

Quito, D.M., 18 de julio de 2024

CASO 28-18-IN

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

SENTENCIA 28-18-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de inconstitucionalidad presentada en contra de los artículos 38 numeral 8 y 45 del Código Orgánico del Ambiente al evidenciar que las mismas no restringen el derecho a la libre determinación y aislamiento voluntario de los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario.

Contenido

1. Antecedentes procesales	1
2. Competencia	2
3. Disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda	3
4. Argumentos de los sujetos procesales	3
4.1. Argumentos de la accionante	3
4.2. Argumentos de la Presidencia de la República	6
4.3. Argumentos de la Procuraduría General del Estado	8
4.4. Argumentos de la Asamblea Nacional	9
5. Análisis constitucional	10
5.1. Planteamiento de los problemas jurídicos	10
¿Los artículos 38 numeral 8 y 45 del COAM vulneran el derecho de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario a la libre determinación, al no excluirlos del manejo de los subsistemas de áreas protegidas y al no definir la zona intangible?	11
6. Decisión	16

1. Antecedentes procesales

1. El 13 de junio de 2018, Mónica Elizabeth Ribadeneira Sarmiento (“**accionante**”) presentó una acción de inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 38 numeral 8 y 45 del Código Orgánico de Ambiente (“**COAM**”), publicado en el Suplemento del Registro Oficial 983 de 12 de abril de 2017 y con vigencia desde el 12 de abril de 2018.

2. El 27 de marzo de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional¹ admitió a trámite la causa 28-18-IN y dispuso a la Presidencia de la República, la Asamblea Nacional y la Procuraduría General del Estado, que en el término de 15 días, intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas demandadas.² Cabe señalar que en la demanda la accionante solicitó la suspensión de las normas impugnadas, sin embargo, esta petición no fue atendida en su momento.
3. El 23 de abril de 2019, la Presidencia de la República presentó su contestación a la demanda planteada.
4. El 26 de abril de 2019, la Procuraduría General del Estado presentó su contestación a la demanda planteada.
5. El 19 de febrero de 2020, la Asamblea Nacional presentó su contestación a la demanda planteada.
6. El 17 de febrero de 2022, por sorteo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes.³
7. El 18 de julio de 2022, la jueza ponente avocó conocimiento de la causa.⁴
8. El 9 de febrero de 2024 se desarrolló una audiencia dentro de la causa a la que compareció la accionante, la Asamblea Nacional, la Presidencia de la República y la Procuraduría General del Estado.

2. Competencia

9. De conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, los artículos 74 y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) y el artículo 65 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la Corte Constitucional es competente para conocer, resolver y pronunciarse sobre la presente acción pública de inconstitucionalidad.

¹ El Tribunal de Sala de Admisión se conformó con los ex jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes y la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.

² La sustanciación de la causa le correspondió al ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.

³ El 10 de febrero de 2022, en el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados la jueza Alejandra Cárdenas Reyes y los jueces Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz.

⁴ Foja 99 del expediente constitucional.

3. Disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda

- 10.** La accionante alega la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 38 numeral 8 y 45 del COAM. Dichas normas señalan:

Artículo 38 numeral 8

Las áreas naturales incorporadas al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, cumplirán con los siguientes objetivos: [...] 8. Respetar, promover y mantener las manifestaciones culturales, el conocimiento tradicional, colectivo y saber ancestral de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades e integrarlas al manejo de las áreas protegidas;

Artículo 45

El subsistema comunitario se compone de las áreas protegidas de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades que la Autoridad Ambiental Nacional haya declarado como tales, las cuales se incorporarán al presente subsistema.

La Autoridad Ambiental Nacional determinará los criterios para la solicitud de declaratoria de un área como protegida por parte de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

La administración de las actividades contempladas en el plan de manejo de cada área protegida le corresponde a la comuna, comunidad, pueblo o nacionalidad en el marco de dicho plan. La Autoridad Ambiental Nacional determinará los mecanismos para dicha administración y acompañará en la elaboración de los planes de manejo.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de la accionante

- 11.** La accionante sostiene que los artículos 38 numeral 8 y 45 del COAM son contrarios a lo dispuesto en el artículo 57 numeral 1 e incisos antepenúltimo y penúltimo de la Constitución de la República.⁵ Adicionalmente, indica que la norma impugnada transgrede lo dispuesto en los artículos 10, 11 numeral 7, 38 y 59 de la Constitución. Los argumentos de la accionante, que se exponen a continuación provienen tanto de la demanda como de la audiencia realizada el 9 de febrero de 2024.

⁵ Constitución, artículo 57 “Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: 1. Mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social. [...]. Los territorios de los PIAV son de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva. El Estado adoptará medidas para garantizar sus vidas, hacer respetar su autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento, y precautelar la observancia de sus derechos. La violación de estos derechos constituirá delito de etnocidio, que será tipificado por la ley”.

12. Sobre la alegada transgresión de lo dispuesto en el artículo 57 numeral 1 e incisos antepenúltimo y penúltimo de la Constitución, la accionante sostiene que la disposición contenida en el artículo 38 numeral 8 del COAM desconoce la existencia de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario (“PIAV”) y su área de protección.
13. Manifiesta que los derechos de los PIAV se encuentran reconocidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (“**Convenio 169 de la OIT**”). En la misma línea, sostiene que el artículo 6 de dicho Convenio reconoce que, para cumplir con la garantía de consulta, a los PIAV los representa las organizaciones indígenas que han asumido su protección y defensa, garantizando así el derecho a la libre determinación de los pueblos. Señala que la libre determinación comprende el derecho a vivir en aislamiento y decidir los grados de interrelación que desean tener con el resto de la sociedad.
14. Alega que un elemento esencial de los derechos de los PIAV es el derecho a su territorio. Sostiene que este derecho se encuentra contenido en los artículos 13 a 19 del Convenio 169 de la OIT.⁶

⁶ Convenio 169 de la OIT, artículo 13 1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación. 2. La utilización del término tierras en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera”; artículo 14 “1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes. 2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión. 3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados”; artículo 15 “1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos. 2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades”; artículo 16 “1. A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan. 2. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando

15. Afirma que el COAM no define el concepto de “área intangible”; no reconoce una medida específica para respetar el aislamiento voluntario de pueblos; y, dispone expresamente el contacto con los PIAV al establecer que se los debe integrar al manejo de las áreas protegidas.
16. Adicionalmente, afirma que el sistema de *áreas protegidas* tiene un enfoque ambiental mientras que el *área intangible* corresponde a un territorio en el que los PIAV habitan y que tiene como objetivo garantizar su aislamiento. Esta distinción, según la accionante, es importante ya que permite evidenciar que el sistema reconocido en el COAM no mantiene un enfoque en el que se considere a los PIAV.
17. Puntualiza que “la aplicación del Art. 38 numeral 8 del [COAM] requeriría no solo contactar a un pueblo cuya característica principal garantizada por la Constitucional (sic) es precisamente no tener contacto, a lo cual hay que agregar que para contactarle (que como ya se expresó es inconstitucional) se requeriría invadir su territorio”. Desde esta perspectiva, advierte que, cuando el artículo 38 numeral 8 del COAM determina que para la integración de los subsistemas comunitarios se debe contar con los pueblos y nacionalidades indígenas, implícitamente se agregan a los PIAV en dicha integración.

haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados. 3. Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir la causas que motivaron su traslado y reubicación. 4. Cuando el retorno no sea posible, tal como se determine por acuerdo o, en ausencia de tales acuerdos, por medio de procedimientos adecuados, dichos pueblos deberán recibir, en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando los pueblos interesados prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérseles dicha indemnización, con las garantías apropiadas. 5. Deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento”; artículo 17 “1. Deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos. 2. Deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad. 3. Deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos”; artículo 18 “La ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones”; artículo 19 “Los programas agrarios nacionales deberán garantizar a los pueblos interesados condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población, a los efectos de: a) la asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico; b) el otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que dichos pueblos ya poseen”.

18. De igual manera, enfatiza que “[e]l [COAM] no regula ni define ‘la zona intangible’ y al no hacerlo afecta al conjunto de derechos de los PIAV y les hace susceptibles y vulnerables a la discrecionalidad administrativa en detrimento de la seguridad jurídica general de que deben ser sujetos, y peor aún de las medidas especiales que reconocen su estatus legal particular”.
19. Finalmente, la accionante sostiene que los artículos impugnados “no se reconocen ni los mecanismos ni los esquemas que las nacionalidades pudieran tener, ellas directamente, para conservar la biodiversidad, tales como sitios rituales o sagrados”.
20. Sobre la base de los argumentos expuestos, la accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de las normas impugnadas y se disponga su derogatoria.

4.2. Argumentos de la Presidencia de la República

21. Tanto en la audiencia de 9 de febrero de 2024 como en el escrito presentado el 23 de abril de 2019, la secretaria general jurídica de la Presidencia (“**Presidencia**”) emitió sus argumentos en torno a la demanda de inconstitucionalidad.
22. La Presidencia señala que el fundamento de la acción de inconstitucionalidad propuesta es (i) una supuesta asimilación o integración forzada de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas existentes en el Ecuador; y, (ii) una supuesta falta de reconocimiento de las formas autónomas de conservación que los pueblos y nacionalidades indígenas tienen o podrían tener. Sostiene que las normas impugnadas se aplican a áreas físicas más no a personas.
23. Afirma que la accionante se limitó a enunciar los artículos de la Constitución que considera han sido vulnerados, sin justificar la supuesta inconstitucionalidad de las normas. Señala que los argumentos expuestos por la accionante carecen de claridad y racionalidad que permita evidenciar que el texto legal contradice lo previsto en la Constitución.
24. Respecto al artículo 38 numeral 8 del COAM, manifiesta que éste define los propósitos que deben cumplir los espacios físicos (terrestres o acuáticos) dentro del sistema nacional de áreas protegidas como mecanismo para la conservación *in situ* de la biodiversidad, los valores culturales y los servicios de ecosistemas asociados.
25. Respecto al artículo 45 del COAM, refiere que la norma forma parte de la descripción de los subsistemas que integran el sistema nacional de áreas protegidas y explica que los territorios de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas que hayan sido

declarados áreas protegidas serán parte del sistema nacional y su administración estará a cargo de estos grupos humanos.

26. Sostiene que es erróneo considerar la supuesta contradicción de las normas impugnadas con lo dispuesto en el artículo 10 de la Constitución por cuanto éste refiere al deber de garantizar la universalidad de los derechos a todas las personas. De igual manera, señala que el artículo 38 de la Constitución dispone el desarrollo de políticas públicas específicas para las personas adultas mayores como grupo de atención prioritaria, y no guarda relación con el objeto del COAM.⁷
27. Respecto a la posible incompatibilidad de la norma impugnada con el artículo 59 de la Constitución, señala que en la norma constitucional “se realiza un reconocimiento específico a los derechos colectivos de los pueblos montubios, que conforme a la descripción del artículo, claramente no son PIAV y planes y estrategias de desarrollo no están reguladas por el COAM”.
28. Señala que la Constitución en su artículo 57 numeral 1⁸ reconoce los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, entre estos, a los pueblos indígenas en aislamiento voluntario.
29. Afirma que la norma impugnada (artículo 38 numeral 8) del COAM) “no contiene enunciado alguno que disponga la integración de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario a los pueblos y nacionalidades indígenas, ni tampoco disposición alguna que suponga generar contacto con estos [pueblos] para el manejo de áreas protegidas”.
30. Sostiene que el COAM da un tratamiento diferenciado y específico a los territorios de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario, reiterando que en dicho cuerpo normativo se establece (i) la prohibición de actividades extractivas de recursos no renovables en zonas declaradas como intangibles (artículo 54 del COAM); (ii) el reconocimiento de intangibilidad del sistema nacional de áreas protegidas (artículo 5 del COAM); (iii) el establecimiento del principio de intangibilidad para la gestión y

⁷ Respecto al objeto del COAM, la presidencia citó el artículo 1 de dicho cuerpo normativo el cual señala “[e]ste Código tiene por objeto garantizar el derecho de las personas a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como proteger los derechos de la naturaleza para la realización del buen vivir o sumak kawsay. Las disposiciones de este Código regularán los derechos, deberes y garantías ambientales contenidos en la Constitución, así como los instrumentos que fortalecen su ejercicio, los que deberán asegurar la sostenibilidad, conservación, protección y restauración del ambiente, sin perjuicio de lo que establezcan otras leyes sobre la materia que garanticen los mismos fines”.

⁸ Constitución, artículo 57 numeral 1 “[s]e reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: 1. Mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social”.

administración del sistema nacional de áreas protegidas (artículo 39 del COAM); y, (iv) el establecimiento de regulaciones específicas para autorizaciones administrativas en zonas intangibles (capítulo III de la regulación ambiental del COAM).

31. La Presidencia señala que no es admisible suponer que la ausencia de la definición de áreas intangibles en el COAM significa un desconocimiento o inobservancia de las disposiciones constitucionales respecto de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario.
32. Respecto al artículo 45 del COAM, la Presidencia indica que dicha norma solo hace referencia al denominado subsistema comunitario, señalando que es aquel que se compone de las áreas protegidas de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades que la autoridad nacional haya declarado como tales. Puntualiza que la norma se refiere propiamente al manejo y administración de las áreas protegidas por parte de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, mismo que se encuentra relacionado con el funcionamiento del sistema nacional de áreas protegidas y su correspondiente conservación.
33. En la audiencia, la Presidencia de la República afirma que el COAM sí hace alusión a las zonas intangibles y a los PIAV en sus artículos 7 y 54.⁹
34. Finalmente, la Presidencia solicita se “deseche de plano” la demanda considerando la insuficiente justificación por parte de la accionante para desvirtuar la presunción de constitucionalidad de la norma.

4.3. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

35. Dentro de su contestación a la demanda y en la audiencia, realizada el 9 de febrero de 2024, la Procuraduría General del Estado (“PGE”) señala que la acción carece de

⁹ COAM, artículo 7 “Deberes comunes del Estado y las personas.- Son de interés público y por lo tanto deberes del Estado y de todas las personas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades y colectivos, los siguientes: 1. Respetar los derechos de la naturaleza y utilizar los recursos naturales, los bienes tangibles e intangibles asociados a ellos, de modo racional y sostenible; 2. Proteger, conservar y restaurar el patrimonio natural nacional, los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país; 3. Crear y fortalecer las condiciones para la implementación de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático;

4. Prevenir, evitar y reparar de forma integral los daños y pasivos ambientales y sociales; e, 5. Informar, comunicar o denunciar ante la autoridad competente cualquier actividad contaminante que produzca o pueda producir impactos o daños ambientales”; artículo 54 “De la prohibición de actividades extractivas en áreas protegidas y zonas intangibles. Se prohíben las actividades extractivas de hidrocarburos y minería no metálica dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal, salvo la excepción prevista en la Constitución, en cuyo caso se aplicarán las disposiciones pertinentes de este Código. Se prohíbe todo tipo de minería metálica en cualquiera de sus fases en áreas protegidas, centros urbanos y zonas intangibles”.

sustento jurídico que demuestre que las normas acusadas como inconstitucionales violen las disposiciones constitucionales y fundamentales alegadas, o alguna disposición del Convenio 169 de la OIT.

36. Alega que en ninguna parte del contenido de las normas impugnadas se considera el obligar a las comunidades indígenas en aislamiento voluntario a integrarse a dicho proceso, por el contrario, se reconoce su autonomía, tanto social, étnica y cultural.
37. Manifiesta que “entre los principios que rigen la naturaleza u (sic) el ambiente están aquellos que se refieren a las políticas de gestión ambiental las cuales se aplicarán de manera transversal y serán de obligatorio cumplimiento por parte del Estado en todos sus niveles y por todas las personas naturales o jurídicas en el territorio nacional”. De igual manera, concluye que, en virtud de lo mencionado, lo que buscan las normas impugnadas es la armonía absoluta con los principios y derechos constitucionales “pues lo que hacen es desarrollar en forma fiel y coherente lo que ordena la Constitución de la República en el Art. 405”.

4.4. Argumentos de la Asamblea Nacional

38. La Asamblea Nacional, en la contestación a la demanda, señala que la tesis planteada por la accionante se origina en una equivocada interpretación del contenido y alcance de la norma.
39. Puntualiza los deberes del Estado hacia la naturaleza, al ambiente, a la vida digna, la salud, el reconocimiento de derechos colectivos y derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades contenidos en la Constitución. De igual manera, realiza consideraciones respecto al sistema nacional de áreas protegidas y al régimen de desarrollo del Estado. Señala que mediante sendos decretos se ha delimitado la zona intangible.
40. Señala que:

la normativa debe ser entendida en su conjunto y dentro de la realidad. La Constitución de la República dictamina la protección a los PIAV bajo los siguientes parámetros básicos: a) se asigna un territorio al que se le da la categoría de intangible, ancestral, irreductible b) como consecuencia de dicha intangibilidad nadie puede, menos aún el Estado, acceder o ingresar a dicho territorio a efectos de contacto, su influencia o aculturización, c) el Estado les debe protección, garantiza sus vidas, hace respetar su autodeterminación, precautela la preservación de sus derechos; d) en estos territorios está vedado todo tipo de actividad extractiva.

41. Manifiesta que no es posible considerar el supuesto sugerido por la accionante por cuanto implicaría “sacar de dichos territorios a las comunidades, comunas, pueblos y nacionalidades contactados que se encuentren en [las áreas protegidas] y declarar a esas zonas como intangibles y así a todo territorio por donde se encaminen los pueblos nómadas, situación que se convierte en un despropósito dentro de un plano ideal”.
42. En la audiencia, la Asamblea Nacional afirmó que el COAM sí reconoce a los PIAV y a la protección reforzada de sus derechos. Al respecto, mencionó el artículo 48 de dicho cuerpo normativo en el que consta que “[d]e conformidad con los instrumentos internacionales ratificados por el Estado y la Constitución se reconocerán los derechos de los pueblos en aislamiento voluntario que habitan en las áreas protegidas”. A su consideración, con ello se cumple con el objetivo de garantizar los derechos de los PIAV.

5. Análisis constitucional

5.1. Planteamiento de los problemas jurídicos

43. El artículo 79, numeral 5, literal b, de la LOGJCC, determina que las acciones públicas de inconstitucionalidad son aquel tipo de acciones en las cuales los legitimados activos están obligados a cumplir con cierta carga argumentativa, esto, en tanto que dispone que las demandas de inconstitucionalidad contengan “[a]rgumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”.¹⁰
44. Pese a que la accionante alega que las normas impugnadas vulneran lo dispuesto en los artículos 10, 11 numeral 7, 38 y 59 de la Constitución, no desarrolla argumentos al respecto. La accionante se limitó a enunciar dichas normas. Por lo tanto, el análisis se ceñirá a los cargos relacionados con la alegada transgresión del artículo 57 de la Constitución.
45. De lo expuesto en los párrafos 11 a 18 *supra*, esta Corte evidencia que los argumentos centrales de la acción de inconstitucionalidad es que los artículos impugnados desconocen específicamente la existencia de los PIAV. Así, al no hacerlo se genera una incorporación automática de ellos en el manejo de los subsistemas de áreas protegidas. Como consecuencia, se vulneraría su derecho a la libre determinación contenido en el artículo 57 numeral 1 de la Constitución. Por otra parte, afirma que las normas impugnadas no definen el área intangible con lo que se vulneraría de igual manera su derecho a la libre determinación.

¹⁰ CCE, sentencia 47-15-IN/21, 10 de marzo de 2021, párr. 28.

46. De esta forma, esta Corte formula el siguiente problema jurídico: ¿Los artículos 38 numeral 8 y 45 del COAM vulneran el derecho de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario a la libre determinación, al no excluirlos del manejo de los subsistemas de áreas protegidas y al no definir la área intangible?
47. Por otra parte, en el párrafo 19, la accionante sostiene que “no se reconocen ni los mecanismos ni los esquemas que las nacionalidades pudieran tener, ellas directamente, para conservar la biodiversidad, tales como sitios rituales o sagrados”. Al respecto, esta Corte observa que no se desarrollan argumentos sobre la presunta incompatibilidad de la norma con la Constitución. Por lo tanto, esta Corte se abstiene de formular un problema jurídico al respecto.

5.2. Resolución del problema jurídico

¿Los artículos 38 numeral 8 y 45 del COAM vulneran el derecho de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario a la libre determinación, al no excluirlos del manejo de los subsistemas de áreas protegidas y al no definir el área intangible?

48. La accionante argumenta que el contenido de los artículos impugnados restringe el derecho de los PIAV a su libre determinación. Su argumento radica en que, cuando los artículos 38 y 45 del COAM contemplan la integración de los pueblos indígenas al manejo de las áreas protegidas, implícitamente se incluye a los PIAV a dicho sistema. Con ello se transgrediría su derecho a la libre determinación. También afirma que las normas impugnadas no definen el área intangible, con lo que se vulneraría de igual manera su derecho a la libre determinación.
49. Ahora bien, para analizar si las normas impugnadas transgreden el derecho a la libre determinación de los PIAV es importante partir desde la definición del derecho a la libre determinación desde la perspectiva del Estado intercultural y plurinacional. Respecto a estas características del Estado, esta Corte ha señalado que la interculturalidad:

reconoce el entramado de relaciones que tiene lugar entre las diversas culturas y propicia su convivencia sobre la base de la igualdad sin descaracterizar los elementos que configuran su identidad. En tanto que, la plurinacionalidad reconoce, respeta y articula las diversas formas de organización social, políticas, jurídicas que deben coexistir, sin jerarquización, bajo un proyecto político común que es el Estado constitucional.¹¹

¹¹ CCE, sentencia 134-13-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 33.

50. De igual manera, esta Corte ha señalado que “los principios constitucionales de plurinacionalidad e interculturalidad ubican y proyectan a la sociedad y al Estado ecuatoriano en un horizonte diferente tanto respecto al universalismo como al relativismo cultural”.¹²
51. Este Organismo también ha enfatizado que “[e]stos principios complementarios reconocen la diversidad política y cultural en el marco de la unidad que supone el Estado constitucional”.¹³ Una de las manifestaciones de la interculturalidad y plurinacionalidad del Estado es el respeto y garantía del ejercicio de los derechos colectivos de las comunas comunidades, pueblos y nacionalidades.
52. Al respecto, la Corte ha determinado que “[u]n rasgo transversal a la mayoría de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas es la especial importancia que tienen sus tierras o territorios y la naturaleza como parte inherente de su identidad cultural y sus valores espirituales, como elementos conectados de manera intrínseca al ejercicio de sus derechos fundamentales”.¹⁴
53. Un rasgo característico de la Constitución es la centralidad del respeto y garantía de los derechos. Así, el artículo 10 de la Constitución reconoce que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades son titulares y gozarán de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales. Por su parte, el artículo 11 numeral 7 de la Constitución dispone que “[e]l ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: 7. El reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, no excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento”.
54. Por su parte, el artículo 57 de la Constitución reconoce y garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas el derecho colectivo a:

1. Mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social; [...] 8. Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural. El Estado establecerá y ejecutará programas, con la participación de la comunidad, para asegurar la conservación y utilización sustentable de la biodiversidad; [...] Los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva. El Estado adoptará medidas para garantizar sus vidas, hacer respetar su

¹² CCE, sentencia 273-19-JP/22, 27 de enero de 2022, párr. 64.

¹³ CCE, sentencia 1779-18-EP/21, 28 de julio de 2021, párr.39.

¹⁴ CCE, sentencia 273-19-JP/22, 27 de enero de 2022, párr. 65.

autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento, y precautelar la observancia de sus derechos.

55. Tal como se observa del texto constitucional, uno de los derechos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades es la libre determinación. Al respecto, el artículo 3, tanto de la Declaración de las Naciones Unidas sobre derechos de los Pueblos Indígenas, como de la Declaración Americana sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, determina que “[l]os pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.”
56. Respecto a la libre determinación, esta Corte ha señalado que “implica que los pueblos indígenas establecen sus propias formas de organización política, económica, social y cultural”.¹⁵ De igual manera, esta Corte ha indicado que este derecho se manifiesta en i) la autodefinición; ii) el derecho propio; iii) la organización social y la designación de las autoridades; y iv) el territorio y su relación con la naturaleza.¹⁶
57. En relación con la autodefinición, las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades tienen derecho a definir su identidad, desarrollar un relato propio de su historia, mantener los elementos que les caracterizan como colectividad, tales como su lengua, conocimientos, cosmovisión, tradiciones y normas, y que le permiten, desde su forma cíclica de concebir el tiempo, sobrevivir y planificar su futuro.¹⁷
58. En efecto, el Estado adquiere una obligación, con relación a los PIAV, de no hacer: de respetar este derecho evitando realizar acciones encaminadas a contactarlos y a realizar actividades en la zona intangible; y obligaciones de hacer: de realizar acciones efectivas para garantizar la intangibilidad de las zonas donde habitan los PIAV, por ejemplo, mediante el desarrollo de garantías normativas.¹⁸ También se puede colegir que el Estado reconoce el derecho de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas a su territorio y la conservación de la biodiversidad en su entorno natural. Particularmente para los PIAV, esta Corte ha señalado que el Estado tiene “una obligación reforzada [para] garantizar su autodeterminación a través de mecanismos y herramientas que permitan protegerlos”.¹⁹
59. Ahora bien, de acuerdo con la accionante los artículos 38 numeral 8 y 45 del COAM transgreden el derecho de los PIAV a su libre determinación porque de modo implícito

¹⁵ CCE, sentencia 1779-18-EP/21, 28 de julio de 2021, párr. 41.

¹⁶ CCE, sentencia 1779-18-EP/21, 28 de julio de 2021, párr. 42.

¹⁷ CCE, sentencia 1779-18-EP/21, 28 de julio de 2021, párr. 44. En el mismo sentido ver sentencia 273-19-JP/22, 27 de enero de 2022, párr. 64.

¹⁸ CCE, sentencia 1779-18-EP/21, 28 de julio de 2021, párr. 45.

¹⁹ CCE, sentencia 28-19-IN/22, 19 de enero de 2022, párr. 79.

los incluiría en el sistema de manejo de áreas protegidas. Específicamente, la accionante afirma que, cuando el artículo 38 numeral 8 determina que “**las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades [...] se incorporarán al presente subsistema [comunitario]**”, se estaría transgrediendo la libre determinación de los PIAV. De igual manera, afirma que, cuando el artículo 45 del COAM dispone que es deber del Estado “[r]espeta, promover y mantener las manifestaciones culturales, el conocimiento tradicional, colectivo y saber ancestral de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades **e integrarlas al manejo de las áreas protegidas**” sin hacer una exclusión de los PIAV se transgrediría su derecho a la libre determinación.

60. Al respecto, esta Corte observa que los artículos impugnados están redactados de forma general y no realizan ni una exclusión ni una inclusión de los PIAV al manejo de las áreas protegidas. La norma en realidad busca mantener, desarrollar y fortalecer libremente la identidad, de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, así como el de integrarlas al manejo de las áreas protegidas a partir del subsistema comunitario. Por lo que, el objetivo planteado en el artículo 38 numeral 8 del COAM, lejos de incluir a los PIAV en el manejo de las áreas protegidas, busca cumplir con las obligaciones que la Constitución garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades en los artículos 57 y 395 de la Constitución²⁰ respecto a su participación activa en los asuntos que pudieran afectarlos.
61. Esto no implica que el Estado, en el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales, deba desconocer el derecho de los PIAV a permanecer en aislamiento voluntario, pues aquello podría traer como consecuencia la transgresión del derecho a la libre determinación de los PIAV al no permitir que el referido derecho se materialice. Cabe destacar que el artículo 48 del COAM determina expresamente que “[d]e conformidad con los instrumentos internacionales ratificados por el Estado y la Constitución se reconocerán los derechos de los pueblos en aislamiento voluntario que habitan en las áreas protegidas”. Con ello, se evidencia lo señalado por este Organismo en el párrafo anterior, esto es, que el propósito de la norma no es involucrar a los PIAV en el mantenimiento de las áreas protegidas. Así, las normas impugnadas deben interpretarse a la luz de lo dispuesto en el artículo 57 de la Constitución, de acuerdo a lo señalado en el párrafo 54 *supra*.
62. Ahora bien, para esta Corte es indiscutible el argumento de la accionante referido a que el COAM no contiene una definición de las “áreas intangibles”. Sin embargo,

²⁰ El artículo 395 de la Constitución determina que “[e]l Estado garantizará la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales”.

aquello no implica que las normas impugnadas desconocerían las áreas intangibles. Esto por cuanto el mismo COAM reconoce su existencia en los artículos 5²¹ y 54.²²

63. Sobre el área intangible, la Corte ha señalado que:

para los pueblos indígenas, el arraigo hacia su territorio tiene una connotación especial, por cuanto su relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción, sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su identidad cultural y transmitirla a las generaciones futuras.²³

64. De igual manera, el área intangible va de la mano con una noción de territorio, el cual constituye un elemento trascendental y medular para el desarrollo y subsistencia de los PIAV.²⁴

65. Por otra parte, sobre las áreas protegidas, la Constitución en el artículo 395 determina que el Estado “garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras”.

66. Producto de dicha obligación, el Estado definió al área protegida como “un área, de tierra o mar, definida geográficamente y que ha sido designada, regulada y administrada para alcanzar objetivos específicos de conservación a largo plazo de la naturaleza y de los valores culturales y los servicios de los ecosistemas asociados”.²⁵ Adicionalmente, la Constitución determina que se debe incluir a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades en la planificación, ejecución y control de actividades que generen impactos ambientales.

²¹ COAM, artículo 5 “Derecho de la población a vivir en un ambiente sano.- El derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado comprende: 1. La conservación, manejo sostenible y recuperación del patrimonio natural, la biodiversidad y todos sus componentes, con respeto a los derechos de la naturaleza y a los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades; [...] 3. La intangibilidad del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, en los términos establecidos en la Constitución y la ley; [...] 10. La participación en el marco de la ley de las personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, en toda actividad o decisión que pueda producir o que produzca impactos o daños ambientales”.

²² COAM, artículo 54 “De la prohibición de actividades extractivas en áreas protegidas y zonas intangibles.- Se prohíben las actividades extractivas de hidrocarburos y minería no metálica dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal, salvo la excepción prevista en la Constitución, en cuyo caso se aplicarán las disposiciones pertinentes de este Código. Se prohíbe todo tipo de minería metálica en cualquiera de sus fases en áreas protegidas, centros urbanos y zonas intangibles”.

²³ CCE, sentencia 28-19-IN/22, 19 de enero de 2022, párr. 114; sentencia 20-12-IN/20. 1 de julio de 2020, párr. 104.

²⁴ CCE, sentencia 28-19-IN/22, 19 de enero de 2022, párr. 116.

²⁵ Código Orgánico del Ambiente, glosario de términos. Cabe destacar que las áreas protegidas preceden a la Constitución de 2008.

67. En este sentido, se observa que el objeto de las áreas protegidas es distinto al objeto del área intangible. Ambas instituciones buscan proteger valores distintos. La primera busca proteger la naturaleza y, para hacerlo, puede incluir a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. Por otra parte, la segunda busca proteger a los PIAV, conjuntamente con su cosmovisión, tradiciones e identidad.
68. Sobre la base de estas distinciones, se observa, desde un análisis sistemático, que los artículos impugnados no transgreden el derecho a la libre determinación de los PIAV y tampoco desconocen la existencia del área intangible pues el objeto que buscan ambos artículos es relacionado netamente con la protección de la naturaleza. Esto no quiere decir que el Estado puede interpretar la norma en el sentido de que, al existir un área que sea denominada como protegida no existe el área intangible. Así, el Estado debe en todo momento respetar la zona intangible y los límites que ya han sido determinados como tal.
69. En conclusión, esta Corte observa que los artículos 38 y 45 del COAM son constitucionales, pues no transgreden el derecho de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario a la libre determinación ya que no se los incluye en el manejo del subsistema de áreas protegidas. Por otra parte, las normas no serían inconstitucionales, esto debido a que el objeto de las mismas es establecer el subsistema comunitario de área protegida. Así, la falta de definición de esta zona no implica, *per se*, que las normas desconozcan su existencia y por ende la protección reforzada que se tiene que otorgar en ellas a favor de los PIAV.

6. 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. **Desestimar** la demanda de inconstitucionalidad de la causa 28-18-IN
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 18 de julio de 2024; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por comisión de servicios y de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL