que fue expresado mediante el Mandato Pikenani 2018, y que se encuentra dentro del expediente, además de que es necesario que el mismo sea expresado mediante los mecanismos propios de las Comunidades Waorani y sus autoridades tradicionales;

c) que todo lo anterior se incluya en un programa de capacitaciones permanente y continuo para los funcionarios de los legitimados pasivos, de todos los niveles jerárquicos, mismas que deben ser realizadas por las Comunidades Waorani y sus autoridades tradicionales, mediante sus mecanismos propios y en territorio.

Evaluar el impacto que ha tenido el incumplimiento de la medida de reparación que ordenó la investigación, determinación de responsabilidades y sanción (numeral 6.4. de la Sentencia de la Corte Provincial de Pastaza), y reconozca la situación de incertidumbre en que se ha colocado a las víctimas sobre la impunidad de conductas que generaron la violación de derechos y la falta de derecho a la verdad.

Evaluar y declarar inejecutable la medida que ordena realizar una nueva consulta previa, libre e informada, por no existir en el ordenamiento jurídico garantías para que se respete de forma seria e integral los estándares nacionales e internacionales del derecho a la consulta previa, libre e informada. Además, porque las sentencias de instancia reconocieron que se vulneró el derecho al consentimiento previo, libre e informado, el mismo que ya ha sido expresado por las Comunidades Waorani, quienes indican que no otorgan su consentimiento para actividades extractivas en el territorio, ni para nuevos procesos de consulta. Por tanto, generar nuevos procesos de consulta, genera una revictimización y aumenta de forma desproporcionada la situación de incertidumbre jurídica para las víctimas.

Debido a que las medidas de reparación no han sido cumplidas en el plazo razonable y han generado una situación de incertidumbre jurídica sobre una real y verdadera

reparación, solicitamos que las instituciones brinden DISCULPAS PÚBLICAS a los accionantes, las mismas que deberá concertarse en su contenido, modalidad y alcance, y deberán realizarse de forma obligatoria en el territorio de las Comunidades Waorani de Pastaza.

4.2. Informe del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica

- 24.** A través de escritos ingresados el 21,¹⁵ 27¹⁶ de mayo y 2 de julio de 2025, el coordinador general de asesoría jurídica del MAATE, en lo principal señaló:

[...] respecto a la medida de reparación que establece que el Ministerio del Ambiente debe capacitar de manera suficiente a sus funcionarios sobre los derechos de autodeterminación y consulta previa, esta Cartera de Estado, a través de la Dirección de Administración del Talento Humano y en coordinación con las unidades técnicas correspondientes, llevó a cabo las siguientes acciones:

1. Capacitación 2020: Mediante Memorando Nro. MAAE-DATH-2020-1314-M de 16 de noviembre de 2020, se convocó a los servidores de áreas técnicas del MAATE a la capacitación virtual denominada “Derechos de autodeterminación y consulta previa”, la cual se ejecutó el 27 de noviembre de 2020 a través de la plataforma Zoom, con la participación de técnicos internos especializados.

2. Capacitación 2022: Mediante Memorando Nro. MAATE-DATH-2022-2353-M de 22 de agosto de 2022, se organizó una segunda jornada presencial de capacitación sobre los derechos mencionados, realizada el 26 de agosto de 2022 en el auditorio institucional del MAATE, con la intervención de funcionarios del Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades.

Ambas capacitaciones contaron con la participación de funcionarios de las Direcciones de Regularización Ambiental, Normativa y Control Ambiental, Áreas Protegidas, Sustancias Químicas y las Direcciones Zonales. El cumplimiento de estas actividades fue coordinado y verificado por la Dirección de Talento Humano, en atención a la disposición de la Corte Provincial de Pastaza en la acción de protección referida.

Por lo tanto, se deja constancia de que el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica ha dado cumplimiento a las medidas que le corresponden, en el marco de la sentencia referida.

4.3. Informe de los jueces del Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Pastaza, provincia de Pastaza

¹⁵ Foja 150 a 180 del expediente constitucional.

¹⁶ Foja 205 a 208 del expediente constitucional.

25. A través de escritos ingresados el 22¹⁷ y 26¹⁸ de mayo de 2025 la jueza Esperanza del Pilar Araujo y el juez Héctor Patricio Jines Obando, informaron respecto de todas las diligencias efectuadas para el cumplimiento de la sentencia. En ese sentido señalan que, una vez que la causa fue devuelta al Tribunal, el 22 de agosto de 2019 dictaron un auto exhortando a las entidades accionadas para que den cumplimiento a las medidas ordenadas. A continuación, se detallan las principales actuaciones de las autoridades jurisdiccionales:

- i.** El Tribunal el 17 de septiembre de 2019 corrió traslado a las partes con el escrito remitido por el MEM en el cual señaló:

[...] esta cartera de estado se encuentra impedida por disposición de la ley y la Constitución de dar inicio a acciones legales o administrativas en contra de los funcionarios del Ministerio de Energía y Recursos Naturales No renovables, encargados del proceso de consulta previa, libre e informada; pues son hechos que se suscitaron en agosto del 2012 y hasta la presente fecha han transcurrido más de cinco años [...].

- ii.** El 08 de noviembre de 2019 los accionantes presentaron un escrito ante el Tribunal, señalando:

[...] en ninguna parte se evidencia la apertura e impulso de participación y de diálogo con los actores de las comunidades y nacionalidades indígenas [...] y sobre las investigaciones, determinación de responsabilidades y sanción de los servidores que llevaron a cabo la consulta previa, les preocupa lo manifestado por la accionada, ya que no cabe invocar la prescripción o caducidad de la potestad sancionadora y el régimen disciplinario y de control de las distintas carteras de Estado implicadas, que se debe dar cumplimiento a lo ordenado en sentencia y deben empezar por la investigación [...].

- iii.** El 29 de noviembre de 2019 y el 14 de enero de 2020 el Tribunal dispuso oficiar a los accionados a fin de que:

[...] informen a esta autoridad con respecto a la capacitación ordenada en sentencia, informe que deberá contener pormenorizadamente los temas abordados en dichas capacitaciones, la metodología utilizada, y los resultados obtenidos de las mismas, fotografías, videos de las actividades relacionadas a la misma, nombres y apellidos de los participantes y capacitadores, con respecto a los capacitadores también se remitirá la documentación con la que se justifique la experiencia en derechos a la autodeterminación y consulta previa, libre e informada; se dará a conocer si esta capacitación fue evaluada, de ser así forma de evaluación y nombre de las personas que aprobaron dicho curso; no está por demás indicar que en dichas capacitaciones se debió tener en cuenta que se vulneraron derechos de personas que pertenecen a la nacionalidad Waorani, por lo tanto

¹⁷ Foja 181 a 192 del expediente constitucional.

¹⁸ Foja 193 a 204 del expediente constitucional.

en el informe también se hará constar como y de qué manera se capacitó teniendo en cuenta este particular [...].

- iv.** El MEM el 27 de febrero de 2020 puso en conocimiento del Tribunal las acciones realizadas para dar cumplimiento a la capacitación ordenada en sentencia y adjuntó las hojas de vida de los capacitadores, registro fotográfico de las mismas y listas de asistencia. Debido a la falta de información respecto de las otras instituciones, el 29 de septiembre de 2020, la autoridad jurisdiccional insistió a las entidades accionadas para que remitan la información requerida. En tanto que el 19 de febrero de 2021, el Tribunal requirió que “se amplíe la capacitación brindada abordando temas trascendentales, relacionados de manera específica con la nacionalidad Waorani (costumbres, tradiciones, forma de gobierno, autodeterminación)”.
- v.** Ante los requerimientos realizados, el MAATE el 8 de marzo de 2021 remitió “una grabación de las capacitaciones impartidas a través de la plataforma zoom respecto de la Nacionalidad Waorani indicando que es sobre sus costumbres, tradiciones, forma de gobierno, autodeterminación, y el registro de participantes”, esta información se puso en conocimiento de los legitimados activos y demás legitimados pasivos.
- vi.** El 02 de julio de 2021 los accionantes solicitaron al Tribunal que se evalúe las acciones ordenadas como medidas de reparación, “que se garantice el cumplimiento de la sentencia en lo relativo a la capacitación cumplan con hacerlo culturalmente adecuado, porque las capacitaciones por parte del Ministerio del Ambiente no son suficientes”. Ante este requerimiento, el 9 de septiembre de 2021 el Tribunal dispuso al MEM que “informen en el término de cinco días respecto a lo ordenado en sentencia en el punto 6.4, esto es sobre la investigación, determinación de responsabilidades y sanción”.
- vii.** El 10 de septiembre de 2021 el MEM reiteró que:

[...] esta cartera de estado se encuentra impedida por disposición de la ley y la Constitución de dar inicio a acciones legales o administrativas en contra de los funcionarios del Ministerio de Energía y Recursos Naturales No renovables, encargados del proceso de consulta previa, libre e informada; pues son hechos que se suscitaron en agosto del 2012 y hasta la presente fecha han transcurrido más de cinco años [...].
- viii.** El 29 de diciembre de 2021, el Tribunal concedió “el término de 20 días a los legitimados pasivos para que remitan [...] la documentación correspondiente con

la que justifiquen el cumplimiento de las medidas de reparación ordenadas en las dos sentencias”.

- ix.** El 24 de marzo de 2022, el Tribunal dictó un nuevo auto, en el cual analizó la información aportada por las entidades obligadas al cumplimiento de las medidas de reparación integral. En este sentido, respecto a las actuaciones realizadas por parte del MAATE¹⁹ y el MEM²⁰ el Tribunal consideró que, en cuanto a las capacitaciones que: “si se tiene en cuenta el tiempo que indican fue usado para capacitar, es imposible que en este se haya tratado de manera suficiente los temas trascendentales relacionados con los derechos de autodeterminación y consulta previa libre e informada como lo ordenó la Sala”. Respecto a la realización de la consulta previa, libre e informada en las comunidades Waorani, determinó que no ha presentado documentación o evidencia alguna que demuestre que haya cumplido con esta orden, “solo se ha limitado a señalar que al momento ya que no se tiene contemplada una nueva ronda licitatoria que tenga entre la oferta el Bloque 22, pero no ha remitido prueba alguna que sustente esta afirmación”. Finalmente, en cuanto a la investigación, determinación de responsabilidades y sanción, en contra de los funcionarios del MEM, encargados del proceso, se infirió que “no se ha informado los resultados de este proceso investigativo tendiente a demostrar si existió o no responsabilidad de los funcionarios [...] esto pese al tiempo transcurrido”.

¹⁹ Mediante escrito de 18 de enero de 2022 la institución señaló que ha dado cumplimiento a lo ordenado en la sentencia [...] en este sentido mediante memorando MAAE-DATH-2020-1314M de 16 de noviembre de 2020 que contiene la convocatoria a la capacitación; grabación de la plataforma zoom de la capacitación impartida respecto de los derechos de autodeterminación, y consulta previa; memorando MAAE-DATH-2020-1455-M de 15 de diciembre de 2020, que contiene el registro de participantes; registro de participantes; presentación de powerpoint de capacitación “Derechos de autodeterminación y consulta previa”; y por otra parte también indica que las capacitaciones han tenido una duración de total de 04H30 minutos, que incluyeron en su segunda capacitación los temas relacionados a la nacionalidad Waorani dictada por el sociólogo Juan Carlos Jaramillo Guerrero impartida en 56 minutos [...].

²⁰ Con fecha 4 de febrero del 2022 y lunes 7 de febrero del 2022, dando respuesta a lo solicitado por esta autoridad, remitido con oficio No. 41-TGPSCP-2022 de 07 de febrero del 2022 [...] me permito informar las gestiones realizadas para llevar a cabo esta capacitación, en cumplimiento de la capacitación ordenada en sentencia”, adjunta al documento la convocatoria a la capacitación, listados de asistencia de participación y print de pantalla de la ejecución de dicha capacitación... que se ejecutó con colaboración de docentes de la Facultad de Ciencias Humanas de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador [...]. Cabe mencionar, que los demás puntos mencionados en la referida providencia deberán ser tratados adecuadamente, sobre todo por la competencia en razón de la temporalidad y la capacitación que tiene el ministerio para juzgar a los funcionarios de la cartera de Estado, sobre todo tomando en cuenta que los mismos desarrollaron sus actividades apegados a lo que dispone el decreto ejecutivo 1247, mismo que hasta la fecha sigue vigente, y no ha sido declarado por ningún medio inconstitucional. [...] cabe resaltar que, a la presente fecha, los términos establecidos en la Ley y demás normativa relacionada con la aplicación de sanciones administrativas, se encuentran prescritos para iniciar algún proceso de régimen disciplinario que se genere como consecuencia de las investigaciones que se decida iniciar en los actuales momentos...” [...] Al momento no se ha realizado un nuevo proceso de Consulta Previa, Libre e informada, ya que no se tiene contemplada una nueva ronda licitatoria que tenga entre la oferta el Bloque 22 [...].

- x. Adicionalmente, el Tribunal en atención a lo prescrito en el “inciso 3 del artículo 21 de la [LOGJCC] delegó el seguimiento del cumplimiento de la sentencia al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social”.
 - xi. El 24 de mayo de 2022, el Tribunal dictó un nuevo auto, señalando que “pese al tiempo transcurrido no han cumplido con las medidas de reparación integral ordenadas en sentencia” ante esto “se concede el término improrrogable de 30 días para que los legitimados pasivos para que cumplan con las medidas de reparación ordenadas en sentencia”. Así también, se ofició “al Consejo de Participación Ciudadana, a fin que remita dentro del término de 5 días, el o los informes de seguimiento realizado para el cumplimiento de la sentencia”.
 - xii. El 6 de julio de 2022, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social mediante oficio CPCCS-DPAS-2022-0099-OF remitió el informe de seguimiento a las medidas. De igual manera se destaca que los accionantes remitieron un escrito al Tribunal solicitando que: “se haga una evaluación de las medidas de reparación, que se module la medida de reparación que ordena la realización de la consulta previa”. En tanto que, mediante escrito de 29 de agosto de 2022, los accionantes requirieron el inicio del trámite de incumplimiento de sentencia y que se proceda con la remisión del respectivo informe a la Corte Constitucional. Lo cual fue atendido mediante auto de 9 de septiembre de 2022.
- 26.** Finalmente, los jueces del Tribunal en su informe destacan que en atención a la información remitida por las instituciones obligadas al cumplimiento de las medidas de reparación integral se advierte que, la medida que refiere a las capacitaciones a los servidores públicos de las carteras de estado se encuentra “cumplida parcialmente”, ya que “para ello se ha empleado aproximadamente seis horas para capacitar a los funcionarios” considerando que el tiempo empleado “es insuficiente”. Respecto a la realización de la consulta previa, se afirma que “no se ha presentado documentación o evidencia alguna que demuestre que el [MEM] haya cumplido”. En cuanto a la investigación, determinación de responsabilidades y sanción, “el [MEM] se ha limitado a decir que han prescrito, por lo que tampoco se ha cumplido con est[a] medida”.

4.4. Informe de la Defensoría del Pueblo

27. A través de escrito ingresado el 28 de mayo de 2025²¹ la DPE se pronunció “con la ratificación de lo señalado por la Organización Waorani de Pastaza (hoy OWAO antes CONCONAWEP) y su defensa, en lo relativo al estado de cumplimiento de las sentencias objeto de la presente acción”.

4.5. Informe del Ministerio de Energía y Minas

28. El 30 de junio de 2025 ingresó a la Corte Constitucional un escrito por parte del MEM, por medio del cual señaló casillero judicial y correos electrónicos para futuras notificaciones.
29. Mediante escrito de 11 de julio de 2025 el MEM solicitó que se conceda una prórroga de 5 días, con la finalidad que la Cartera de Estado recabe toda la información necesaria que le permite emitir el respectivo informe de descargo.
30. El 5 de agosto de 2025, el MEM informó que:

[...] luego de la Ronda Licitatoria Suroriente realizada en el año 2012, el Estado ecuatoriano a través de esta Cartera de Estado, no ha considerado un nuevo proceso de licitación o asignación del Bloque 22, por lo tanto, en cumplimiento a la normativa citada, no se ha requerido realizar un proceso de Consultas Previa, Libre e Informada en las comunidades, pueblos y nacionalidades a partir de la Sentencia de 11 de julio de 2019, emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Pastaza.

Sin embargo, una vez que el Viceministerio de Hidrocarburos, incorpore en el Portafolio de Proyectos un proceso de licitación o asignación del Bloque 22, la Subsecretaría de Territorio y Seguimiento Ambiental, deberá cumplir con dicho proceso conforme el Artículo 4 del Decreto Ejecutivo 1247 [...].

Con este antecedente, sus Autoridades pueden vislumbrar que, desde que se emitió la sentencia dentro de la Acción de Protección No. 16171-2019-00001, no se ha realizado una consulta previa, puesto que, el bloque 22 no está considerado dentro de un proceso de licitación o asignación. Sin embargo, una vez que el Viceministerio de Hidrocarburos, incorpore en el Portafolio de Proyectos un proceso de licitación o asignación del Bloque 22, se realizara el respectivo proceso de consulta previa.

4.6. Informe del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

31. El 30 de junio de 2025, el CPCCS remitió un escrito a la Corte Constitucional, por medio del cual solicitó una prórroga para dar cumplimiento con la presentación del informe requerido.

²¹ Foja 209 a 210 del expediente constitucional.

32. Mediante escrito de 18 de julio de 2025 el CPCCS informó que por medio del oficio CPCCS-CPCCS-2025-0624-OF de 27 de junio de 2025, solicitó al MAATE y al MEM que remitan un informe detallado con los respectivos medios de verificación sobre el cumplimiento de las sentencias emitidas el 9 de mayo y el 11 de julio de 2019, dentro de la acción de protección 16171-2019-00001. Adjunto al documento se remitió el oficio MAATE-CGAJ-2025-0198-O de 17 de julio de 2025, por medio del cual el MAATE informó que “[la] Cartera de Estado, en base a lo establecido en el artículo 226 de la Constitución, no es competente para realizar el proceso de consulta previa, libre e informada, consecuentemente no podemos pronunciarnos al respecto”.

5. Cuestión previa

33. La Corte Constitucional ha determinado que, para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, la persona afectada deberá cumplir con los requisitos contenidos en la LOGJCC.²² Por ello, previamente a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a la Corte Constitucional determinar si, dadas las particularidades del caso, se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer esta acción.
34. En el presente caso, la acción de incumplimiento se ha presentado (i) a petición de las personas afectadas; y, (ii) directamente ante la Corte Constitucional. Por tanto, es preciso que esta Corte analice si se cumplieron los requisitos legales para la presentación de una acción de incumplimiento en estas condiciones. Para este fin, procede verificar si se cumplen los requisitos para conocer el fondo de la acción de incumplimiento. Estos requisitos están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”).²³

5.1. ¿Los accionantes cumplieron con los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional?

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

²³ Estos requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC y se refieren a la acción de incumplimiento presentada a petición de parte, respecto de una sentencia dictada por las y los jueces ordinarios que conocen garantías jurisdiccionales. Por su parte, el numeral 3 del artículo 164 se refiere a los presupuestos para ejercer la acción de forma directa ante la Corte Constitucional y el numeral 4 de esta norma regula la acción de incumplimiento de las decisiones de la Corte Constitucional.

35. La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales tiene una naturaleza **subsidiaria**,²⁴ en la medida en que la ejecución de las decisiones adoptadas en sede constitucional corresponde, en primer lugar, al órgano jurisdiccional²⁵ que conoció y resolvió la garantía constitucional respectiva. Su finalidad principal es verificar el cumplimiento integral, efectivo y oportuno de lo resuelto en dichas decisiones. En concordancia con lo expuesto, esta Corte ha sostenido que, para que proceda el conocimiento de una acción de incumplimiento y se asuma de **manera excepcional** la competencia para ejecutar la sentencia correspondiente, la parte interesada debe acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, así como en el artículo 96 numeral 1 del RSPCCC.²⁶ Asimismo, la jurisprudencia constitucional ha determinado la necesidad de realizar un examen preliminar de admisibilidad, orientado a verificar que concurran las condiciones que habiliten a este órgano para conocer la acción planteada.
36. Si no se cumple cualquiera de estos requisitos, esto constituye razón suficiente para **desestimar** la acción, pues **no son subsanables**.²⁷ En estos casos, no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación de la jueza o juez de instancia al que le corresponde ejecutar la decisión.²⁸
37. En particular, sobre los requisitos para que las personas afectadas puedan ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional, en la sentencia 103-21-IS/22, se estableció lo siguiente:

²⁴ CCE, sentencia 90-22-IS/24, 21 de febrero de 2024, párr. 26; y, sentencia 45-22-IS/24, 17 de enero de 2024, párr. 25.

²⁵ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párrs. 25 y 27.

²⁶ El artículo 96 numeral 1 del RSPCCC dice: [...] Procedencia.- La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales procede cuando: 1. En garantías jurisdiccionales de conocimiento de jueces de instancia y cortes de apelación, en el caso de que el juez de instancia no pudiese hacer ejecutar su propia resolución, sentencia y/o acuerdo reparatorio dentro de un plazo razonable, de oficio o a petición de parte, remitirá a la Corte Constitucional el expediente constitucional junto con un informe debidamente argumentado respecto a los impedimentos presentados, circunstancia que dará inicio a la acción de incumplimiento. 1. Podrá presentar esta acción quien se considere afectado siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia no la haya ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se la ha ejecutado integral o adecuadamente. 2. Cuando se trate del incumplimiento de sentencias expedidas dentro de procesos de garantía judiciales de derechos constitucionales, la jueza o juez competente, a petición de parte, remitirá el expediente a la Corte Constitucional, al cual acompañará un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento suyo o de la autoridad obligada, para lo cual tendrá un término de cinco días desde el momento en que el interesado hizo la solicitud. 3. En caso de que la jueza o juez se rehúse a remitir el expediente y el informe, o lo haga fuera del término establecido en el numeral anterior, el afectado podrá solicitar, directamente a la Corte Constitucional, dentro de los diez días siguientes al vencimiento del término señalado, que ordene a la jueza o juez la remisión del expediente y declare el incumplimiento de la sentencia (...)."

²⁷ CCE, sentencia 134-22-IS/24, 29 de agosto de 2024, párr. 42. CCE, sentencia 217-22-IS/25, 01 de mayo 2025, párr. 27.

²⁸ CCE, sentencia 107-21-IS/24, de 28 de febrero de 2024, párr. 51.

[E]l ejercicio de la acción de incumplimiento de forma directa ante la Corte Constitucional está sujeto a que el juez o jueza de instancia (i) haya negado el requerimiento previo realizado por la persona afectada o (ii) no haya cumplido oportunamente su deber de remitir el expediente y el correspondiente informe a la Corte Constitucional.²⁹

38. A partir de las normas y jurisprudencia previamente expuestas, se pueden identificar los siguientes requisitos que deben concurrir para que las personas afectadas estén legitimadas a presentar directamente una acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional, estos son:

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

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

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

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

39. Para analizar el primer requisito (37.1), resulta pertinente remitir el examen al expediente del tribunal de origen, a fin de dilucidar las posibles diligencias promovidas por los accionantes para asegurar el cumplimiento de la sentencia. En ese contexto, la Sala, por medio del oficio 04229-SMCPJP-2019³⁰ de 8 de agosto de 2019, remitió al Tribunal el expediente del juicio 16171-2019-00001, con el objetivo de supervisar la ejecución de las medidas ordenadas como reparación integral. A continuación, se detallan los escritos y solicitudes presentados por los accionantes durante la fase de ejecución de la sentencia:

²⁹ CCE, sentencia 110-22-IS/23, 25 de octubre de 2023, párr. 19.

³⁰ Foja 3833 del expediente de instancia (cuerpo 39).

- i. El **08 de noviembre de 2019**,³¹ la señora Inés Viviana Nenquino Pauchi, coordinadora CONCONAWEP solicitó al Tribunal que:

[...] se ponga en conocimiento de los accionados, dentro de esta fase de ejecución, que sus obligaciones en mérito de la sentencia dictada dentro de la presente causa, deben ser cumplidas bajo los principios y parámetros de interculturalidad, con la seriedad y participación que merecen las comunidades, pueblos y nacionalidades. Así mismo, que se tenga en cuenta que lo ordenado en sentencia, está avalado por las normas constitucionales que regulan el sistema de garantías jurisdiccionales y reparación integral de derechos vulnerados.

En este sentido, solicito a su Señoría, y respecto a los oficios presentados sobre cumplimiento de sentencia por el Ministerio accionado, se disponga a dicha cartera de Estado que en los procesos de capacitación dispuestos se cumpla con la participación activa y esencial de las comunidades accionantes desde el inicio de los mismos; y respecto a la medida de reparación sobre investigación, establecimiento de responsabilidades y sanción se recuerde a la accionada su obligación constitucional de cumplimiento.

- ii. El **22 de octubre de 2020**,³² la coordinadora CONCONAWEP indicó al Tribunal que:

La Corte Constitucional del Ecuador ha sido clara en determinar que: “(...) un proceso de garantías jurisdiccionales no finaliza con la expedición de la sentencia, por el contrario, lo trascendental es el cumplimiento de la misma y, por tanto, la ejecución de una reparación integral que abarque medidas positivas, materiales e inmateriales, tendientes a reconstruir el derecho constitucional vulnerado”.

En ese sentido y una vez **revisado el expediente y verificando los constantes exhortos a la legitimación pasiva para cumplir la sentencia** dictada en la presente causa; así como la negativa de ejecutar esta resolución, solicitamos se aplique la disposición emanada del artículo 22 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en lo que respecta a la sanción por incumplimiento de la sentencia (énfasis añadido).

- iii. El **02 de julio de 2021**,³³ la coordinadora CONCONAWEP requirió al Tribunal que:

[...] garantice que en el cumplimiento de la sentencia todos los accionados en los aspectos relativos a la capacitación cumplan con su obligación de hacerlos culturalmente adecuados. Pese a que ya se han realizado capacitaciones por parte del Ministerio del ambiente, agua y transición ecológica, no es suficiente, primero por ser un procedimiento sin participación Waorani y segundo porque no ha realizado hasta el momento un análisis exhaustivo de la consulta previa libre e informada y los estándares internacionales a los que el estado está obligado. Esto además exige garantizar que los mismos sean realizados

³¹ Foja 3964 a 3969 del expediente de instancia (cuerpo 40).

³² Foja 4085 a 4086 del expediente de instancia (cuerpo 41).

³³ Foja 4164 a 4174 del expediente de instancia (cuerpo 42).

de acuerdo a las costumbres, normas y tradiciones indígenas Waorani, y teniendo en cuenta las estructuras socio organizativas y los métodos tradicionales para la toma decisiones. Y en este sentido, además, se garantice que las entidades accionadas, en concordancia con el razonamiento de las sentencias de primera y segunda instancia cumplan la obligación de respetar los procesos, protocolos y/o procedimientos de capacitación que se construyan de manera concertada con los accionantes.

Las capacitaciones **deben realizarse mediante programas permanentes y continuos a todos los funcionarios de los Ministerios** de todos los niveles, debiendo incluirse a los Ministros, Viceministros y directores de área y provincias, encargados de gestionar y liderar las carteras de estado [...]; y contar la efectiva participación de los integrantes de las comunidades Waorani, debiendo entender que la participación sólo será efectiva si se garantiza la participación de líderes, representantes políticos y ancianos sabios de la comunidad (Pikenanis), y a través el uso de metodologías idóneas, en territorio y con la participación de intérpretes adecuados, para que sean ellos los que puedan enseñar a los funcionarios estatales la diversidad de formas de organización social y modos de vida dentro de la Nacionalidad Waorani (énfasis añadido).

Los Ministerios deben **investigar bajo estándares de debida diligencia sobre las vulneraciones de derechos colectivos sin que se tome como justificación la prescripción de las acciones administrativas** (énfasis añadido).

iv. El **29 de septiembre de 2021**,³⁴ los accionantes solicitaron:

Se observe al Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades y al Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables a que cumplan con las medidas de reparación integral de acuerdo a los estándares convencionales, respetando los derechos colectivos de la Nacionalidad Waorani, en particular, el derecho a la autodeterminación.

Se **esclarezca el rol que debe tener el CONSEJO NACIONAL PARA LA IGUALDAD DE PUEBLOS Y NACIONALIDADES** ante las instituciones estatales obligadas a cumplir con la disposición judicial a efectos de hacerles entender que el derecho, al ser sustantivo es un derecho humano de carácter fundamental, indispensable que garantizar la pervivencia de los Pueblos y Nacionalidades y que luego de 2 años de emanada la sentencia e incumplida la misma deberían ser más oficiosos y eficientes en el cumplimiento de sus obligaciones (énfasis añadido).

v. El **29 de abril de 2022** la señora Silvana Nihua Yeti, presidenta encargada del OWAP, solicitó al Tribunal:

Que las capacitaciones se den con un enfoque culturalmente adecuado. Primero, que los contenidos incluyan todos los estándares nacionales e internacionales sobre autodeterminación y consulta previa, libre e informada. Segundo, que se cuente con las comunidades Waorani accionantes del proceso constitucional para que se construya un programa de capacitación concertado, para que sea realizado de acuerdo a las costumbres,

³⁴ Foja 4250 a 4251 del expediente de instancia (cuerpo 48).

normas y tradiciones indígenas Waorani, y teniendo en cuenta las estructuras socio organizativas y los métodos tradicionales para la toma de decisiones. Y en este sentido, además, se garantice que las entidades accionadas, en concordancia con el razonamiento de las sentencias de primera y segunda instancia cumplan la obligación de respetar los procesos, protocolos y/o procedimientos de capacitación que se construyan de manera concertada con los accionantes.

Las capacitaciones deben realizarse mediante programas permanentes y continuos a todos los funcionarios de los Ministerios de todos los niveles [...]. Todo esto considerando los estándares internacionales y nacionales de derechos colectivos de pueblos indígenas en reciente contacto; y contar la efectiva participación de los integrantes de las comunidades Waorani, debiendo entender que la participación sólo será efectiva si se garantiza la participación de líderes, representantes políticos y ancianos sabios de la comunidad (Pikenanis), y a través del uso de metodologías idóneas, en territorio y con la participación de intérpretes adecuados, para que sean ellos los que puedan enseñar a los funcionarios estatales la diversidad de formas de organización social y modos de vida dentro de la Nacionalidad Waorani (énfasis añadido).

Los **Ministerios deben investigar bajo estándares de debida diligencia sobre las vulneraciones de derechos colectivos** sin que se tome como justificación la prescripción de las acciones administrativas (énfasis añadido).

Delegar la responsabilidad del seguimiento a la Defensoría del Pueblo en sus dependencias nacionales o en la delegación provincial de Pastaza.

Activar los mecanismos constitucionales y legales existentes para que garantice el cumplimiento integral de las medidas de reparación.

vi. El **13 de julio de 2022**,³⁵ la presidenta encargada del OWAP requirió al Tribunal:

Modular la medida de reparación que ordena “realizar la consulta previa, libre e informada” porque vulnera el derecho a la autodeterminación y coloca a las comunidades Waorani en una situación de revictimización. En su lugar, establecer que las instituciones del Estado responsables de la vulneración de los derechos colectivos de las comunidades Waorani deben respetar el derecho a la autodeterminación y respetar la decisión que han tomado de decir NO a las actividades extractivas, decisión expresada en su derecho propio contenido en las Actas y Estatutos, porque amenaza contra su identidad cultural, su vida y su territorio (énfasis añadido).

Se aplique el enfoque intercultural y un criterio étnico diferenciado, tomando en cuenta quiénes son las comunidades Waorani de Pastaza, su historia y sus formas de vida en la actualidad para el análisis del cumplimiento de las medidas de reparación, para que se logre reparar de forma integral los daños ocasionados en los derechos colectivos, y no se establezcan situaciones de revictimización. En particular que debe **evaluar la idoneidad y cumplimiento de las medidas** para que su finalidad sea la tutela judicial efectiva, es decir, que se proteja los derechos de comunidades de reciente contacto (énfasis añadido).

³⁵ Foja 4749 a 4754 del expediente de instancia (cuerpo 48).

vii. El **29 de agosto de 2022**,³⁶ la presidenta del OWAP exigió al Tribunal que:

[...] de conformidad con el artículo 164 numeral 3 de la LOGJCC que se **inicie el trámite de incumplimiento de sentencia constitucional** para lo cual deberá remitir el expediente a la Corte Constitucional, al cual acompañará un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento suyo o de la autoridad obligada [...] (énfasis añadido).

40. Del detalle de las actuaciones realizadas en la causa 16171-2019-00001, se constata que los accionantes, a través de la presidenta del CONCONAWEP/OWAP, impulsaron la ejecución de las medidas de reparación integral, conforme consta en los escritos presentados (párr. i al vii); requerimientos encaminados a exigir el cumplimiento de cada una de las medidas de reparación integral.
41. Respecto al segundo requisito (37.2), en el escrito presentado el 29 de agosto de 2022 (vii), los accionantes solicitaron al Tribunal la remisión del expediente a la Corte Constitucional, junto con el informe correspondiente exponiendo las razones del incumplimiento de las sentencias.
42. En lo concerniente al tercer requisito (37.3), el Tribunal inició la fase de ejecución de la sentencia mediante auto de 22 de agosto de 2019 (párr. 25), mientras que el requerimiento para iniciar la acción de incumplimiento se presentó el 29 de agosto de 2022. En consecuencia, ha pasado aproximadamente tres años y a criterio de los accionantes no se ha procedido con la ejecución integral de las medidas de reparación ordenadas. Así, se infiere que transcurrió un plazo razonable y suficiente para que el Tribunal cumpliera con la ejecución de las decisiones objeto de análisis.
43. Finalmente, respecto al cuarto requisito (37.4), de la revisión del expediente se desprende que, ante la negativa –tácita- del Tribunal de remitir el expediente y el respectivo informe a la esta Corte para el inicio de la acción de incumplimiento, los accionantes presentaron la demanda de manera directa ante este Organismo. De ahí que, el 26 de septiembre de 2022, el Tribunal remitió el proceso 16171-2019-00001 - con sus 48 cuerpos-, acompañado del informe sobre las actuaciones encaminadas al cumplimiento de las medidas de reparación integral.
44. Una vez que se ha comprobado el cumplimiento de los requisitos para que la acción de incumplimiento presentada por los accionantes sea conocida y resuelta por la Corte Constitucional, se procede con el análisis correspondiente.

³⁶ Foja 4762 a 4776 del expediente de instancia (cuerpo 48).

6. Planteamiento del problema jurídico

45. Dentro del presente caso se observa que la acción de incumplimiento fue planteada directamente ante este Organismo y que en la misma se acusa el incumplimiento de todas las medidas de reparación integral ordenadas en las sentencias de 9 de mayo y 11 de julio de 2019 emitidas dentro del proceso 16171-2019-00001, estas son: 1) Realización de una consulta previa, libre e informada en las comunidades waorani que se encuentra ubicada en lo que el Estado ecuatoriano ha delimitado como bloque 22; 2) Capacitación de manera suficiente a los funcionarios respecto de los derechos de autodeterminación y consulta previa; y, 3) Investigación, determinación de responsabilidades y sanción.
46. En función de lo expuesto, se formula el siguiente problema jurídico: **¿El MEM y el MAATE cumplieron con las medidas de reparación ordenadas en las sentencias de 9 de mayo y 11 de julio de 2019 emitidas dentro del proceso 16171-2019-00001?**

7. Resolución del problema jurídico

47. Considerando que las sentencias emitidas en el marco del proceso signado con el número 16171-2019-00001 establecen tres medidas de reparación integral, se someterán a un análisis individualizado. Para cada medida se determinará de manera específica: (i) el sujeto obligado a su cumplimiento; (ii) el plazo legalmente establecido para su implementación; y, (iii) el grado de ejecución alcanzado.

7.1. Consulta previa, libre e informada

48. La medida de reparación, textualmente ordenó:

El Estado Ecuatoriano a través de los organismos estatales competentes, realice la consulta previa, libre e informada en las comunidades Waorani que se encuentra ubicada en lo que el Estado Ecuatoriano ha delimitado como el bloque 22, aplicando la Constitución, los estándares establecidos por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos así como también por las reglas de la Consulta Previa determinados por la Corte Constitucional del Ecuador y demás normas que no sean contrarias a este bloque de constitucionalidad.

49. En atención a la medida descrita, es pertinente hacer referencia al Decreto Ejecutivo 1247,³⁷ el cual contiene el *Reglamento para la Ejecución de la Consulta Previa Libre e Informada en los Procesos de Licitación y Asignación de Áreas y Bloques*

³⁷ Decreto Ejecutivo 1247, Registro Oficial 759, suplemento, 2 de agosto de 2012 (vigente).

Hidrocarburiíferos, en este sentido se advierte que, la institución encargada de llevar a cabo el proceso de consulta previa es la Secretaría de Hidrocarburos (“**SHE**”), institución adscrita al MEM.³⁸ Sobre esta base se colige que los sujetos obligados a dar cumplimiento a la medida objeto de análisis es el MEM en conjunto con la SHE.

50. En cuanto al plazo concedido para la ejecución de esta medida, la autoridad jurisdiccional **no determinó un plazo específico**. Sin perjuicio de aquello, el artículo 162 de la LOGJCC dispone que las sentencias y dictámenes constitucionales son de obligatorio e inmediato cumplimiento.
51. No obstante de lo referido, es necesario precisar que la medida objeto de análisis fue diseñada de tal manera que su implementación efectiva depende de la concurrencia de ciertos hechos o condiciones adicionales -en relación a la complejidad de su ejecución-. En tanto, ordenó que el Estado ecuatoriano realice una nueva consulta previa, libre e informada en las comunidades waorani.
52. Para continuar con el análisis, procede hacer referencia a cierta normativa pertinente al caso. En ese sentido, la CRE consagra en los artículos 261.11, 313-315 y 408 que los recursos naturales no renovables -incluido el petróleo- son patrimonio estratégico, de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado. El poder de administrar, regular y controlar dichos recursos corresponde exclusivamente al Estado, otorgándole potestad para delegar su explotación a la iniciativa privada mediante licitación pública, de acuerdo con los requisitos constitucionales y legales.
53. En este sentido, el procedimiento previo a la licitación de un bloque petrolero se encuentra regulado de manera integral por un marco jurídico conformado por la Ley

³⁸ Decreto Ejecutivo 1247. Art. 6: Autoridad Competente.- La Secretaría de Hidrocarburos, entidad adscrita al Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, como institución encargada de la administración de las áreas hidrocarburíferas del Estado y asignarlas para su exploración y explotación, será la encargada de llevar a cabo los procesos de consulta previa descritos en este reglamento. Para el efecto, la Secretaría de Hidrocarburos y el Ministerio de Recursos Naturales No Renovables contarán con la participación y respaldo del Ministerio del Ambiente y la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, como entidades coadyuvantes respecto a los temas ambientales, sociales y culturales respectivamente. La Secretaría de Hidrocarburos, como autoridad competente y responsable del proceso de Consulta previa libre e informada, tendrá las siguientes obligaciones: 1. Realizar la convocatoria para el proceso de consulta; 2. Cubrir los costos del desarrollo de los mecanismos de participación; 3. Abrir y manejar el expediente documentado que sustente la realización de las actividades de participación; 4. Verificar la coordinación de la actividad con las entidades gubernamentales que participarán en el proceso; 5. Coordinar con las entidades competentes el acompañamiento al proceso de consulta previa, con la finalidad de brindar legitimidad, seguridad y certeza jurídica a las políticas públicas tendientes al aprovechamiento de los recursos hidrocarburíferos del país; 6. Socializar los beneficios sociales a los que podrán acceder las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas consultadas; y, 7. Garantizar, durante el proceso de ejecución del proyecto consultado, la priorización de incorporación de mano de obra local en la ejecución de los proyectos acordados y consensuados.

de Hidrocarburos, el Reglamento de Operaciones, Decretos Ejecutivos 1247-2012 y 947-2023;³⁹ y, la normativa ambiental aplicable y vigente. Este conjunto normativo establece deberes técnicos, sociales, ambientales y administrativos que deben cumplirse antes de la convocatoria pública.⁴⁰

54. Posterior a la culminación del proceso de consulta previa, se activan las fases subsecuentes inherentes al desarrollo de un proyecto. Estas comprenden, - principalmente-, la formulación del plan de manejo ambiental, la obtención de las respectivas licencias o permisos ambientales, la elaboración de las bases para el proceso de licitación, la evaluación técnico-económica de las propuestas presentadas, y finalmente, la publicación y adjudicación del correspondiente contrato o concesión.
55. Conforme lo descrito en los párrafos *ut supra*, para llegar a la fase de “consulta previa”, existen fases preliminares de carácter **obligatorio**, cuya finalidad es asegurar una adecuada planificación estatal, precautelar el uso sostenible de los recursos naturales; así como respetar los derechos de los pueblos y comunidades.
56. Ahora bien, se procederá a detallar la información que reposa en el expediente de instancia respecto a las actuaciones realizadas por el MEM para dar cumplimiento con la medida de reparación objeto del presente análisis.
57. El 7 de febrero de 2022,⁴¹ el MEM remitió al Tribunal el memorando MERNNR-STSA-2022-0049-ME de 4 de febrero de 2022 suscrito por el subsecretario de territorio y seguimiento ambiental, por medio del cual informó a la Coordinación General Jurídica que:
- Que conforme la certificación que reposa en el proceso el Estado Ecuatoriano, al momento no tiene interés en realizar un proceso licitatorio en el que intervenga el denominado bloque 22.

³⁹ Registro Oficial 446, cuarto suplemento, de 28 de noviembre de 2023.

⁴⁰ El procedimiento a seguir es el siguiente: **Delimitación técnica y estudios geológicos-geofísicos:** De conformidad con el Reglamento de Operaciones Hidrocarburíferas (art. 30), se requiere delimitar el bloque mediante cartografía oficial y realizar estudios sísmicos, magnetometría, gravimetría y geoquímica, que deben presentarse a la SHE como base técnica para evaluar la viabilidad del proyecto: **Presentación y aprobación del Plan Exploratorio Mínimo:** En virtud del artículo 25 de la Ley de Hidrocarburos y los artículos 30 a 32 del Reglamento de Operaciones, es obligatorio formular un “Plan Exploratorio Mínimo” incluyendo actividades, inversión y cronograma. Su aprobación es condición previa para continuar con el proceso licitatorio. **Consulta previa, libre e informada:** El proceso debe incluir la consulta previa conforme al artículo 57.7 de la CRE, el Convenio 169 de la OIT y el Decreto Ejecutivo 1215-2002, siempre que existan pueblos indígenas involucrados.

⁴¹ Foja 4305 a 4306 del expediente de instancia (cuerpo 44).

- Que la Corte Constitucional del Ecuador en sentencia No.- 0038-13-IS y acumulado en su decisión manifiesta en su numeral 3 “Que la Asamblea Nacional del Ecuador dentro del plazo máximo de un año, expida 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” sin que hasta el momento se expida la referida normativa (énfasis omitido).

En virtud de lo expuesto, al momento no se ha realizado un nuevo proceso de Consulta Previa, Libre e Informada, ya que no se tiene contemplada una nueva ronda licitatoria que tenga entre la oferta el bloque 22, y por tanto el carácter previo y de oportunidad observado tanto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como por la Organización Internacional del Trabajo, sería inobservado; por otra parte, al momento, nos encontramos a la espera de la expedición de la ley orgánica de Consulta Previa conforme lo ordena la Corte Constitucional, para que bajo esos parámetros esta Cartera de Estado pueda realizar un proceso acorde a lo observado tanto por las cortes Nacionales como internacionales en este campo.

- 58.** Considerando que mediante auto de 23 de marzo de 2022 el Tribunal delegó el seguimiento del cumplimiento de la sentencia al CPCCS, el Consejo el **26 de julio de 2022**⁴² remitió el informe de seguimiento, en el que concluyó:

De la ejecución de la Consulta Previa.- La Consulta previa libre e informada ejecutada por la secretaría de hidrocarburos y supervisada por el Ministerio de Recursos Naturales no Renovables quienes se encontraban con esa denominación a la fecha de la ejecución del proceso, fue realizada conforme el Decreto 1247 que hasta el momento se encuentra vigente, los expedientes reposan en el archivo central del Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables, bajo la cadena de custodia correspondiente. Adicionalmente indican que actualmente no existe ningún proceso de licitación de bloques petroleros en lo que fue el Bloque 22.

- 59.** Adicionalmente, el 5 de agosto de 2025, el MEM informó a esta Corte que:

[...] luego de la Ronda Licitatoria Suroriente realizada en el año 2012, el Estado ecuatoriano a través de esta Cartera de Estado, no ha considerado un nuevo proceso de licitación o asignación del Bloque 22, por lo tanto, en cumplimiento a la normativa citada, no se ha requerido realizar un proceso de Consultas Previa, Libre e Informada en las comunidades, pueblos y nacionalidades a partir de la Sentencia de 11 de julio de 2019, emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Pastaza.

Sin embargo, una vez que el Viceministerio de Hidrocarburos, incorpore en el Portafolio de Proyectos un proceso de licitación o asignación del Bloque 22, la Subsecretaría de Territorio y Seguimiento Ambiental, deberá cumplir con dicho proceso conforme el Artículo 4 del Decreto Ejecutivo 1247 [...].

⁴² Foja 4734 a 4747 del expediente de instancia (cuerpo 48).

Con este antecedente, sus Autoridades pueden vislumbrar que, desde que se emitió la sentencia dentro de la Acción de Protección No. 16171-2019-00001, no se ha realizado una consulta previa, puesto que, el bloque 22 no está considerado dentro de un proceso de licitación o asignación. Sin embargo, una vez que el Viceministerio de Hidrocarburos, incorpore en el Portafolio de Proyectos un proceso de licitación o asignación del Bloque 22, se realizara el respectivo proceso de consulta previa.

60. Conforme la información remitida por el MEM y el CPCCS, la institución ha señalado expresamente que **“no se tiene contemplada una nueva ronda licitatoria que tenga entre la oferta el bloque 22”**; y que **“una vez que el Viceministerio de Hidrocarburos, incorpore en el Portafolio de Proyectos un proceso de licitación o asignación del Bloque 22, la Subsecretaría de Territorio y Seguimiento Ambiental, deberá cumplir con dicho proceso”**.
61. En este contexto, y conforme lo dispuesto en el artículo 57 de la CRE, el Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el derecho a la consulta previa, libre e informada **se activa cuando existe una medida estatal susceptible de afectar los derechos** de los pueblos y nacionalidades indígenas, especialmente en lo relacionado con el uso y aprovechamiento de sus territorios ancestrales; así como también sobre planes y programas que puedan perturbar ambiental o culturalmente a determinado territorio.
62. La Constitución reconoce este derecho colectivo únicamente respecto de planes o programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables en tierras indígenas. De igual manera, el Decreto Ejecutivo No. 1247 de 2012, que regula la consulta previa en el sector hidrocarburífero, establece que esta debe desarrollarse **dentro del marco de procesos de licitación o asignación de bloques petroleros promovidos por el Estado**. De ahí que, la consulta previa constituye un mecanismo obligatorio de salvaguarda frente a **decisiones estatales** que puedan incidir negativamente en los derechos de las comunidades; por lo que, en ausencia de una decisión administrativa, normativa o de planificación -como la inclusión de un bloque en una ronda licitatoria- que implique la intención de ejecutar actividades extractivas, **no se configura el supuesto habilitante que exija su realización**.
63. En consecuencia, **si un territorio o bloque no forma parte de la planificación oficial** para actividades extractivas, no existe un proyecto concreto que pueda generar afectación, **no procede** la activación de la **obligación estatal** de llevar a cabo la consulta. Este criterio es concordante con los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, según los cuales la consulta se exige frente a proyectos extractivos con potencial impacto significativo sobre tierras indígenas; en

consecuencia, **sin una medida estatal definida en ese sentido, no se configura la necesidad jurídica de ejecutar dicho proceso participativo.**

64. Es importante destacar que respecto a la presente medida los accionantes mediante escrito de 28 de junio de 2025 (párr. 23), afirmaron que, debido a la carencia de un ordenamiento jurídico que permita llevar a cabo un proceso de consulta previa, libre e informada conforme a los estándares internacionales, y considerando que mediante sentencia ya se declaró la vulneración del derecho al consentimiento previo de la comunidad Waorani, la medida que ordena realizar una nueva consulta resulta jurídicamente “inejecutable”. Por lo que, insistir en un nuevo proceso de consulta, frente a un consentimiento denegado de manera reiterada y sin garantías de reparación efectiva, constituye un acto de “revictimización”. Por lo que solicitan se declare la inejecutabilidad de la medida de consulta, y, en su lugar, ordene a las instituciones responsables el reconocimiento y respeto del consentimiento previamente expresado por las comunidades, así como la emisión de disculpas públicas.
65. Resulta jurídicamente contradictorio el requerimiento formulado por los accionantes en el sentido de que **no se lleve a cabo una nueva consulta** y se respete la decisión anterior, toda vez que, desde el inicio de la acción de protección, el **objetivo expreso de la comunidad fue precisamente la realización de un nuevo proceso de consulta** que observe las disposiciones constitucionales y los estándares internacionales aplicables. Asimismo, la activación de la presente garantía jurisdiccional tuvo como finalidad asegurar la ejecución de la decisión adoptada, esto es, la materialización efectiva de dicho proceso consultivo. En ese contexto, la afirmación relativa a que se ha “insistido en un nuevo proceso de consulta y que este ha sido denegado de manera reiterada” carece de veracidad, por cuanto el Estado no ha desplegado acción alguna que comprometa el territorio identificado como bloque 22.
66. En atención a lo desarrollado en los párrafos 58, 59, 60, 61 y 62, esta Corte considera que la medida objeto de análisis, es **inejecutable fácticamente**,⁴³ debido a que no existe en la actualidad ningún proyecto extractivo, plan, decisión administrativa o medida estatal que involucre el territorio correspondiente al bloque 22 dentro de la planificación oficial de actividades hidrocarburíferas. En ausencia de un acto concreto con potencial de generar impacto significativo sobre las tierras y la vida de la comunidad, no se configura el presupuesto material que activa la obligación estatal de consulta, conforme lo disponen tanto la Constitución como los estándares del Sistema

⁴³ Sobre las sentencias inejecutables, véase Corte Constitucional. Sentencias 008-16-SIS-CC, 02 de marzo de 2016; 64-13-IS/19, 25 de septiembre de 2019; 86-11-IS/19, 16 de julio de 2019; y, sentencia 29-17-IS/21, 30 de junio de 2021.

Interamericano de Derechos Humanos. En consecuencia, pretender llevar a cabo un proceso consultivo en tales condiciones no solo carecería de objeto, sino que devendría en un procedimiento meramente formal y carente de eficacia reparadora, expuesto incluso a generar revictimización, dado que se sometería nuevamente a la comunidad a un trámite sin que exista un riesgo real o inminente que justifique su implementación.

67. Sin perjuicio de la **imposibilidad fáctica que se advierte en la actualidad** para ejecutar la medida de la consulta previa -dada la inexistencia de un proyecto o decisión estatal que pueda generar afectaciones significativas sobre el territorio-, ello no implica que en un futuro el Estado se encuentre eximido de su obligación de llevar a cabo dicho proceso. Por el contrario, en el momento en que se pretenda adoptar o autorizar cualquier actividad, plan o proyecto que pueda incidir de manera directa o indirecta en las tierras, recursos o formas de vida de la comunidad, deberá activarse de forma inmediata el procedimiento de consulta previa, libre e informada, cumpliendo íntegramente con los parámetros constitucionales y los estándares internacionales aplicables, y garantizando en todo momento el respeto efectivo de los derechos colectivos y la participación sustantiva de las comunidades potencialmente afectadas.
68. En ese sentido, la eventual declaratoria de inejecutabilidad se circunscribe exclusivamente a la medida de consulta ordenada en la sentencia objeto del presente análisis, atendiendo a las circunstancias fácticas actuales que impiden su materialización. En consecuencia, el planteamiento de los accionantes en el sentido de que dicha inejecutabilidad y la no realización de una nueva consulta evitarían un acto de “revictimización” no puede extenderse al futuro para sostener que la comunidad no deba ser sometida a un eventual proceso consultivo. Ello, por cuanto la consulta previa, libre e informada constituye una garantía constitucional e internacional que debe activarse siempre que el Estado pretenda adoptar medidas o autorizar proyectos con potencial impacto significativo sobre territorios y derechos colectivos, proceso que, lejos de configurar una revictimización, representa un mecanismo esencial de protección y participación, cuya validez y legitimidad dependerán de su ejecución conforme a la normativa vigente y a los estándares internacionales de derechos humanos.

7.2. Capacitación

69. La medida de reparación, textualmente ordenó:

A más de las medidas de reparación indicadas en la sentencia escrita impugnada, se dispone también como medida de reparación al Ministerio de Recursos Naturales No renovables y al Ministerio del Ambiente capacitar de manera suficiente a sus funcionarios

respecto de los derechos de autodeterminación y consulta previa, a fin de que sean implementados en todos los procesos hidrocarburíferos, en donde se encuentren involucradas comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, lo cual está acorde a lo dispuesto por el Tribunal A quo, que en forma oral hizo esta declaración, sin embargo; en forma escrita se omitió esta decisión.

70. Los sujetos obligados al cumplimiento de esta medida son el MEM y el MAATE, entidades obligadas a capacitar de manera “suficiente” a los funcionarios respecto de los derechos de autodeterminación y consulta previa.
71. En cuanto al plazo concedido para la ejecución de esta medida, la autoridad jurisdiccional **no determinó un plazo específico**; conforme se estableció en el párrafo 49, el artículo 162 de la LOGJCC dispone que las sentencias y dictámenes constitucionales son de obligatorio e inmediato cumplimiento.
72. En esa misma línea, el Tribunal no precisó la duración temporal de las capacitaciones a cargo de cada cartera de Estado, limitándose a señalar que estas debían ejecutarse de manera “suficiente”, sin establecer parámetros concretos sobre su extensión o periodicidad.
73. Es importante destacar que, la medida de capacitación en el marco de las reparaciones, constituye una **garantía de no repetición** orientada a **prevenir futuras violaciones** a los derechos humanos mediante procesos formativos sistemáticos, obligatorios, dirigidos a funcionarios públicos, operadores de justicia, fuerzas de seguridad y demás agentes estatales. Esta medida involucra el diseño e implementación de programas pedagógicos adecuados al contexto del caso, que incorporen estándares internacionales, jurisprudencia interamericana y enfoques diferenciados -como perspectiva de género, diversidad cultural o derechos de grupos en situación de vulnerabilidad-; con esta medida se pretende transformar patrones institucionales de actuación, erradicar prácticas discriminatorias o violentas, y asegurar el cumplimiento efectivo de las obligaciones en el marco constitucional y legal.
74. Para determinar el grado de cumplimiento de la medida objeto de análisis, se realizará un examen individualizado, considerando la documentación obrante en el expediente de instancia, así como los informes de descargo presentados por cada una de las instituciones involucradas. En tal virtud, se establecerá el nivel de ejecución alcanzado por cada entidad obligada al cumplimiento de la medida objeto de análisis.

7.2.1. Ministerio de Energía y Minas

- 75.** El 6 de septiembre de 2019, el MEM remitió al Tribunal el memorando MERNNR-DATH-2019-1214-ME⁴⁴ de 28 de agosto de 2019, indicando que:

[...] la Dirección de Administración de Talento Humano informó a la Dirección de Patrocinio Legal que se encuentra desarrollando el Plan de Capacitación referente a los derechos de autodeterminación y consulta previa, a fin de que sean implementados en todos los procesos hidrocarburíferos, en donde se encuentran involucrados comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.

Adicionalmente, luego de un acercamiento con servidores del Consejo Nacional de Igualdad de Pueblos y Nacionalidades, mediante Oficio Nro. MERNNR-DATH-2019-0217-OF, de 28 de agosto de 2019, esta Cartera de Estado solicitó al Consejo Nacional de Igualdad de Pueblos y Nacionalidades se gestione capacitaciones a nivel institucional a fin de socializar a todos los servidores y funcionarios los derechos de autodeterminación y consulta previa.

- 76.** El **25 de septiembre de 2019**, el MEM remitió varios documentos al Tribunal, entre los cuales destaca el memorando MERNNR-DTAH-2019-1305-ME⁴⁵ de 23 de septiembre de 2019, por medio del cual se informó que:

Con Oficio No. MERNNR-DATH-2019-0217-OF, de 28 de agosto de 2019 se solicitó al Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades: “Se considere para capacitar al personal de la Institución en lo siguiente DERECHOS DE AUTODETERMINACIÓN Y CONSULTA PREVIA, en concordancia con todas las disposiciones legales propias de la materia; así como también realizar las actividades que sean pertinentes a fin de que los funcionarios de esta Cartera de Estado puedan tener conocimiento con respecto a este tema”.

El Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades a través de Oficio Nro. CNIPN-CNIPN-2019-0425-OF de 6 de septiembre de 2019, solicita al Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables: “preparar y poner en su consideración una propuesta que cumpla los objetivos que se plantean en su solicitud y satisfaga el requerimiento señalado en el proceso judicial al que se hace referencia, nos interesa conocer algunos detalles como: el número y perfil de los participantes, la cantidad de horas que estiman se podría destinar a este propósito, el sistema de certificación más adecuado, etc. También quisiéramos conocer si podemos considerar que el Ministerio corra con algunos gastos, por ejemplo para la preparación de materiales, para contar con los servicios de algún o algunos expertos académicos, desarrollar la capacitación en la sede de una institución de educación superior, etc”.

A través de Oficio Nro. MERNNR-DATH-2019-0228-OF, de 11 de septiembre de 2019, la Dirección de Administración de Talento Humano: Convoca a representantes del Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades a una reunión de coordinación la misma que se llevó a cabo el 19 de septiembre de 2019, llegando a acuerdos con respecto a la capacitación pertinente.

⁴⁴ Foja 3858 expediente de instancia (cuerpo 39).

⁴⁵ Foja 3921 a 3926 del expediente de instancia (cuerpo 40).

Con Oficio Nro. MERNNR-DATH-2019-0237-OF, de 19 de septiembre de 2019, la Dirección de Administración de Talento Humano formaliza el acuerdo realizado para que inicialmente se lleve a cabo la capacitación “Derechos de Autodeterminación y Consulta Previa”, documento que es respondido por el Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades a través del Acuerdo Nro. CNIPN-CNIPN-2019-0001-ACR, de 20 de septiembre de 2019.

En atención a la sentencia emitida por la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, en el marco de la acción de protección interpuesta por la Nacionalidad Waorani a la Consulta previa del Bloque 22, la Dirección de Talento Humano del Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables, el 23 de septiembre de 2019 convocó a las unidades Técnicas involucradas en todos los procesos de socialización y consulta previa a la primera Jornada de Capacitación sobre Consulta Previa y Autodeterminación, constancia de lo cual se adjunta al presente el listado de asistencia correspondiente, así como se presenta el contenido de la capacitación impartida:

Contenido del Evento

TEMA 1: BASE LEGAL DE CONSULTA PREVIA:

1. Constitución de la República del Ecuador

- 1.1. Orden Jerárquico de la aplicación de la norma, Art. 425
- 1.2. Derechos de los ecuatorianos y ecuatorianas Arts. 61, 14, 66, 85, 95, 100
- 1.3. Del Régimen de Desarrollo, Arts. 276, 278
- 1.4. Derechos de la Naturaleza, Arts. 71, 72
- 1.5. Responsabilidad Ambiental, Art. 396

2. Código Orgánico Ambiental

- 2.1. Derechos a vivir en un ambiente Sano, Art. 5, 7, 10, 12
- 2.2. Participación ciudadana en la gestión ambiental, Art. 18, 54, 164, 180
- 2.3. Autoridad Ambiental Nacional. Art. 199, 200, 208, 245, 258

3. Ley de Hidrocarburos y Reglamento Ambiental de Operaciones Hidrocarburíferas

- 3.1. Lineamientos de la explotación hidrocarburífera Art. 1, 1A, 2, 31, 74, 77
- 3.2. Fortalecimiento de la política social. Art. 93, 94 LH

4. Ley Orgánica de Participación Ciudadana

- 4.1. Derechos ciudadanos Art. 81, 82, 83

5. Decreto Ejecutivo 1247

- 5.1. Principios de Consulta Previa: Previa, Libre Informada
- 5.2. Características de Consulta

TEMA 2. PROCEDIMIENTO Y METODOLOGÍA DE LA CONSULTA PREVIA

- 2.1. Acercamiento
- 2.2. Socialización de la política pública
- 2.3. Planificación del proceso – agenda comunitaria
- 2.4. Convocatoria

TEMA 3. ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN COMUNITARIA

Adicional a la capacitación realizada, la Dirección de Administración de Talento Humano realizó un proceso de recopilación de información en cuanto a proveedores que imparten esta temática, conforme a lo requerido en la sentencia; por lo que, a través de la gestión realizada se obtuvo colaboración del Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades, capacitación que se encuentra ajustada a los requerimientos de la Institución.

Paro lo cual se tienen proyectadas las siguientes sesiones de capacitación:

Orden	Fecha de ejecución
1	24 de septiembre de 2019
2	30 de septiembre de 2019
3	2 de octubre de 2019
4	4 de octubre de 2019

- 77. El 16 de diciembre de 2019,**⁴⁶ el MEM puso en conocimiento que el 23 de septiembre de 2019 se ejecutó la primera charla de 9:00 a 12:00 que formó parte de la “Jornada de Capacitación sobre Consulta Previa y Autodeterminación”, contando como facilitador el abogado Juan Alfonso Flores Salazar, se adjuntó el listado de los -63- asistentes.
- 78. El 27 de febrero de 2020,**⁴⁷ el MEM comunicó respecto de las acciones realizadas en cumplimiento de la medida ordenada en sentencia. Así, el 24 de septiembre, 03 y 07 de octubre de 2019 se realizaron varias charlas, las cuales fueron impartidas por el máster Diego Alfonso Iturralde Guerrero, funcionario del Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades. Se anexaron al escrito registros fotográficos del evento.
- 79. El 22 de septiembre de 2021**⁴⁸ y el **07 de febrero de 2022**⁴⁹ el MEM remitió nuevamente la información respecto de las capacitaciones realizadas conforme lo dispuesto en sentencia. Adicionalmente indicó que:

Con Memorando Nro. MERNNR-STSA-2022-0025-ME Quito, D.M., 19 de enero de 2022, se informa: “(...) cumpla con informar que hemos creído por demás pertinente que nuestro equipo cuente con una capacitación dictada por miembros de la Nacionalidad Waorani, no solo en lo referente a Consulta Previa, sino por el desarrollo cotidiano de los proyectos de sectores estratégicos que existen en los territorios de la Nacionalidad Waorani; por lo que, desde nuestra operación territorial de Pastaza de la Dirección de Diálogo y Gestión de Conflictos, se están planificando actividades de capacitación con el

⁴⁶ Foja 3981 a 3986 del expediente de instancia (cuerpo 40).

⁴⁷ Foja 4012 a 4039 del expediente de instancia (cuerpo 41).

⁴⁸ Foja 4223 a 4247 del expediente de instancia (cuerpo 43).

⁴⁹ Foja 4288 a 4303 del expediente de instancia (cuerpo 43 y 44).

Sr. Gilberto Nenquimo Presidente de la Nacionalidad Waorani del Ecuador, agenda que cuando se definan fechas, temática y temas referentes a medios de capacitación, serán informados de manera inmediata. Cabe mencionar, que los demás puntos mencionados en la referida providencia deberán ser tratados adecuadamente, sobre todo por la competencia en razón de la temporalidad, y la capacidad que tiene el ministerio para juzgar a los funcionarios de la cartera de Estado, sobre todo tomando en cuenta que los mismos desarrollaron sus actividades pegados a lo que dispone el decreto ejecutivo 1247, mismo que hasta la fecha sigue vigente, y no ha sido declarado por ningún medio inconstitucional. Hechos que pongo en su conocimiento para los fines legales correspondientes”.

80. Considerando que mediante auto de 23 de marzo de 2022 el Tribunal delegó el seguimiento del cumplimiento de la sentencia al CPCCS, el Consejo el **26 de julio de 2022**⁵⁰ remitió el informe de seguimiento, en el que concluyó:

[...] medida de reparación relacionada a la capacitación debía darse a los funcionarios de los Ministerios de Energía, Ministro de Energía y Recursos Naturales no Renovables y respecto de los derechos de autodeterminación y consulta previa ha sido parcialmente cumplida.- En lo referente a la capacitación: “Nacionalidad Waorani - Costumbres, tradiciones, vida, organización social, forma de gobierno, autodeterminación, etc.”, se ejecutó con colaboración de docentes de la Facultad de Ciencias Humanas de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, no adjuntan las presentaciones que se utilizaron en las charlas; al tratarse de información de propiedad intelectual de los docentes, adjuntan la agenda de las charlas de capacitación, y el listado de los funcionarios que fueron capacitados.

Adicionalmente informan que consideran pertinente que el equipo cuente con una capacitación dictada por miembros de la Nacionalidad Waorani, no solo en lo referente a Consulta Previa, sino por el desarrollo cotidiano de los proyectos de sectores estratégicos que existen en los territorios de la Nacionalidad Waorani; por lo que, desde la operación territorial de Pastaza de la Dirección de Diálogo y Gestión de Conflictos, se están planificando actividades de capacitación con el Sr. Gilberto Nenquimo Presidente de la Nacionalidad Waorani del Ecuador.

81. Si bien la medida dispuesta por la Sala no precisó el número de horas que debía contemplar la capacitación -suficiente- dirigida a los funcionarios de la Institución, del análisis de la documentación aportada solo consta la realización de la “Jornada de Capacitación sobre Consulta Previa y Autodeterminación”, efectuada el 23 de septiembre de 2019, con una duración de 3 horas. En cuanto a las 3 jornadas adicionales –conforme el cronograma establecido por el MEM-, la información proporcionada resulta insuficiente, limitándose a señalar que “se realizaron varias charlas, las cuales fueron impartidas por el máster Diego Alfonso Iturralde Guerrero”, sin aportar mayores detalles sobre su contenido, duración, metodología o el número de

⁵⁰ Foja 4734 a 4747 del expediente de instancia (cuerpo 48).

participantes; así como tampoco se tiene la constancia de la colaboración del Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades.

- 82.** Sobre la base de lo expuesto, este Organismo verifica que la medida que ordenó capacitar a los funcionarios respecto de los derechos de autodeterminación y consulta previa, ha sido **cumplida parcialmente** por parte del MEM.

7.2.2. Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica

- 83.** El **17 de diciembre de 2020**⁵¹ y el **1 de abril de 2021**⁵² el MAATE remitió al Tribunal diversa documentación, así como dos discos compactos que contienen la grabación de la capacitación impartida a los funcionarios de dicha institución. Del análisis de la documentación se desprende lo siguiente:

De conformidad a lo dispuesto por sus Autoridades, pongo en su conocimiento que mediante memorando Nro. MAAE-DATH-2020-1314-M de 16 de noviembre de 2020, la Dirección de Talento Humano del Ministerio del Ambiente y Agua convocó a los servidores de las Direcciones de: Regularización Ambiental, Normativa y Control Ambiental, Áreas Protegidas y Otras Formas de Conservación, y a los servidores de las áreas técnicas de las diez (10) Direcciones Zonales involucrados en temas y procesos hidrocarburíficos, a la capacitación respecto de los “Derechos de autodeterminación y consulta previa”, a través de la plataforma zoom que se llevó a cabo el día 27 de noviembre de 2020 a las 10h00.

De conformidad a lo dispuesto por sus Autoridades, pongo en su conocimiento que mediante memorando No. MAAE-DATH-2021-0375-M de 08 de marzo de 2021, la Dirección de Talento Humano del Ministerio del Ambiente y Agua convocó a los servidores de las Direcciones de: Regularización Ambiental, Normativa y Control Ambiental, Áreas Protegidas y Otras Formas de Conservación, y a los servidores de las áreas técnicas de las diez (10) Direcciones Zonales involucrados en temas y procesos hidrocarburíficos, a la capacitación respecto de la “Nacionalidad waorani” (costumbres, tradiciones, forma de gobierno, autodeterminación, etc), a través de la plataforma zoom que se llevó a cabo el día 12 de marzo de 2021 a las 12h00.

- 84.** El **26 de julio de 2021**,⁵³ el MAATE indicó al Tribunal que:

[...] la obligación del Tribunal de primera instancia es ejecutar la sentencia de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, mas no modificarla o ampliarla ya que esto constituiría una vulneración al debido proceso. Consecuentemente, por cuanto la medida de reparación establece taxativamente que esta Cartera de Estado debe realizar una capacitación suficiente a sus funcionarios sobre los derechos de autodeterminación y consulta previa, sin en ninguna parte señalar que debe ejecutarse un programa general y

⁵¹ Foja 4118 a 4122 del expediente de instancia (cuerpo 42).

⁵² Foja 4136 a 4140 del expediente de instancia (cuerpo 42).

⁵³ Foja 4188 a 4216 del expediente de instancia (cuerpo 42 y 43).

permanente construido y ejecutado por la Nacionalidad Waorani, carece de total asidero jurídico la pretensión de los accionantes, quienes lo que pretenden es modificar y alterar las medidas de reparación.

En cuanto, al tiempo de duración de la capacitación, señores Jueces, se debe indicar que las dos capacitaciones impartidas por la Institución han abordado ampliamente los temas establecidos por la Corte Provincial de Justicia de Pastaza. Además, cabe indicar que la capacitación referente a la consulta previa, conforme la grabación remitida a vuestra judicatura tuvo una duración de 3 horas con 18 minutos que sumadas a la capacitación sobre la Nacionalidad Waorani suman alrededor de 4 horas y 30 minutos, siendo que este tiempo ha sido suficiente para capacitar a los funcionarios, responder las inquietudes e inclusive escuchar comentarios, tomando en consideración que pedagógicamente la duración de cursos, talleres y capacitaciones no debe sobrepasar los 60 minutos, puesto que la atención del ser humano se dispersa.

85. Sobre la base de lo expuesto la Institución solicitó que se declare el cumplimiento de la medida de reparación dispuesta en el numeral 6.3 de la sentencia, toda vez que el MAATE “ha capacitado de forma suficiente a sus funcionarios respecto a los derechos de autodeterminación y consulta previa”. Este requerimiento se reiteró mediante escritos de **18 de enero de 2021**⁵⁴ y **27 de mayo de 2022**.⁵⁵

86. Considerando que mediante auto de 23 de marzo de 2022 el Tribunal delegó el seguimiento del cumplimiento de la sentencia al CPCCS, el Consejo el **26 de julio de 2022**⁵⁶ remitió el informe de seguimiento, en el que concluyó:

[...] medida de reparación relacionada a la capacitación debía darse a los funcionarios de los Ministerios de Energía y Ambiente, Ministro de Energía y Recursos Naturales no Renovables y Ministro del Ambiente respecto de los derechos de autodeterminación y consulta previa ha sido parcialmente cumplida.-Indican que esa Cartera de Estado dio cabal cumplimiento a lo dispuesto por los Jueces, y así lo justificó en la presente Acción de Protección con escritos del 17 de diciembre del 2020 y 01 de abril del 2021. Sin embargo, los Jueces del Tribunal de Garantías Penales, en providencia del 24 de marzo del 2022 establecieron que la capacitación impartida no fue suficiente, así el 24 de mayo del 2022, concedieron a esta entidad el término de 30 días para que se realice una nueva capacitación.

87. El **21 de mayo de 2025**, el MAATE remitió a este Organismo su informe de descargo, indicando que:

En cumplimiento de lo ordenado en la sentencia dentro del proceso Nro. 16171-2019-00001, particularmente respecto a la medida de reparación que establece que el Ministerio del Ambiente debe capacitar de manera suficiente a sus funcionarios sobre los derechos

⁵⁴ Foja 4280 a 4283 expediente de instancia (cuerpo 43).

⁵⁵ Foja 4346 a 4370 expediente de instancia (cuerpo 44).

⁵⁶ Foja 4734 a 4747 del expediente de instancia (cuerpo 48).

de autodeterminación y consulta previa, esta Cartera de Estado, a través de la Dirección de Administración del Talento Humano y en coordinación con las unidades técnicas correspondientes, llevó a cabo las siguientes acciones:

1. Capacitación 2020: Mediante Memorando Nro. MAAE-DATH-2020-1314-M de 16 de noviembre de 2020, se convocó a los servidores de áreas técnicas del MAATE a la capacitación virtual denominada “Derechos de autodeterminación y consulta previa”, la cual se ejecutó el 27 de noviembre de 2020 a través de la plataforma Zoom, con la participación de técnicos internos especializados.

2. Capacitación 2022: Mediante Memorando Nro. MAATE-DATH-2022-2353-M de 22 de agosto de 2022, se organizó una segunda jornada presencial de capacitación sobre los derechos mencionados, realizada el 26 de agosto de 2022 en el auditorio institucional del MAATE, con la intervención de funcionarios del Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades.

Ambas capacitaciones contaron con la participación de funcionarios de las Direcciones de Regularización Ambiental, Normativa y Control Ambiental, Áreas Protegidas, Sustancias Químicas y las Direcciones Zonales. El cumplimiento de estas actividades fue coordinado y verificado por la Dirección de Talento Humano, en atención a la disposición de la Corte Provincial de Pastaza en la acción de protección referida.

88. Conforme se estableció en los párrafos *ut supra* la medida dispuesta por la Sala no precisó el número de horas que debía contemplar la capacitación –suficiente- dirigida a los funcionarios de la institución. Del análisis de la documentación aportada, se verifica la realización de 2 jornadas de capacitación, efectuadas el 27 de noviembre de 2020 y el 26 de agosto de 2022; sin embargo, la información proporcionada resulta insuficiente y el lapso transcurrido entre ambas jornadas es excesivo.
89. Sobre la base de lo expuesto, este Organismo verifica que la medida que ordenó capacitar a los funcionarios respecto de los derechos de autodeterminación y consulta previa, ha sido **cumplida parcialmente** por parte del MAATE.
90. Considerado el grado de ejecución de la medida objeto de análisis, es preciso hacer referencia al requerimiento de los accionantes en su escrito de 28 de junio de 2025 (párr. 23) por medio del cual solicitaron que “se incluya en un programa de capacitaciones permanente y continuo para los funcionarios, de todos los niveles jerárquicos, mismas que deben ser realizadas por las Comunidades Waorani y sus autoridades tradicionales”.

- 91.** En virtud del carácter subsidiario⁵⁷ y excepcional de la acción de incumplimiento, esta Corte no puede proceder a modificar una medida de reparación integral previamente dispuesta, salvo que se haya demostrado de forma clara y suficiente una imposibilidad real, objetiva y sobrevenida que torne inejecutable la medida. La función de la Corte en este tipo de acciones no consiste en revalorizar el contenido de la decisión ni en redefinir el alcance de las medidas dispuestas, sino en verificar su cumplimiento efectivo. Por tanto, en ausencia de elementos que evidencien una inejecutabilidad material o jurídica de la medida ordenada, no resulta procedente su modificación, ya que ello vulneraría el principio de respeto a la cosa juzgada constitucional y desnaturalizaría el sentido reparador de la sentencia.
- 92.** Considerando que el MEM y el MAATE no han dado cumplimiento integral a la medida analizada, por cuanto no se ha podido verificar el tiempo de duración ni el contenido impartido y atendiendo a que la presente medida tiene como finalidad evitar la repetición de los hechos constatados, resulta procedente que esta Corte disponga la realización de un nuevo proceso de capacitación, estableciendo parámetros y estándares claros que aseguren su efectivo y oportuno cumplimiento.

7.3. Determinación de responsabilidades

- 93.** La medida de reparación integral, textualmente ordenó:

Disponer, como medida de reparación integral, la investigación, determinación de responsabilidades y sanción, en contra de los funcionarios del Ministerio de Energía y Recursos Naturales no renovables, encargados del proceso de consulta previa, libre e informada, que deberá realizar Ministerio u organismo competente a través de la autoridad que determina la Ley por la vulneración de los derechos constitucionales que han motivado esta sentencia y en el caso de verificarse la existencia de infracciones que merezcan ser sancionadas, se procederá con dichas sanciones, de lo cual informará al Tribunal de Garantías Penales de Pastaza, en el término de 20 días contados a partir de la presente sentencia.

- 94.** El cumplimiento de la presente medida corresponde al MEM y a la SHE por haber sido las entidades responsables de llevar a cabo el proceso de consulta previa. En lo referente al plazo de ejecución, si bien la autoridad que dispuso la medida no estableció un término específico para que la entidad iniciara la investigación correspondiente, debe interpretarse -conforme a lo dispuesto en el artículo 162 de la LOGJCC- que las sentencias y dictámenes constitucionales son de cumplimiento obligatorio e inmediato, razón por la cual su ejecución no debe estar sujeta a dilaciones injustificadas. No

⁵⁷ CCE, sentencia 15-19-IS/23, 8 de marzo de 2023, párr. 20; CCE, sentencia 39-18-IS/21, 30 de junio de 2021, párr. 49; CCE, sentencia 13-17-IS/22, 27 de enero de 2022, párr. 16.

obstante, la medida sí fijó un plazo concreto en caso de verificarse la existencia de infracciones, estableciendo que se debería informar a la autoridad jurisdiccional sobre ello en el término de 20 días.

- 95.** Ahora bien, para determinar el grado de ejecución de la presente medida se procederá a analizar la documentación que reposa en el expediente de instancia, así como los informes de descargo remitidos por la Cartera de Estado obligada al cumplimiento.
- 96.** El **19 de agosto de 2019**,⁵⁸ el MEM informó a la autoridad jurisdiccional que respecto a la medida de reparación que ordenó la investigación, determinación de responsabilidades y sanción, que:

Conforme se desprende de los expedientes, la consulta previa libre e informada fue realizada ceñida los parámetros establecidos en la normativa internacional y el reglamento para la ejecución de la consulta previa libre e informada en los procesos de licitación y asignación de áreas y bloques Hidrocarburíferos, emitido mediante decreto ejecutivo No.- 1247, publicado en el Registro Oficial 759 de 2 de agosto de 2012 y ejecutada entre los meses de agosto y septiembre de 2012, por lo cual se debe tener en cuenta lo señalado en el Código Orgánico Administrativo, que en su artículo 245 prescribe: “Prescripción del ejercicio de la potestad sancionadora. El ejercicio de la potestad sancionadora prescribe en los siguientes plazos: 1. Al año para las infracciones leves y las sanciones que por ellas se impongan. 2. A los tres años para las infracciones graves y las sanciones que por ellas se impongan. 3. A los cinco años para las infracciones muy graves y las sanciones que por ellas se impongan”; es así, que desde la culminación del proceso hasta la presente fecha han decurrido (sic) más de cinco años (énfasis omitido).

El Art. 82 de la Constitución de la República del Ecuador, dispone: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

Del contenido de la norma constitucional antes citada, se advierte que todo proceso de juzgamiento, en todas sus instancias, así como su prescripción ya sea porque la acción punitiva ha quedado extinta por el paso del tiempo, o por haberse cumplido una de las condiciones previstas en el artículo 416 del Código Orgánico Integral Penal, es necesario que, por ser el Ecuador un Estado de Derechos, sus actuaciones deben ser en perfecto cumplimiento del principio de legalidad y de supremacía constitucional.

Por lo expuesto, esta Cartera de Estado se encuentra impedida, por disposición de la Ley y la Constitución, de dar inicio a acciones legales o administrativas en contra de los funcionarios del Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables, encargados del proceso de consulta previa, libre e informada; pues, son hechos que se suscitaron en agosto del 2012 y hasta la presente fecha han transcurrido más de cinco años.

⁵⁸ Foja 3871 a 3880 del expediente de instancia (cuerpo 39).

97. El 24 de septiembre de 2019,⁵⁹ el MEM remitió al Tribunal el memorando MERNNR-DATH-2019-1301-ME, por medio de cual comunicó sobre el “inicio de investigación determinación de responsabilidades y sanción solicitada en Acción de Protección 16171-2019-00001”, en el documento se destacó que:

Con Memorando Nro. MERNNR-STSA-2019-0209-ME, del 20 de septiembre de 2019, el señor Subsecretario de Territorio y Seguimiento Ambiental Soc. Ángel Avilés, en respuesta al Memorando No. MERNNR-DATH-2019-1292-ME, manifiesta:

De acuerdo a la información contenida en el Oficio No. OF-137-CGPSD-2012 de agosto 24, el Ministerio de Recursos Naturales No Renovables a través de su máxima autoridad, notifica a la Secretaría de Hidrocarburos, Ministerio del Ambiente, Secretaria de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana y Ministerio Coordinador de Desarrollo Social; que posterior a la firma del Decreto Ejecutivo 1247 mediante el cual se genera la responsabilidad de supervisión y certificación de los procesos de consulta, informa el listado de funcionarios delegados como supervisores para procesos de consulta previa. Siendo registrados:

- Ricardo López Rodríguez
- Mariela Tamayo López
- Jorge Luis Ramos Aguirre
- Estefanía López Freire
- Germania Ushiña Oña
- Napoleón Peralta

De acuerdo a la información contenida en el Oficio No. OF-164-CGPSD-2012 de octubre 9, el Ministerio de Recursos Naturales No Renovables a través de su máxima autoridad, notifica a la Secretaría de Hidrocarburos, el nombre de un funcionario más que se suma a este proceso. Siendo:

- Diego Mauricio Peñafiel Sanmiguel

De acuerdo a la información contenida en el Oficio No. 1814-SH-SCH-SSA-2012, la Secretaria de Hidrocarburos del Ecuador, notifica al Ministerio de Recursos Naturales No Renovables la designación del equipo técnico territorial que se desplazó por las provincias amazónicas durante la implementación del proceso de Consulta Previa a partir de la promulgación del Decreto Ejecutivo No. 1247 del 19 de junio de 2012. Siendo registrados los siguientes nombres en el equipo de Pastaza:

- Rodrigo Nogales
- Ma. Belén Ortíz
- Amanda Bonilla
- Edgar Martínez
- Luis Álvarez
- Adán Vargas
- Rubén Gualinga

⁵⁹ Foja 3897 a 3900 del expediente de instancia (cuerpo 39).

- Jessika García
- Adriana López
- Sandro Molina

En el ámbito de las competencias de la Dirección de Talento Humano se realiza el inicio de la investigación a fin de identificar la existencia de faltas sancionables a través de régimen disciplinario previsto en la LOSEP y su Reglamento General y la determinación de responsabilidades, señalando que la determinación de responsabilidades y sanción de conformidad con la normativa vigente podría corresponderle al Ministerio de Trabajo.

De conformidad a lo establecido en el Art. 76 numeral 7 letras a), b), c) y h) de la Constitución de la República esta Dirección garantiza su derecho a la defensa y al debido proceso, por lo que se solicita que presente un informe justificativo de los actos o hechos que presuntamente ha incumplido en el ejercicio de sus funciones de conformidad a lo determinado en Acción de protección N° 16171-2019-0000 [...] en el término de tres (3) días a partir de la presente notificación caso contrario se aplicaran las medidas previstas en la LOSEP, su Reglamento General y el Reglamento Interno de esta Cartera de Estado.

- 98.** Así también, mediante escrito de **25 de septiembre de 2019**⁶⁰ el MEM remitió varios documentos entre los cuales se encuentra el memorando MERNNR-STSA-2019-0200-ME⁶¹ de 6 de septiembre de 2019 por el que se indicó que:

[...] mediante Memorando Nro.MERNNR-STSA-2019-0181, de fecha 12 de agosto de 2019, se remitió a su dirección el examen especial N°DAI-AI-1056-2016 realizado por la Contraloría General del Estado, en el cual se determina que el proceso de consulta previa ya fue analizado, existiendo determinaciones en el mismo como se expresa en el documento [...].⁶²

- 99.** Así también, el MEM adjuntó el memorando MERNNR-DATH-2019-1305-ME de 23 de septiembre de 2019, por medio del cual el director de administración de Talento Humano informó que:

[...] mediante Memorando N° MERNNR-DATH-2019-1301-ME, adjunto del 23 de septiembre de 2019, con la finalidad de iniciar la investigación en relación a la Consulta previa, en cumplimiento a la sentencia dictada el 11 de julio de 2019 y de conformidad a lo establecido en el Art. 76 numeral 7 letras a), b), c) y h) de la Constitución de la República, que garantiza su derecho a la defensa y al debido proceso solicitó a los servidores:

⁶⁰ Foja 3905 a 3927 del expediente de instancia (cuerpo 40).

⁶¹ Foja 3907 a 3908 del expediente de instancia (cuerpo 40).

⁶² De la revisión de la página web de la Contraloría General del Estado <https://www.contraloria.gob.ec/Consultas/InformesAprobados/DAI-AI-> se advierte que el examen especial al que se hace referencia fue realizado respecto a los gastos por difusión e información de los procesos de consulta previa, a cargo de la subsecretaría de administración de áreas asignadas y contratación hidrocarbúfera. [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=45911&tipo=inf](https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=45911&tipo=inf)

- Soc. Ricardo López Rodríguez
- Mgs. Mariela Tamayo López
- Ing. Diego Peñafiel Sanmiguel

Un informe justificativo de los actos o hechos que presuntamente ha incumplido en el ejercicio de sus funciones de conformidad a lo determinado en Acción de protección N° 16171-2019-00001, numeral 6.4 a fin de que presenten en el término de tres (3) días a partir de la notificación.

- 100.** El **4 de febrero de 2022**,⁶³ el MEM remitió un escrito al Tribunal, indicó que en atención al requerimiento realizado a los funcionarios Ricardo López Rodríguez; Diego Peñafiel Sanmiguel; y, Mariela Tamayo López, el señor Ricardo López expresó que:

De la ejecución de la Consulta Previa conforme el decreto ejecutivo 1247.- Partiendo del principio doctrinal unánimemente aceptado que en el Derecho Público solamente está permitido hacer lo que la norma expresamente dice, los actos administrativos pueden expedirse y ejecutarse si se sustentan en actos normativos previamente promulgados, es así que la Consulta previa libre e informada ejecutada por la secretaria de hidrocarburos y supervisada por el Ministerio de Recursos Naturales no Renovables quienes se encontraban con esa denominación a la fecha de la ejecución del proceso, fue realizada conforme el decreto 1247 que hasta el momento se encuentra vigente, por lo cual los actos de cada uno de los funcionarios se ajustan a los parámetros expresados en el decreto y se encuentran sustentados en los expedientes que reposan en el archivo central del Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables, bajo la cadena de custodia correspondiente, ya que los mismos sirven de prueba de todos los procesos realizados. Cualquier alegación con respecto al decreto 1247 deberá ser tratados por los medios legales correspondientes (acción de inconstitucionalidad de la norma) más hasta el momento la norma sigue vigente y por lo tanto como funcionarios públicos deberemos cumplirla, so pena de que su incumplimiento acarrearía incumplimiento de las funciones. Por todo lo expuesto solicito el archivo de todo el proceso iniciado, dejando a salvo las acciones legales correspondientes que no existen, en virtud de seguir con el procedimiento que como lo he probado carece de parámetros legales básicos para su ejecución.

- 101.** Considerando que mediante auto de 23 de marzo de 2022 el Tribunal delegó el seguimiento del cumplimiento de la sentencia al CPCCS, el Consejo el 26 de julio de 2022 remitió el informe de seguimiento, en el que concluyó:

De la investigación, determinación de responsabilidades y sanción, en contra de los funcionarios del Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables, encargados del proceso de consulta previa, libre e informada.- La Dirección de Administración de Talento Humano del MERNNR. resalta que, a la presente fecha, los términos establecidos en la Ley y demás normativa relacionada con la aplicación de

⁶³ Foja 4285 del expediente de instancia (cuerpo 43).

sanciones administrativas, a los funcionarios se encuentran prescritos para iniciar algún proceso de régimen disciplinario que se genere como consecuencia de las investigaciones que se decida iniciar en los actuales momentos.

- 102.** Es importante recalcar que la presente medida comporta una obligación reforzada del Estado -por medio de sus instituciones- orientada a garantizar el derecho a la verdad y la justicia. Conforme a la jurisprudencia de la Corte IDH y esta Corte, se ha determinado que este deber **no se agota con la mera apertura de investigaciones formales**, sino que exige una actuación seria, imparcial y efectiva, dirigida a esclarecer los hechos, identificar a todos los posibles responsables -materiales e intelectuales- y aplicar las sanciones que correspondan según la normativa vigente. La investigación debe realizarse con debida diligencia, sin dilaciones indebidas y respetando las garantías del debido proceso, asegurando que no se consolide un estado de impunidad. Asimismo, su finalidad no es únicamente punitiva, sino también preventiva, en tanto constituye una garantía de no repetición frente a violaciones de derechos humanos previamente constatadas.
- 103.** Si bien no se advierte una dilación significativa por parte de la institución para iniciar la investigación, lo cierto es que esta permitió identificar a los servidores públicos del MEM y la SHE que habrían estado a cargo del proceso de consulta previa llevado a cabo en el año 2012. No obstante, resulta pertinente señalar que toda investigación debe observar las garantías fundamentales del debido proceso. En ese sentido, el inicio formal de la investigación se produjo en el año 2019, es decir, 7 años después de ocurridos los hechos, lo cual podría afectar su eficacia y la posibilidad real de determinación de responsabilidades.
- 104.** De conformidad con el ordenamiento jurídico ecuatoriano, tanto en el ámbito administrativo como penal, la prescripción opera como un límite temporal al ejercicio de la potestad sancionadora del Estado. El artículo 245 del Código Orgánico Administrativo establece que dicha potestad prescribe en plazos que varían según la gravedad de la infracción: un año para las leves, tres años para las graves y cinco años para las muy graves. Estos plazos se computan desde el día siguiente a la comisión del hecho, salvo que se trate de infracciones continuadas u ocultas, en cuyo caso el término se cuenta desde el cese de la conducta o desde que la administración tuvo conocimiento, respectivamente. Por su parte, el artículo 417 del Código Orgánico Integral Penal dispone que, cuando no se ha iniciado proceso penal, la acción pública prescribe en un plazo equivalente al máximo de la pena privativa de libertad prevista en el tipo penal, sin que pueda ser inferior a cinco años; y en el caso de delitos continuados, el cómputo se inicia desde el cese de la conducta infractora. En el presente caso, las actuaciones atribuidas al MEM y a la SHE no configuran

infracciones de carácter continuado ni oculto; en consecuencia, los plazos legales de prescripción ya han transcurrido, lo que impide jurídicamente la exigencia de responsabilidad administrativa o penal respecto de tales hechos.

105. En tal sentido, la figura de la prescripción constituye una manifestación del principio de seguridad jurídica y opera como un límite al *ius puniendi* del Estado, en tanto el respeto al debido proceso impide la persecución indefinida de infracciones administrativas o delitos penales. Esta garantía protege a los administrados y ciudadanos frente a eventuales arbitrariedades, asegurando la estabilidad jurídica y el ejercicio razonable del poder sancionador estatal. En el presente caso, no se ha evidenciado que las conductas atribuidas al MEM y a la SHE configuren infracciones de carácter continuado ni oculto; en consecuencia, no subsiste obligación alguna, ni en sede penal ni administrativa, de continuar con la investigación, puesto que ello implicaría una transgresión al derecho al debido proceso y a las garantías derivadas del principio de legalidad sancionadora.
106. En este contexto, resulta pertinente precisar que, si bien la Corte IDH ha establecido que los Estados no pueden invocar la prescripción para eludir el cumplimiento de medidas de reparación ordenadas en casos de graves violaciones a los derechos humanos, en el presente caso no se ha acreditado la existencia de afectaciones de tal magnitud. Conforme al Derecho Internacional, únicamente las violaciones graves, sistemáticas o que comprometan normas de *ius cogens* son consideradas imprescriptibles. Por tanto, en ausencia de elementos que configuren este tipo de violaciones, resulta jurídicamente válido aplicar las reglas de prescripción previstas en el ordenamiento interno.
107. Para esta Corte es evidente que, desde el momento en que la Sala ordenó como medida de reparación la obligación de investigar, determinar responsabilidades y sancionar, dicha disposición **carecía de viabilidad jurídica**,⁶⁴ toda vez que, para la fecha de emisión de la sentencia -11 de julio de 2019-, ya había transcurrido el plazo legal previsto para el ejercicio de la acción penal y administrativa, operando así la prescripción. Ante esta circunstancia, la disposición de la Sala de medidas de esta naturaleza generó una expectativa irreal tanto en las víctimas como en la sociedad, pues su ejecución resulta jurídicamente inviable dentro del marco del ordenamiento vigente, afectando el principio de seguridad jurídica y el derecho al debido proceso.

⁶⁴ CCE, sentencia 86-11-IS/19, 16 de julio de 2019, párr. 31, sentencias 79-24-IS/24, 8 de noviembre de 2024, párr. 47; 86-11-IS/19, 16 de julio de 2019, párr. 28; 33-21-IS/22, 2 de noviembre de 2022, párrs. 34-36; y, 45-22-IS/24, 17 de enero de 2024, párr. 32.

- 108.** Sobre la base de lo expuesto, esta Corte determina que la medida objeto de análisis desde el momento de su emisión no era jurídicamente posible su ejecución, toda vez que los plazos para el inicio de la investigación ya habían transcurrido en exceso.

8. Decisión

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

- 1. Aceptar parcialmente** la acción de incumplimiento 172-22-IS.
- 2. Declarar la inejecutabilidad** fáctica de la medida que ordenó la realización de una nueva consulta previa, libre e informada en las comunidades Waorani que se encuentra ubicada en lo que el Estado Ecuatoriano ha delimitado como el bloque 22, debido a que no existe en la actualidad ningún proyecto extractivo, plan, decisión administrativa o medida estatal que involucre el territorio correspondiente al referido bloque dentro de la planificación oficial de actividades hidrocarburíferas.
- 3. Declarar el cumplimiento parcial** de la medida que ordenó al MEM y al MATTE la capacitación suficiente a sus funcionarios respecto de los derechos de autodeterminación y consulta previa,
- 4. Ordenar al Ministerio de Energía y Minas y al Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica** que, en atención a la naturaleza de los hechos constatados y con el objeto de garantizar la no repetición de las vulneraciones identificadas, implementen un proceso de capacitación obligatorio dirigido a los funcionarios públicos de dichas entidades, específicamente aquellos que intervienen en procesos relacionados con consulta previa, libre e informada. Esta capacitación deberá tener una duración mínima de veinte (20) horas y deberá incluir contenidos sustantivos sobre el derecho a la consulta previa, estándares internacionales aplicables a los pueblos indígenas y tribales, enfoques de interculturalidad, participación efectiva y pluralismo jurídico. Asimismo, el programa formativo deberá incorporar el análisis del desarrollo jurisprudencial de esta Corte en las sentencias No. 001-10-SIN-CC, 23-17-SIN-CC, 12-18-TI/19, 38-13-IS/19, 20-12-IN/20, 3-15-IA/20, 69-16-IN/21, 22-18-IN/21, 1149-19-JP/21, 28-19-IN/22, 273-19-JP/22 y 51-23-IN/23, a fin de asegurar una comprensión integral del marco normativo y jurisprudencial que rige el derecho a la consulta previa en el Estado ecuatoriano. La capacitación deberá ser impartida por profesionales especializados y concluirse en un plazo máximo de

tres (3) meses contado a partir de la notificación de la presente sentencia. Las instituciones en el término de diez (10) días, deberán remitir a este órgano un informe detallado sobre su realización, incluyendo cronograma, participantes, contenidos impartidos y evidencia de cumplimiento.

5. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.

6. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Jhoel Escudero Soliz
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, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández (voto concurrente), Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy (voto concurrente) y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 07 de agosto de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 172-22-IS/25

VOTO CONCURRENTe

Juez constitucional Raúl Llasag Fernández

1. El 7 de agosto de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 172-22-IS/25. Esta decisión, en lo principal, expuso:

65. Resulta jurídicamente contradictorio el requerimiento formulado por los accionantes en el sentido de que **no se lleve a cabo una nueva consulta** y se respete la decisión anterior, toda vez que, desde el inicio de la acción de protección, el **objetivo expreso de la comunidad fue precisamente la realización de un nuevo proceso de consulta** que observe las disposiciones constitucionales y los estándares internacionales aplicables. Asimismo, la activación de la presente garantía jurisdiccional tuvo como finalidad asegurar la ejecución de la decisión adoptada, esto es, la materialización efectiva de dicho proceso consultivo. En ese contexto, la afirmación relativa a que se ha “insistido en un nuevo proceso de consulta y que este ha sido denegado de manera reiterada” carece de veracidad, por cuanto el Estado no ha desplegado acción alguna que comprometa el territorio identificado como bloque 22.
[...]

67. Sin perjuicio de la **imposibilidad fáctica que se advierte en la actualidad** para ejecutar la medida de la consulta previa -dada la inexistencia de un proyecto o decisión estatal que pueda generar afectaciones significativas sobre el territorio-, ello no implica que en un futuro el Estado se encuentre eximido de su obligación de llevar a cabo dicho proceso. Por el contrario, en el momento en que se pretenda adoptar o autorizar cualquier actividad, plan o proyecto que pueda incidir de manera directa o indirecta en las tierras, recursos o formas de vida de la comunidad, deberá activarse de forma inmediata el procedimiento de consulta previa, libre e informada, cumpliendo íntegramente con los parámetros constitucionales y los estándares internacionales aplicables, y garantizando en todo momento el respeto efectivo de los derechos colectivos y la participación sustantiva de las comunidades potencialmente afectadas.

68. En ese sentido, la eventual declaratoria de inejecutabilidad se circunscribe exclusivamente a la medida de consulta ordenada en la sentencia objeto del presente análisis, atendiendo a las circunstancias fácticas actuales que impiden su materialización. En consecuencia, el planteamiento de los accionantes en el sentido de que dicha inejecutabilidad y la no realización de una nueva consulta evitarían un acto de “revictimización” no puede extenderse al futuro para sostener que la comunidad no deba ser sometida a un eventual proceso consultivo. Ello, por cuanto la consulta previa, libre e informada constituye una garantía constitucional e internacional que debe activarse siempre que el Estado pretenda adoptar medidas o autorizar proyectos con potencial impacto significativo sobre territorios y derechos colectivos, proceso que, lejos de configurar una revictimización, representa un mecanismo esencial de protección y participación, cuya validez y legitimidad dependerán de su ejecución conforme a la normativa vigente y a los estándares internacionales de derechos humanos.

2. Al respecto, si bien el suscrito juez constitucional comparte la decisión adoptada en la sentencia 172-22-IS/25, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de

Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) y en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente se formula el presente voto concurrente pues considera oportuno hacer determinadas precisiones sobre la medida que ordenó la realización de una consulta previa, libre e informada en las comunidades Waorani que se encuentra ubicada en el territorio identificado como bloque 22, cuyo cumplimiento fue verificado a través de la presente acción.

3. Para empezar, en la demanda de acción de incumplimiento de sentencia, los accionantes se identifican como comunidades del Pueblo Waorani de Pastaza pertenecientes a la nacionalidad Waorani,¹ que son una minoría étnica de “reciente contacto”.² Al respecto, este Organismo en la sentencia 112-14-JH/21 ha reconocido que las comunidades Waorani desde los años cuarenta y cincuenta del siglo XX han transitado de su inicial aislamiento a la condición de reciente contacto, debido al aumento de actividades de explotación petrolera y maderera, y actividades religiosas y turísticas.³ Asimismo, ha considerado que esta categoría de pueblo indígena de reciente contacto, como la nacionalidad Waorani, se diferencia respecto de otras comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas del país en la medida en que la normativa e instituciones jurídicas ordinarias no han sido parte de su configuración social e histórica sino hasta hace algunas décadas y por ende, están regidos de forma prominente por su cultura, autoridades y normas propias.⁴
4. En relación a esto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“**CIDH**”) ha definido a los pueblos indígenas en contacto inicial como aquellos que mantienen un contacto intermitente o esporádico con la población mayoritaria no indígena, conocidos también como aquellos que han iniciado un proceso de contacto reciente.⁵

¹“El término 'Waorani' puede traducirse como 'nosotros, los verdaderos seres humanos'. En algunos documentos también lleva la ortografía “Huaorani”. La Nacionalidad o Bloque Waorani es el último de los pueblos indígenas en entrar en contacto con el resto de la sociedad nacional en Ecuador”. Corte IDH, *Caso Pueblos Indígenas Tagaeri y Taromenane Vs. Ecuador*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 4 de septiembre de 2018, párr. 98.

²Demanda de acción de incumplimiento de sentencia, acápite II “Fundamentación de la legitimación activa”. «Los Huaorani (o Waorani) viven desde hace siglos en el PNY, en un territorio ubicado entre los ríos Napo y Curaray. «Waorani» en lengua wao-tededo, significa «seres humanos». Según la leyenda, descienden de una anaconda (...) Los Huaorani fueron el último grupo de la región contactado de manera pacífica a partir de 1956, por medio del Instituto Lingüístico de Verano (ILV), organización de misioneros evangelistas de los Estados Unidos que tenían por objetivo «pacificar» a los pueblos indígenas y convertirlos al cristianismo. El ILV jugó un papel importante para que las empresas petroleras pudieran explotar los territorios de las poblaciones indígenas». LE QUANG, M., *Dejar el petróleo bajo tierra. La Iniciativa Yasuní-ITT*, pg. 23.

³ Párr. 56.

⁴ CCE, sentencia 112-14-JH/21 de 21 de julio de 2021, párr. 101.

⁵ CIDH, *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II., Doc. 47/13 de 30 de diciembre de 2013, párr. 14.

Sobre este término, la CIDH advierte que debe entenderse no como un término temporal sino como una referencia al poco grado de contacto e interacción con la sociedad mayoritaria no indígena.

5. La CIDH también se ha pronunciado sobre la consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas en contacto inicial, señalando que “los Estados deben aplicar los estándares desarrollados por la Comisión y la [Corte IDH] de manera culturalmente apropiada, de acuerdo a las circunstancias de cada caso específico y tomando en cuenta el nivel de contacto del pueblo de que se trate”.⁶ Además, señaló que:

A diferencia de los pueblos en aislamiento voluntario, los pueblos en situación de contacto inicial sí tienen relación con otros pueblos indígenas y, en algunos casos, con la sociedad no indígena o mayoritaria, lo que posibilita la realización de una consulta previa, libre, informada, y de buena fe, dirigida a obtener su consentimiento. En los casos en que se realice dicha consulta a pueblos indígenas en situación de contacto inicial, la CIDH considera que **se debe además tener en cuenta su situación particular de vulnerabilidad y de interdependencia con sus territorios y recursos naturales, su cosmovisión y cómo ésta puede interpretar un proceso de consulta, y ante todo considerárseles sujetos activos y titulares de derechos para decidir de manera previa, libre e informada en qué forma se debe llevar a cabo la consulta y el resultado de la misma.**

[énfasis agregado]

6. En similar sentido, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (“OACNUDH”) ha manifestado que los pueblos en contacto inicial son pueblos que mantienen un contacto reciente con la población mayoritaria o que, a pesar de mantener contacto desde hace un tiempo atrás, nunca han llegado a conocer con exactitud los patrones de la población mayoritaria. Esto puede ocurrir debido a que “mantienen una situación de semi aislamiento, o a que las relaciones con la población mayoritaria no son permanentes, sino intermitentes. Los pueblos en 'contacto inicial' son pueblos que previamente permanecían 'en aislamiento' y que bien forzados por agentes externos, bien por decisión del grupo, o por factores de otro tipo, entran en contacto con la población mayoritaria”.⁷ Asimismo, la OACNUDH ha señalado que el derecho a la consulta forma parte de su derecho de autodeterminación y que deben ser considerados como sujetos activos y titulares de derechos, capaces de decidir las acciones que se llevarán a cabo y la manera en que se concretará su participación.
7. Por su parte, esta Corte en la sentencia 112-14-JH/21 ha sostenido que “en el caso de las políticas y normas que atañen a los derechos de pueblos de reciente contacto, como

⁶ *Ibíd.*, párr. 26.

⁷ ONU, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Directrices de protección para los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la región Amazónica, el Gran Chaco y la región Oriental de Paraguay, 2012, párr. 12, 68 y 69.

es el caso de la nacionalidad Waorani, su adopción sólo puede ocurrir, bajo el respeto estricto al derecho a la consulta previa, libre e informada”.⁸ Además, estableció que estas políticas deben observar una perspectiva intercultural, participativa y respetar parámetros constitucionales y estándares internacionales de derechos humanos.

8. Esta Corte ha reconocido que el derecho a la consulta previa es una obligación del Estado que debe realizar “en todas las fases de planeación y desarrollo de un proyecto que pueda afectar el territorio sobre el cual se asienta una comunidad indígena”.⁹ Para lo cual, la Corte IDH ha establecido que se debe consultar, **de acuerdo a las propias tradiciones del pueblo indígena**, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y **no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad**.¹⁰
9. Adicionalmente, este Organismo ha determinado como elementos esenciales del derecho a la consulta que el Estado debe respetar: a) el carácter previo de la consulta; b) la buena fe y la finalidad de llegar a un acuerdo; c) la consulta adecuada y accesible; d) el estudio de impacto ambiental; y, e) la consulta informada. Estos elementos adoptados han sido desarrollados también en la jurisprudencia interamericana.
10. Ahora bien, en el caso bajo análisis, los accionantes a través del escrito presentado el 28 de junio de 2025 por la Organización Waorani de Pastaza, sobre la medida de realización de la consulta previa, libre e informada, solicitaron a este Organismo lo siguiente:
 - a) se ordene realizar un diálogo intercultural que permita el respeto a la autodeterminación y consentimiento previo, libre e informado de las comunidades Waorani, que permita a las víctimas expresar a las instituciones demandadas su derecho propio como fuente obligatoria sobre sus formas de organización social, ejercicio de autoridad, identidad cultural, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales;
 - b) se ordene a los legitimados pasivos que respeten el derecho al consentimiento previo, libre e informado, que fue expresado mediante el Mandato Pikenani 2018, y que se encuentra dentro del expediente, además de que es necesario que el mismo sea expresado mediante los mecanismos propios de las Comunidades Waorani y sus autoridades tradicionales; [...]
11. A través del mandato Pikenani 2018 que fue aprobado en la resolución de asamblea comunitaria del territorio ancestral Waorani y al que se hace referencia en el escrito de

⁸ CCE, sentencia 112-14-JH/21 de 21 de julio de 2021, párr. 244 y 245.

⁹ CCE, sentencia 273-19-JP/22 (*Consulta previa en la comunidad A'I Cofán de Sinangoe*) de 27 de enero de 2022, párr. 87.

¹⁰ Corte IDH, *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*, Fondo y Reparaciones, sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 180.

28 de junio de 2025, quienes conforman las comunidades de Damointaro, Teweno, Kenaweno, Daipare, Toñampare, Nemompare, Kiwaro, Akaro, Gomataon, Obepare, Tarangaro y Kemono,¹¹ declararon su territorio libre de actividades petroleras.

12. Al respecto, si bien el suscrito juez constitucional está de acuerdo con la declaratoria de inejecutabilidad de la medida que ordenó la realización de una nueva consulta previa, libre e informada en las comunidades Waorani en la sentencia 172-22-IS/25, considera que más allá de recalcarse la obligación del Estado ecuatoriano de llevar a cabo dicho proceso en el momento en que se pretenda autorizar cualquier proyecto que pueda incidir en “las tierras, recursos o formas de vida de la comunidad”, se debe tener en cuenta que, en el presente caso, se trata de comunidades de reciente contacto o contacto inicial, temática que abarca dimensiones que todavía no han sido abordadas de forma suficiente.
13. Para ello, es de vital importancia que el Estado aplique una perspectiva intercultural y de diálogo intercultural en pro de los derechos de las comunidades y pueblos indígenas, debiendo ser respetuoso con el derecho de autodeterminación de los pueblos, que debería ser la base suprema para llevar a cabo cualquier proyecto o plan extractivo en sus territorios. Así, es necesario que el Estado adopte una visión intercultural sobre la forma de organización social y política de la comunidad, de manera específica, sobre su forma de autogobierno y considere al diálogo intercultural como un eje transversal de la consulta previa. En relación a las implicaciones de este diálogo intercultural, la Corte en la sentencia 112-14-JH/21 se pronunció en los siguientes términos:

36. Este diálogo intercultural presupone que para la resolución de uno o varios problemas jurídicos el intérprete debe necesariamente considerar no sólo los derechos constitucionales individuales afectados, sino además los derechos colectivos de los pueblos, comunidades y nacionalidades a los que pertenecen los individuos o grupos involucrados; derechos colectivos que en estos casos también están o puedan estar siendo afectados por conflictos particulares.

37. Este diálogo intercultural debe tener como principal característica la igualdad, misma que se expresa de varias formas, entre ellas:

- 1) *es siempre de doble vía*, pues no puede consistir en una imposición unilateral de un interlocutor sobre otro, sino en una mutua y activa escucha y aprendizaje.
- 2) *debe ser respetuoso de la autonomía indígena*, esto es de su facultad para autogobernarse y generar sus propias normas, procedimientos y jurisdicción, acorde a la respectiva cultura. Por tanto, un momento decisivo en este proceso es la determinación de si procede o no la declinación de competencia.
- 3) *debe ser no solamente respetuoso sino además sensible a las diferencias culturales*, a efectos de que estas coexistan y se desarrollen en el marco de una interpretación

¹¹ Véase las fojas 9 a 13 del expediente de origen.

intercultural de los derechos humanos, conforme a la Constitución y a los correspondientes instrumentos internacionales.

4) debe contribuir a una adecuada coordinación entre los sistemas de derecho propios de los pueblos indígenas y el derecho estatal, propiciando su relación en condiciones de igualdad. La interpretación intercultural no debe reducirse a tomar en cuenta unilateralmente, y a veces solo de forma nominal, algún elemento cultural aislado, para contradictoriamente subordinar a las justicias indígenas respecto a la justicia ordinaria. A mayor conservación de usos y costumbres de las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, mayor autonomía en el ejercicio del derecho a crear, desarrollar, aplicar y practicar su propio Derecho.

5) debe estar abierto a gestar medidas innovadoras, propias de la relación entre diversos sistemas jurídicos. La interpretación y argumentación jurídica en contextos del pluralismo jurídico igualitario da lugar a adaptaciones y cambios en las instituciones originales de los sistemas en relación, así como al surgimiento de *híbridos jurídicos*. Ejemplos de ello son nociones interculturales de debido proceso, sanción, víctima, propiedad [...]

14. En la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se establece que “los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación” y “en virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”.¹² Además, en su artículo 26 dispone que los pueblos indígenas tienen derecho “a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido”.
15. La CIDH, por su parte, considera que, para los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial, “el derecho a la libre determinación tiene una relación directa y profunda con los derechos sobre sus tierras, territorios y recursos naturales”.¹³ En ese sentido, es importante que, en reconocimiento del derecho a la autodeterminación de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, y en el marco de un diálogo intercultural se consideren sus formas de autodeterminación. Esto, debido a que dichas decisiones internas representan la voz de quienes allí habitan y reflejan, además, su cosmovisión e identidad cultural. Todo ello, en razón de que, es esencial proteger las tierras, territorios y recursos naturales para garantizar la supervivencia de estos pueblos. Si bien el derecho a la consulta es un mandato constitucional, debe estar atravesado por el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas.
16. Asimismo, resulta necesario referirse a la importancia de que el Estado explore opciones en el marco de sus competencias que le permitan atender las necesidades específicas de los pueblos en reciente contacto. Todo ello, en observancia de los estándares internacionales sobre la materia.

¹² Art. 3.

¹³ CIDH, Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos, párr. 22.

17. Finalmente, cabe recordar que las sentencias dictadas por esta Corte tienen carácter vinculante y que se ha dotado de un marco jurídico al derecho a la consulta previa, libre e informada, integrando los estándares interamericanos a su jurisprudencia y sobre todo, velando por la protección y el respeto de los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.
18. En el contexto expresado reposan las razones de mi concurrencia.

Raúl Llasag Fernández
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del juez constitucional Raúl Llasag Fernández, anunciado en la sentencia de la causa 172-22-IS fue presentado en Secretaría General el 18 de agosto de 2025, mediante correo electrónico a las 16:57; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 172-22-IS/25

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Claudia Salgado Levy

1. Con fundamento en los artículos 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente presento mi voto concurrente respecto de la sentencia 172-22-IS/25, aprobada el 7 de agosto de 2025 por el Pleno de la Corte Constitucional.
2. Coincido con la decisión de aceptar parcialmente la acción de incumplimiento; sin embargo, disiento de los criterios vertidos en relación con los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional, específicamente respecto del requisito relacionado con la verificación del plazo razonable.
3. De conformidad con los artículos 164 de la LOGJCC y 96 del RSPCCC, así como con la jurisprudencia de la Corte Constitucional,¹ los requisitos que deben concurrir para que la persona afectada pueda presentar una acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional son los siguientes: (i) impulso; (ii) requerimiento; (iii) plazo razonable; y (iv) negativa expresa o tácita del juez ejecutor.
4. En el presente caso, de la revisión del expediente judicial, se tiene que el 29 de agosto de 2022, la presidenta de la Organización Waorani de Pastaza y los Pikenani Omanca Enqueri Nihua, Gabriel Dica Guiquita Yeti, Memo Yahuiga Ahua Api y Huiña Boyotai Omaca (“**accionantes**”) requirieron al Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Pastaza (“**Tribunal**” o “**judicatura de ejecución**”), la remisión del expediente a la Corte Constitucional, así como la emisión del respectivo informe. Ocho días después, el 6 de septiembre de 2022, los mismos accionantes presentaron la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional.
5. Tomando en cuenta este escenario, la sentencia de mayoría -en primer lugar- se plantea como problema jurídico si los accionantes cumplieron con los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional.
6. Con respecto al requisito del impulso (i), en el párrafo 39 de la sentencia de mayoría se detallan las diligencias promovidas por los accionantes para el cumplimiento de las

¹ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022; y sentencia 53-23-IS/24, 7 de marzo de 2024.

decisiones de primera y segunda instancia. De esta forma, se observan escritos por parte de los accionantes de 8 de noviembre de 2019; 22 de octubre de 2020; 2 de julio de 2021; 29 de septiembre de 2021; 29 de abril de 2022; 13 de julio de 2022; y, finalmente, de 29 de agosto de 2022, mediante el cual se requirió la remisión del expediente a la Corte Constitucional (párrafo 4 *ut supra*). En consecuencia, la sentencia de mayoría concluye que los accionantes sí impulsaron la ejecución de las medidas de reparación integral, verificándose este primer requisito.

7. En atención al requisito del requerimiento (ii), en el párrafo 41 se constató que los accionantes también solicitaron a la judicatura de ejecución la remisión del expediente a la Corte Constitucional, así como el informe que detalle las razones del incumplimiento de las sentencias. Asimismo, para verificar el requisito concerniente a la negativa del juez ejecutor (iv), el párrafo 43 la sentencia de mayoría se refiere a una negativa tácita por parte de la judicatura de ejecución tras el requerimiento de remisión de 29 de agosto de 2022, razón por la cual los accionantes habrían interpuesto la acción de incumplimiento de forma directa ante la Corte Constitucional.
8. Ahora bien, en el párrafo 42 de la sentencia de mayoría, se analiza el requisito del plazo razonable (iii). Para el efecto, se toma como referencia para la determinación del plazo razonable al auto que dictó el inicio de la fase de ejecución, emitido el 22 de agosto de 2019. De esta manera, en contraste con la fecha de presentación de las dos demandas de acción de incumplimiento (29 de agosto de 2022 y 6 de septiembre de 2022), la sentencia de mayoría concluye que “ha pasado aproximadamente tres años y a criterio de los accionantes no se ha procedido con la ejecución integral de las medidas de reparación ordenadas”; por lo que “se infiere que transcurrió un plazo razonable y suficiente para que el Tribunal cumpliera con la ejecución de las decisiones objeto de análisis”.
9. Respetuosamente, discrepo con el análisis de la sentencia de mayoría en cuanto al plazo razonable. La Corte Constitucional ha establecido que este requisito de procedibilidad se constata cuando el requerimiento de remisión del expediente a la Corte haya ocurrido después del transcurso de un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar su decisión.² Es decir, que el plazo razonable “es el tiempo que debe transcurrir para la presentación de una acción de incumplimiento y para que la jueza o juez ejecutor pueda hacer cumplir su propia decisión, **mas no al plazo en el que debe cumplirse una sentencia constitucional**, ya que las sentencias

² CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31; sentencia 73-22-IS/23, 1 de noviembre de 2023, párr. 28.

constitucionales deben cumplirse de forma inmediata o, de ser el caso, dentro del plazo establecido en ellas” (énfasis añadido).³

10. A mi criterio, tomar al auto de inicio de la fase de ejecución como parámetro para determinar la existencia o no de un plazo razonable -como sucede en la sentencia de mayoría- no considera otras circunstancias que pueden darse durante la fase de ejecución de la sentencia constitucional y que pueden incidir en su cumplimiento efectivo. Tampoco toma en cuenta el rol que corresponde a la judicatura de ejecución, consistente en velar por el cumplimiento integral de las medidas de reparación, empleando para ello todos los medios que resulten adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia.⁴
11. En diversas sentencias de acción de incumplimiento,⁵ la Corte ha tomado como parámetro, para el análisis del requisito del plazo razonable, la fecha del requerimiento realizado por la persona afectada que activó la acción de incumplimiento. De esta forma, la jurisprudencia de la Corte ha reforzado que los requisitos de procedibilidad de las acciones de incumplimiento atienden enteramente a su naturaleza subsidiaria, prevaleciendo la ejecución de las sentencias constitucionales de conformidad con el artículo 21 de la LOGJCC, que exige que las judicaturas de ejecución agoten todos los mecanismos a su alcance para la ejecución de las sentencias.
12. Ahora bien, en el caso *in examine*, se observa que la fecha del requerimiento de los accionantes fue el **29 de agosto de 2022**, y que la acción de incumplimiento fue presentada directamente ante la Corte Constitucional el **6 de septiembre de 2022**. Este corto lapso no puede considerarse como un plazo objetivamente razonable para que el juez ejecute la sentencia tras el requerimiento de los accionantes. En consecuencia, en principio, el requisito del plazo razonable no se habría cumplido, y no procedería el conocimiento del fondo de la acción.
13. No obstante, el análisis del plazo razonable debe ser integral, y tomar en cuenta varios factores, tales como: (i) las actuaciones procesales durante la fase de ejecución que

³ CCE, sentencia 56-18-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 19.

⁴ LOGJCC. Artículo 21.

⁵ CCE, sentencia 73-22-IS/23, 1 de noviembre de 2023, párr. 33: “aunque se realizó un requerimiento, este no estuvo precedido por un tiempo razonable para que se pueda ejecutar la decisión”; sentencia 42-22-IS/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 43: “[e]n este caso, la jueza de ejecución apenas pudo actuar a partir del 1 de febrero de 2022, pero la demanda de acción de incumplimiento fue presentada el 9 de marzo de 2022. Este tiempo no fue el razonablemente suficiente para que la jueza de ejecución pudiera desplegar todas sus facultades para exigir el cumplimiento de las complejas medidas adoptadas”. En el mismo sentido, ver CCE, sentencia 111-21-IS/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 36; sentencia 29-23-IS/24, 19 de septiembre de 2024, párr. 26.

puedan incidir en el cumplimiento de la sentencia; **(ii)** la posibilidad de que la judicatura de ejecución ocupe todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia; o **(iii)** la complejidad en la ejecución de las medidas.

14. De esta forma, en el presente caso, se encuentra que la parte actora de la acción de protección promovió el cumplimiento de las distintas medidas de reparación mediante escritos de 8 de noviembre de 2019, 22 de octubre de 2020, 2 de julio de 2021, 29 de septiembre de 2021, 29 de abril de 2022, y 13 de julio de 2022.⁶ De estos escritos, se observa que:

14.1. El 2 de julio de 2021, expuso que, si bien se han realizado capacitaciones, no resulta suficiente, por lo que requirió que estas “[se realicen] mediante programas permanentes y continuos a todos los funcionarios de los Ministerios”. Sobre la medida de investigación, determinación de responsabilidades y sanción, precisó que no se puede tomar como justificación la prescripción de las acciones administrativas. En escrito de 29 de abril de 2022, la parte actora reiteró nuevamente en los pedidos mencionados.

14.2. El 13 de julio de 2022, la parte actora de la acción de protección requirió la modulación de la medida de la consulta previa, pues “coloca a las comunidades Waorani en una situación de revictimización”. En general, señaló que se debe “evaluar la idoneidad y cumplimiento de las medidas [...]”.

15. Paralelamente, el Tribunal requirió la ejecución de las sentencias de acción de protección mediante providencias de 29 de noviembre de 2019; 14 de enero de 2020; 29 de septiembre de 2020; 19 de febrero de 2021; 9 de septiembre de 2021; 29 de diciembre de 2021; 24 de marzo de 2022; y, 24 de mayo de 2022.⁷ De lo anterior, en el expediente se observa que en los 5 primeros autos, la judicatura de ejecución promovió el cumplimiento de las medidas concernientes a la capacitación e investigación. En auto de 29 de diciembre de 2021, la judicatura requirió información sobre el cumplimiento de todas las medidas de reparación ordenadas. En respuesta, las entidades accionadas se pronunciaron sobre las capacitaciones y, en particular, el MEM expuso que “[a]l momento no se ha realizado un nuevo proceso de consulta previa, libre e informada, ya que no se tiene contemplada una nueva ronda licitatoria que tenga entre la oferta el Bloque 22”.

16. De lo anteriormente expuesto, para la verificación del requisito del plazo razonable, establece que: **(i)** de conformidad con la parte actora de la acción de protección, la

⁶ Numerales i a vii del párrafo 39 de la sentencia de mayoría.

⁷ Numerales i a xii del párrafo 25 de la sentencia de mayoría

medida atinente a la consulta previa resulta inejecutable, por lo que no corresponde observar el impulso de su cumplimiento (párrafo 13.2 *ut supra*); y (ii) las medidas de capacitación e investigación fueron promovidas por la parte actora de la acción de protección, pero nunca fueron debidamente ejecutadas por parte del Tribunal. De modo que, al momento de presentación de la acción de incumplimiento (tanto de su requerimiento el 29 de agosto de 2022, como de su presentación directa ante la Corte Constitucional el 6 de septiembre de 2022), ya había transcurrido un plazo razonable para que la judicatura de ejecución agote todos los mecanismos a su alcance para la ejecución de las sentencias en cuestión. En tal virtud, se verifica el requisito del plazo razonable.

17. Como lo mencioné, estimo que el análisis de los requisitos de procedibilidad de las acciones de incumplimiento debe atender a la naturaleza subsidiaria de esta acción, así como a las circunstancias particulares detrás de cada caso concreto. En ese sentido, en este caso, el análisis no podía reducirse simplemente a la fecha de inicio de la fase de ejecución -como lo hizo la sentencia de mayoría-; pues, como lo expuse, existieron diversos factores que incidieron en el cumplimiento de las medidas. Por tanto, respetuosamente, considero que la sentencia de mayoría debió tomar en cuenta precisamente estos factores, para continuar con el análisis de la acción de incumplimiento.

Claudia Salgado Levy
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, anunciado en la sentencia de la causa 172-22-IS fue presentado en Secretaría General el 20 de agosto de 2025, mediante correo electrónico a las 13:12; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL