

This file has been cleaned of potential threats.

If you confirm that the file is coming from a trusted source, you can send the following SHA-256 hash value to your admin for the original file.

87e902da311c95b67fb1f2c185cde7a67b14b46518abf94c09a2925adea05b7a

To view the reconstructed contents, please SCROLL DOWN to next page.

Quito, D.M., 27 de enero de 2022

CASO No. 273-19-JP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional revisa la sentencia que resolvió aceptar la acción de protección presentada por la Defensoría del Pueblo y por el presidente de la Comunidad A'Í Cofán de Sinangoe debido al otorgamiento de 20 concesiones mineras y por encontrarse en trámite 32 concesiones alrededor de los ríos Chingual y Cofanes, generando impacto también en el río Aguarico. La Corte ratifica las sentencias dictadas en el marco del proceso de origen y las medidas de reparación ordenadas.

I. Procedimiento ante la Corte Constitucional	2
II. Competencia	4
III. Hechos del caso	5
IV. Hechos del caso	6
V. Antecedentes de la acción de protección	8
VI. Fundamentos de las partes procesales	9
6.1. Legitimados activos en la acción de protección	9
6.2. Legitimados pasivos en la acción de origen	11
VII. Sentencias del proceso originario	13
7.1. Sentencia dictada por la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Gonzalo Pizarro	13
7.2. Sentencia dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos	15
VIII. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional	16
Análisis constitucional	16
i) Sobre la importancia del territorio para las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas:	17
ii) Sobre el derecho a la consulta previa	21
iii) Sobre los derechos de la naturaleza y al medio ambiente sano y equilibrado	33
iv) Minería ilegal y sus implicaciones para los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas.	36
	1

I. Procedimiento ante la Corte Constitucional

1. El 21 de octubre de 2019, la Sala de Selección de la Corte Constitucional resolvió seleccionar el caso para el desarrollo de jurisprudencia de la Corte¹.
2. El 04 de diciembre de 2019, se efectuó el sorteo de rigor y la sustanciación del presente caso correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
3. El 09 de noviembre de 2021, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la causa y convocó a las partes procesales a una audiencia pública, que se llevó a cabo por vía telemática e *in situ* en la comunidad Sinangoe el 15 de noviembre de 2021 a las 09h00. A la audiencia comparecieron: **Legitimado activo:** intervino la Asamblea de la Comunidad A'I Cofán de Sinangoe, a través de varios delegados designados en consenso de la comunidad. **Legitimados pasivos:** comparecieron *in situ* los abogados Eduardo Chang (director jurídico) y Héctor Darío Borja (director de patrocinio) en representación del Ministro de Energía y Recursos Naturales No Renovables. Vía telemática comparecieron la abogada Nathalie Bedón Estrella, en patrocinio del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica; la abogada Paula Valverde, en patrocinio de la Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales No Renovables; y, la Dra. Karola Samaniego por parte de la Procuraduría General del Estado. **En calidad de amicus curiae,** comparecieron *in situ:* Nemonte Nenquimo del Consejo de Coordinación de la Nacionalidad Waorani del Ecuador-CONCONAWEP; Wiña Boyotai Omaca, del pueblo Waorani Kiwaro; Pegonka Tañe, del pueblo Waorani Teweno; Nihua Enqueri, del pueblo Waorani Kenaweno; Oswando Nenquimo, de Waorani Resistencia; Tupak Amaru Viteri, del pueblo Kichwa Sarayaku; Josefina Tunki, de la nacionalidad Shuar; Severino Sharupi, de la Federación Nacional Shuar; Katy Machoa, del pueblo Kichwa Amazónico; Justino Piaguage, presidente de la nacionalidad Secoya-Siecopai; Lineth Calapucha Cerda, de PAKKIRU; Darío Iza, presidente del pueblo Kitu-Kara; Diana Calle, del colectivo de mujeres Sinchi Warmi; Mario Erazo y Alonso Aguinda, del centro Wisuya; Mariano Gualinga, presidente de la Nacionalidad Sápara; Cristián Aguinda, del pueblo Kichwa Santa Clara-Piatua; Fabiola Vargas, de la Fundación Alianza CEIBO; Marlon Vargas, presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE); Leonidas Iza, Presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE).

¹ La Sala de Selección se encontraba conformada por la jueza constitucional Carmen Corral Ponce y los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Hernán Salgado Pesantes. En el auto de selección se indicó que la selección responde a los siguientes criterios: (i) la gravedad del asunto, (ii) novedad del caso e inexistencia de precedentes jurisprudenciales y (iii) relevancia o trascendencia nacional del asunto resuelto en la sentencia. De igual modo, se precisó que la identificación preliminar de dichos criterios no excluye a otros que sean identificados en la selección del caso.

4. Además se presentaron distintos *amici curiae* por parte de: Leonidas Iza Salazar, en calidad de presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONAIE; Marlon Richard Vargas Santi, en calidad de presidente de la CONFENIAE; Tupac Amaru Viteri Gualinga, en calidad de presidente del Pueblo Kichwa Sarayaku; José María Gualinga, en calidad de ex presidente del Pueblo Kichwa Sarayaku; Francis Andrade Navarrete, en calidad de abogada del Consejo de Coordinación de la Nacionalidad Waorani de Pastaza; Severino Sharupi, en calidad de presidente de la Federación de la Nación Shuar; Mariano Gualinga, en calidad de representante Nación Sápara del Ecuador; niños de la comunidad Cofán de Sinangoe; Inés Nenquimo Pauchi, en calidad de coordinadora general del Consejo de Coordinación de Nacionalidad Waorani, Memo Yahuiga Ahua Api, defensor y guardián del territorio Wuaorani; Ángel Piaguague Lucinante, en calidad de líder de la comunidad Secoya-Siekopai; María Caballero Dávalos, representante de la Federación de Mujeres de Sucumbíos; Lineth Calapucha Cerda, representante de Pastaza Kikin Kichwa Runakuna; Lisbeth Alexandra Nárvaes Umenda, guardia Indígena de la comunidad Cofán de Sinangoe; Diego Quenama Umenda, en calidad de guardia indígena de la comunidad Cofán de Sinangoe; Justino Piaguage, líder y dirigente de la Nacionalidad Siekopai; y, Oswando Nenquimo, líder de la nacionalidad Waorani. Así también se presentaron *amici curiae* por parte de Pegonka Tañi Quento, anciana de la comunidad Teweno; Huiña Boyotai Omaka, anciana comunidad Teweno; Pikenani Nihua Enqueri, en calidad de guardia y anciano de la comunidad Pikenani; Nixón Danny Andy Narváez, en calidad de coordinador de la Guardia Indígena Cofán de Sinangoe; Marcelo Unkuch, en representación del Pueblo Shuar Arutam; James Amaya, en calidad de profesor, Mario Alberto Erazo y Alonso Eduardo Aguinda, en sus calidades de dirigente y representante de la Comunidad San José de Wisuya-Sucumbíos; Eduardo Andrés González Osorio, en calidad de gerente general y representante legal de Compañía MINEXPLOR S.A.; Silvia Ramírez, abogada experta en derecho de los pueblos indígenas; Roo Vandergrift, experto en biodiversidad y ecología; Ivett Vallejo, docente de FLACSO experto en conflictos socioambientales; Jaime Eduardo Gajardo Falcón; abogado de la República de Chile; Upasana Khatri-Chhetri, en calidad de abogada de CEJIL; Fernanda Doz Costa, en calidad de directora de Amnistía Internacional Américas; Nancy Yáñez, en calidad de directora del Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile; Esperanza Martínez y Alexandra Almeida, en representación de Acción Ecológica; José Adalberto Jiménez Mendoza, obispo de Orellana; José Valenzuela Rosero, en calidad de abogado del Centro de Derechos Humanos de la PUCE; Juan Morán Sáez, experto en modificaciones antrópicas de cuencas amazónicas; Marcelo Mena, en calidad de abogado experto en derechos colectivos; Verónica Potes, abogada y profesora universitaria con estudios y experiencia en evolución normativa de consulta previa; Vivian Idrovo, abogada en calidad de coordinadora de la Alianza de Organizaciones por los DD.HH. Ecuador; Aquiles Hervas, abogado del Grupo de investigación Pluralismo Jurídico; Darío Iza Pilaquina, en calidad de presidente del Pueblo Kitu-Kara; Ramiro Aguilar Villamarín, antropólogo; Nicolás Mainville, biólogo en Ciencias Ambientales en la Amazonía; Luis Xavier Solis Tenesaca, en calidad de asesor jurídico de la Fundación Alejandro Labaka; José Ortiz y Benjamín Michael Mace, en sus calidades de abogado y presidente de la Cámara de Minería del Ecuador, respectivamente; Sofía Jarrín Hidalgo, en calidad de asesora de Amazon Watch-Ecuador; Mishelle Calle Sánchez, experta en derechos

colectivos y difusos de comunidades indígenas; David Cordero Heredia, Miembro de EUNOMIA Buró de Derecho Público Internacional; Gustavo Redín Guerrero, en su calidad de Presidente de CEDENMA; Mauricio Reyes, como coordinador de la Red de Jóvenes del Chocó Andino; Rosa María Mateus Parra, abogada defensora de DD.HH en calidad de coordinadora del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo; Elisa Levy, bióloga en calidad de coordinadora de investigación de la Estación Científica Los Cedros; Daniel Cerqueira (Oficial de Programa Senior) y Katya Salazar (Directora Ejecutiva) de la Fundación para el Debido Proceso; Nivaldo Orlando Yiyoguaje Quenama, en su calidad de representante de la Nacionalidad Originaria Kofan del Ecuador; Viviana Krsticevic, directora ejecutiva del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional; Laura María Montaña García y Paula Villa Vélez, como representantes de la Mesa de Organizaciones de la Sociedad Civil sobre Empresas y Derechos Humanos; Christian Aguinda Pilla, en su calidad de presidente del Pueblo de la Nacionalidad Kichwa. cantón Santa Clara (PONAKICSC); Roberto Narváez, perito antropólogo; Diego Corral, abogado; Esteban Morales; Ricardo Hernández, abogado; Jenny Quiroz, en su calidad de coordinadora jurídica de la Empresa Nacional Minera-ENAMI EP ECUADOR; Fred Larreátegui, abogado; Olga Nataly Torres Guzmán, economista; Fernando Bastias Robayo, en su calidad de director de la Clínica Jurídica del CPDDH-Guayaquil; Adriana Rodríguez Caguana, abogada; Paúl Gualotuña, en defensa de la Zona de Intag-Cotacachi; Paola Maldonado Tobar, geógrafa de la Fundación ALDEA; Humberto Freire y otros, miembros del Colectivo Geografía Crítica del Ecuador; Carlos Mazabanda, miembro de Amazon Watch; Yasmin Calva González, en su calidad de abogado y miembro del Proyecto Socioambiental Dulcepamba; David Alejandro Suárez Changuán, en su calidad de coordinador general del Programa Global de Consentimiento Previo, Libre e Informado; Manuela Picq, docente investigadora de la Universidad San Francisco de Quito; Andrea Soledad Cucalón Romero, médico en formación; Katy Jacqueline Betancourt Machoa, psicóloga comunitaria; André Rangel, en calidad de Secretariado Internacional-Encargado de Campañas (Amnistía Internacional); y, David Parra Puente, ecologista.

5. El 13 de enero de 2022, la Tercera Sala de Revisión de la Corte Constitucional, aprobó por unanimidad el proyecto presentado por la jueza ponente.

II. Competencia

6. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 436 numeral 6 de la CRE, en concordancia con los artículos 2 numeral 3 y 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para expedir sentencias que constituyen jurisprudencia vinculante o precedente de carácter *erga omnes*, en todos los procesos constitucionales que llegan a su conocimiento a través del proceso de selección.
7. Esta Corte ha determinado que los términos previstos en el artículo 25 numerales 6 y 8 de la LOGJCC son inaplicables cuando evidencia que existe una vulneración de

derechos constitucionales, el daño subsiste y no ha sido adecuadamente reparado². Con el propósito de cumplir el fin de la facultad de revisión de sentencias y así desarrollar los derechos y las garantías constitucionales, esta Corte considera además que los términos tampoco son aplicables cuando la Corte observe *a priori* una desnaturalización de las garantías jurisdiccionales que afecten derechos de las partes y deba ser corregida por la Corte Constitucional. Esto debido a que la desnaturalización de las garantías jurisdiccionales anula el objetivo de las mismas, el diseño procesal constitucional y ordinario, así como su eficacia. Adicionalmente, con el objetivo de precautelar los derechos de todas las partes procesales que intervinieron en la causa seleccionada para revisión, la jueza o juez constitucional sustanciador debe notificar con la providencia de avoco conocimiento a todas las partes procesales y, convocar a audiencia para que puedan ejercer su derecho a la defensa y verificar si existen situaciones jurídicas consolidadas que no puedan modificarse a través de la expedición de la sentencia de revisión.

8. En el caso de revisión que nos ocupa, este Organismo Constitucional -una vez revisadas las particularidades del caso y las sentencias expedidas en el marco de la acción de protección- estima que no es procedente analizar nuevamente los hechos del caso dado que ambas judicaturas tutelaron oportunamente los derechos constitucionales de la comunidad de Sinangoe y que no se encuentra una desnaturalización de la garantía jurisdiccional de acción de protección. Sin perjuicio de lo anterior, la revisión del caso tendrá como objetivo emitir estándares *erga omnes* y vinculantes sobre el derecho constitucional a la consulta previa a ser aplicados en casos futuros³.

III. Hechos del caso

9. La comunidad ancestral de Sinangoe, perteneciente a la nacionalidad A'I Cofán, está conformada por 37 familias y aproximadamente 1093 personas⁴ que subsisten de la pesca, cacería, cultivo y cuidado de la chacra⁵. Su territorio se extiende por el norte a los ríos Cofanes y Aguarico, al sur a los ríos Due y Khukhuno Grande, al oriente a los ríos Aguarico, Candué y Siuno y al occidente a los ríos Cofanes y Dorado, en el cantón Gonzalo Pizarro, provincia de Sucumbíos⁶, dentro del Parque Nacional Cayambe Coca⁷.

² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 159-11-JH/19 de 26 de noviembre de 2019, párrs. 8–11; y, Sentencia No. 904-12-JP/19, de 13 de diciembre de 2019, párr. 9. Esto en función de la cantidad y complejidad de causas que llegan a la Corte, así como la carga procesal sobre otras competencias.

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1043-18-JP/21 de 08 de diciembre de 2021.

⁴ *Amicus curiae* de Roberto Narváez Collaguazo.

⁵ Demanda de acción de protección, fojas 143-163 del expediente de instancia.

⁶ Ley Propia de Control y Protección del Territorio Ancestral de la Comunidad Sinangoe de la Nacionalidad A'I Kofán y Alerta Temprana de 22 de agosto de 2017 suscrita por el presidente de la Comunidad Ancestral A'I Sinangoe, fojas 23-28 del expediente de instancia.

⁷ El Parque Nacional Cayambe Coca fue creado mediante decreto supremo 818. Al respecto, dentro de la Alerta Temprana de 22 de agosto de 2017 suscrita por el presidente de la Comunidad Ancestral A'I Sinangoe, se señala “*Vivimos dentro de nuestro territorio ancestral que de manera inconsulta fue declarado por el Estado a través del Ministerio del Ambiente como parque nacional Cayambe Coca*”.

10. Ante la amenaza de su territorio por parte de mineros artesanales, explotadores de madera, cazadores furtivos y pescadores que utilizan métodos no convencionales, la comunidad se organizó para la protección de su territorio. Esto, a través de la vigilancia y la detección de posibles invasores, para lo cual se conformó una Guardia Indígena⁸; se elaboró la “*Ley Propia de Control y Protección del Territorio Ancestral de la Comunidad Sinangoe de la Nacionalidad A'I Kofan*”; y, la solicitud de respaldo del teniente político de la parroquia Puerto Libre y del Ministerio de Ambiente en el proceso comunitario⁹.

IV. Hechos del caso

11. El 24 de julio de 2017, la Comunidad Cofán de Sinangoe emitió una primera alerta temprana en la que denunció la invasión a su territorio de “*mineros artesanales con el uso de motobomba y canelones y dragueros (sic) [...] encontrándonos más de 50 personas distintas en diversos eventos que suponen amenazas tales como: 45 mineros en actividades de búsqueda de oro con motobomba, canelón, teclé o draga*”¹⁰. La comunidad reportó que existían 20 concesiones vigentes para la explotación y exploración de pequeña y mediana minería metálica de oro, con un total de 19.556 hectáreas concesionadas en las riberas de los ríos que consideran sagrados. Asimismo, señaló que existían otras 32 concesiones en trámite¹¹.
12. El 22 de agosto de 2017, la Comunidad Cofán de Sinangoe emitió otra alerta temprana al considerar que su territorio se encuentra grave y continuamente amenazado por diferentes invasores que llegan de manera indiscriminada, continua y creciente. Señaló que no ha habido una respuesta oportuna a la primera alerta temprana emitida y que no se han otorgado mecanismos de protección por parte del Estado. Además, denunció la actuación del teniente político y el vocal de la junta parroquial de Puerto Libre, que pretendieron desconocer y contrariar la voluntad comunitaria basada en la autodeterminación y ejercicio propio de autoridad dentro de su territorio ancestral. Por otro lado, solicitó que las autoridades competentes realicen actividades de control de la

⁸ De acuerdo con la Alerta Temprana de 22 de agosto de 2017 suscrita por el presidente de la Comunidad Ancestral A'I Sinangoe, “*hemos vuelto a recorrer nuestro territorio, a identificar invasores y pedirles que se retiren de nuestro territorio*”, fojas 23-28 del expediente de instancia.

⁹ De acuerdo con la Alerta Temprana de 22 de agosto de 2017 suscrita por el presidente de la Comunidad Ancestral A'I Sinangoe, el teniente político habría “*intenta[do] convencer a la comunidad para que se llegara a un acuerdo con los mineros de la parroquia a fin de dejarlos entrar al territorio de Sinangoe a cambio de dinero para la comunidad. El Teniente además indico (sic) que no contaba con los recursos humanos y técnicos para ayudar a hacer control territorial. (...) Por su parte, el funcionario del MAE indico (sic) que no podía intervenir en este tipo de conflictos y que, si la comunidad y los mineros llegaban a establecer acuerdos de exploración y explotación de oro, el MAE no intervendría. (...) Tras la primera alerta temprana emitida por la Comunidad Ancestral Cofan de Sinangoe (...) no ha habido respuesta oportuna a los hechos denunciados, no se nos han otorgado mecanismos de protección*”. Fojas 24-28 del expediente de primera instancia.

¹⁰ Alerta Temprana de 24 de julio de 2017 suscrita por el presidente de la Comunidad Ancestral A'I Sinangoe, fojas 39-41 del expediente de instancia.

¹¹ Sentencia de 03 de agosto de 2018, dictada por el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Gonzalo Pizarro de la Provincia de Sucumbíos dentro del proceso No. 21333-2018-00266.

minería ilegal, la cacería furtiva, la tala ilegal y la pesca no convencional que afectan gravemente las formas de vida y pervivencia de la Comunidad Cofán de Sinangoe.

13. El 19 de octubre de 2017, la Comunidad presentó otra alerta temprana en la que indicó que las investigaciones y la respuesta por parte de las autoridades estatales se encuentran injustificadamente retardadas. Por ende, consideran que continúan las amenazas hacia la integridad física de las personas que habitan en la comunidad y hacia su territorio. Asimismo, señaló que, en ejercicio de su derecho constitucional a la autodeterminación y autonomía, se creó la ley interna propia referida en el párrafo 8 *supra* para la protección del territorio ancestral A'I Cofán, que fue presentada de forma oficial el 14 de septiembre de 2017.
14. Entre el 15 y 17 de noviembre de 2017, la Defensoría del Pueblo, la Agencia de Regulación y Control Minero¹² (“ARCOM”), la Secretaría Nacional del Agua¹³ (“SENAGUA”), el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (“MAATE”)¹⁴, la Gobernación de Sucumbíos, y el Municipio Gonzalo Pizarro realizaron una visita y recorrido por el territorio de la comunidad. En su informe técnico comunitario, identificaron daño ambiental al interior del territorio y evidenciaron por medio de imágenes y grabaciones la existencia de personas externas a la comunidad.
15. En un informe técnico ocular de fecha 23 de noviembre de 2017, se verificaron trabajos de acción minera ilegal artesanal por parte de personas que incursionan desde otros lugares hacia el área protegida.
16. Desde enero de 2018, se presentaron varias denuncias por nuevas concesiones que entraron en actividad con retroexcavadoras, canalones y motobombas, algunas de las cuales fueron suspendidas.
17. En un informe de inspección emitido en junio de 2018, por Roberto Esteban Narváez Collaguazo, en sus calidades de antropólogo y perito acreditado por el Consejo de la Judicatura¹⁵, sobre la base de las afirmaciones de la comunidad, el perito verificó daños de carácter ambiental, social y cultural que ponen en riesgo la forma de vida tradicional de la comunidad Cofán de Sinangoe. En el informe se resaltaron daños a la cobertura vegetal y deforestación en la zona Las Pizarras, río Cofanes, río Chingual, río Aguarico por la apertura de vías para el ingreso de retroexcavadoras; afectación a las orillas de los ríos Aguarico, Chingual y Cofanes; afectación al agua evidenciada en la reducción de la pesca; afectación a la fauna, al verse reducida por las actividades de cacería furtiva e ilegal de mineros que yacen en el territorio, entre otros.

¹² Actualmente Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales no Renovables.

¹³ La SENAGUA fue suprimida y sus competencias pasaron al Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica.

¹⁴ Antes Ministerio del Ambiente.

¹⁵ Informe que consta incorporado en el expediente de primera instancia de la acción de protección.

V. Antecedentes de la acción de protección

18. El 12 de julio de 2018, Jorge Acero González, en calidad de delegado provincial de la Defensoría del Pueblo de Sucumbíos y Mario Pablo Criollo Quenama, en calidad de presidente de la comunidad Cofán de Sinangoe, presentaron una acción de protección en contra del Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables (“**Ministerio de Energía**”)¹⁶, la SENAGUA, la ARCOM y el MAATE, por la presunta vulneración de los derechos a la consulta previa, al territorio, a la cultura, a vivir en un medio ambiente sano, al agua, a la salud, a la alimentación, así como los derechos de la naturaleza, al haber otorgado 20 concesiones mineras y al encontrarse tramitando 32 alrededor de los ríos Chingual y Cofanes. Además, señalaron que también se generó impacto en el río Aguarico, y afectó a la comunidad Cofán de Sinangoe (Proceso No. 21333-2018-00266).
19. El 03 de agosto de 2018, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Gonzalo Pizarro de la provincia de Sucumbíos aceptó la acción de protección y declaró la vulneración del derecho a la consulta previa (art. 57 numeral 7 de la CRE), en concordancia con el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT. Como medida de reparación, ordenó: **(i)** la suspensión de los trámites administrativos de concesión de minería que se encuentren ubicados en la zona de los ríos Chingual, Cofanes y Aguarico; y, **(ii)** la realización de la consulta previa, libre e informada correspondiente. Inconformes con la sentencia, los accionantes y los accionados interpusieron recurso de apelación.
20. El 16 de noviembre de 2018, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos (“**Sala Provincial**”) rechazó los recursos de apelación interpuestos por los accionados y aceptó parcialmente el recurso de apelación interpuesto por los accionantes. En tal virtud, modificó la sentencia subida en grado; y, **(i)** declaró vulnerados los derechos de la naturaleza, al agua, al medio ambiente sano, a la cultura y territorio en contra de la comunidad Cofán de Sinangoe al considerar que la minería constituye un riesgo para la salud y el ambiente, pérdida de biodiversidad y erosión genética por intervención y destrucción de ecosistemas frágiles; **(ii)** reconoció el derecho a que se respeten las costumbres y formas ancestrales de vida del pueblo Cofán de Sinangoe; **(iii)** dejó sin efecto las concesiones o títulos de concesión para explotación minera que el Estado ecuatoriano otorgó en favor de personas jurídicas y/o naturales en el territorio de la comunidad Cofán de Sinangoe; **(iv)** dispuso la reparación de los daños ocasionados a fin de que la zona recupere su estado natural anterior a la intervención; **(v)** ofició a la Fiscalía General del Estado, para que investigue y persiga con la acción penal en contra de los responsables de los daños y afectaciones producidas; y, **(vi)** ofició a la Contraloría General del Estado para que realice una auditoría al proceso de concesiones para la exploración y explotación minera.
21. Las partes procesales solicitaron su aclaración y ampliación, solicitudes que fueron resueltas mediante auto de 01 de febrero de 2019.

¹⁶ Antes Ministerio de Energía y Minas.

22. Ejecutoriada la sentencia, se presentaron las siguientes acciones extraordinarias de protección en contra de la sentencia de 16 de noviembre de 2018 dictada por la Sala Provincial:
- El 28 de febrero de 2019, Marco Estrella Carvajal, en calidad de representante legal de la compañía ALL METALS MINERÍA S.A.
 - El 01 de marzo de 2019, Eduardo Andrés González Osorio, en calidad de gerente general y representante legal de la compañía MINEXPLOT S.A. y representante judicial y extrajudicial del CMM CONSORCIO MINERO MINEXPLOT.
 - El 01 de marzo de 2019, Livia Lucía Gaona Jiménez, en calidad de procuradora judicial del MAATE.
 - El 01 de marzo de 2019, Lili Germania Atencia Villagómez, César Raúl Quezada Patiño, y Xavier Abad Vicuña, por sus propios derechos individualmente.
 - El 01 de marzo de 2019, Rodrigo Alberto Aguayo Zambrano, en calidad de director jurídico del Ministerio de Energía, en contra de las sentencias de primera y segunda instancia.
23. El 05 de septiembre de 2019, el Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional inadmitió las acciones extraordinarias de protección presentadas dentro del caso No. 0920-19-EP. Sin embargo, el Tribunal remitió el proceso a la Sala de Selección correspondiente y recomendó su selección al considerar que el caso podría permitir establecer jurisprudencia vinculante sobre la materia. La causa fue signada con el No. 273-19-JP.

VI. Fundamentos de las partes procesales

6.1. Legitimados activos en la acción de protección

24. En la acción de protección, los accionantes alegaron que *“después de varios meses de monitoreo y vigilancia ambiental, la Guardia Indígena de Sinangoe observó dentro de su territorio ancestral a más de 50 mineros en actividades de búsqueda de oro con motobomba, canalón, tecla o draga”*, y señalan que *“varias personas de la comunidad fueron amenazadas por estos mineros cuando se les exigió la salida de la zona”*.
25. Sostienen que el 24 de julio de 2017, frente a las amenazas a su territorio e integridad, la comunidad Cofán emitió la primera alerta temprana, en la que denunció la invasión de su territorio y se exigió que las autoridades competentes garanticen su derecho a la identidad, respalden *“las actividades de gobernanza y control comunitario que se estaban realizando; y se abriera una investigación frente a las amenazas que habían recibido algunos socios y autoridades de la comunidad”*.

26. Manifiestan que de la revisión del catastro minero constante en la página web de la ARCOM, *“se han entregado 20 concesiones para exploración y explotación de pequeña y mediana minería metálica de oro, con un total de 19.556 hectáreas concesionadas, en las riberas del río Aguarico y sus cabeceras, ríos Chingual y Cofanes”*.
27. Expresan la preocupación de la comunidad de que el río Aguarico sufra afectaciones, pues *“es parte de nuestra vida”*. Agregan que desean *“que se quite (sic) estas concesiones mineras porque son una grande (sic) amenaza para la supervivencia física y cultural de nuestro pueblo”*, por lo que quieren impedir que la contaminación avance.
28. Solicitan que las instituciones competentes garanticen sus derechos como comunidad ancestral, tomando en consideración que su *“preocupación no es simplemente por la comunidad Cofán sino que hay cientos de comunidades indígenas que viven a orillas del río Aguarico”*.
29. Explican que *“el territorio ancestral actualmente manejado por la comunidad es de treinta y cinco mil hectáreas de bosque primario amazónico al piedemonte de la cordillera de los Andes”*, y que el agua del río Aguarico es *“la fuente de vida”* de los Cofán. Por ende, señalan que las concesiones han producido impactos en la comunidad, *“ya que los animales para la caza se ven afectados por la presencia en la zona, dañarían la pesca, la biodiversidad de la fauna y flora”*.
30. Sostienen que se han vulnerado los derechos a: la consulta previa, pues no se les ha consultado sobre ningún proyecto de explotación minera en su territorio; al territorio y a la cultura, ya que *“el desarrollo de actividades mineras dentro del territorio de Sinangoe o sobre el río Aguarico, parte del territorio ancestral Cofán, está impactando negativamente”* la forma de vida ancestral; ha afectado los derechos de la naturaleza y a un medio ambiente sano, puesto que la reserva Cayambe-Coca, al ser un área protegida, debe *“mantener una zona de amortiguamiento”*, que no está siendo respetado por los proyectos de explotación; y, el agua, la salud y la alimentación, toda vez que las actividades mineras están generando y generarán daños que *“suponen un altísimo riesgo para la población que usa las aguas de esos ríos, entre ellas especialmente Sinangoe, pero también un numeroso grupo de comunidades campesinas e indígenas a lo largo de la ribera del Aguarico, incluida la ciudad de Nueva Loja y la parroquia Pacayacu”*.
31. Solicitan *“la suspensión inmediata de todas las actividades mineras concesionadas por el Ministerio de Minería en las riberas de los ríos Aguarico, Chingual y Cofanes”*, y que se declare la vulneración de los derechos invocados.
32. En la audiencia pública *in situ* intervinieron distintas personas pertenecientes a la comunidad Cofán de Sinangoe. En tal sentido, compareció Nixón Algui, jefe de escolta de la comunidad Cofán de Sinangoe y manifestó:

“El territorio para un COFÁN es la vida. La guardia camina días y ellos han decidido que no quieren minería. Yo quiero ver a mi hija de tres años crecer, que pueda divertirse en el

río. Un día mi hija dijo quiero chucula no le pude dar puesto que ya no tenía cultivo, por eso necesitamos la tierra, para poder sobrevivir libre de cualquier contaminación. Como ancestrales y fuerzas indígenas milenarios nos deben consultar, y que sepan respetar nuestro consentimiento”.

33. Asimismo, existió la intervención de varios niños, niñas y adolescentes de la comunidad Cofán de Sinangoe, quienes sostuvieron:

“No contaminen nuestros territorios, aquí tenemos todo, nos ilusionamos”.

“Preguntamos qué es juez y dijeron que son como nuestros padres y ellos cuidan”.

“Me gusta comer venado y este se va más lejos”.

“Es muy importante nuestro territorio. Derecho para ser libres y felices”.

6.2. Legitimados pasivos en la acción de origen

Ministerio de Energía y Recursos No Renovables

34. El Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables aduce que no ha otorgado ningún permiso de explotación al que se refieren los accionantes, y que los miembros de la comunidad Cofán *“tienen un lapsus con respecto a su área determinada por cuanto el hectareaje no corresponde ni al 50% de lo que los accionantes manifiestan [...], por lo que todas las concesiones mineras que están en proceso de calificación y licenciamiento están muy distantes de esta área”.*
35. Expresa que el Ministerio no tiene *“por qué realizar consulta previa ya que al momento no estamos afectando ninguna de las zonas de la comunidad ancestral”.*
36. Durante la audiencia, el Ministerio estableció:

“La postura del Gobierno es construir puentes entre las comunidades y no barreras. Aceptan el derecho a la consulta previa y reconocen que no existe ley por eso no se ha aplicado. El ministerio respeta los derechos de las comunidades y pueblos ancestrales, es la minería ilegal es la que más afecta. “El hecho de ver en el agua algo como verde no puede considerarse como contaminación” (énfasis añadido)¹⁷.

Agencia de Regulación y Control Minero

37. El representante de la ARCOM se refirió a los artículos 57 numeral 7 y 398 de la CRE, al artículo 15 numeral 2 del Convenio 169 de la OIT y a los artículos 26, 27, 37 y 90 de la Ley de Minería. Posteriormente, se refirió a la sentencia No. 001-10-SIN-CC dictada por esta Corte y a la sentencia del caso *Pueblo Indígena Kichwa Sarayuku vs. Ecuador* dictada por la Corte IDH. A partir de ello, manifestó que:

¹⁷ Transcripción textual de la intervención del representante del Ministerio.

“el concesionario minero [debe] cumplir con el Art. 26 de la Ley de Minería, para luego dar inicio a la actividad minera que empieza con la prospección y es a partir de ahí que debe darse la consulta previa, por lo tanto no procede esta consulta previa. En el núm. 6 de la demanda piden la consulta previa, hay que tener mucho cuidado con lo que piden, piden que Usted reforme la CRE la cual establece cuando debe hacerse la consulta previa [...] es más se solicita la fijación de partidas presupuestarias destinadas a favoreceré (sic) a la guardia indígena [...] lo que aquí se ha determinado no es la vulneración de derechos constitucionales sino que aquí se ha probado es que aquí hay minería ilegal, los accionantes hacen relación a la minería ilegal [...]. En la audiencia los accionantes lo reconocieron que el estado (sic) les concedió quince mil hectáreas el mismo que está al margen derecho del río Aguarico, los trabajos de minería ilegal están en el margen izquierdo del río aguarico eso no lo negamos, por lo tanto pido que en base a la propia afirmación de ellos no se de paso a esta acción de protección”.

Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica

- 38.** El MAATE inició alegando que es erróneo decir que el territorio ancestral de la comunidad Sinangoe tiene más de treinta y cinco mil hectáreas, pues el área comunitaria es de quince mil hectáreas. Asimismo, afirmó que la Ley de Protección y Control del Territorio Ancestral A'Í Cofán *“no es válida ya que no ha cumplido con el principio de reserva de ley así como las formalidades establecidas en la CRE a partir del Art. 132 [...], además hay que tener mucho cuidado ya que se estaría formando una policía o milicia paralela a la que el estado (sic) tiene para el control”.*
- 39.** Manifestó que, contrario a lo señalado por los accionantes, el MAATE sí ha realizado actividades de control y vigilancia ambiental en el territorio de la comunidad, lo cual se desprendería de la propia demanda de acción de protección. En cuanto a su obligación de elaborar una zona de amortiguamiento, explica que a través del Acuerdo Interministerial No. 105 publicado en el Registro Oficial 283 de 21 de septiembre de 2010 se aprobó el plan de manejo ambiental del Parque Nacional Cayambe - Coca en el cual se establece una zona de amortiguamiento.
- 40.** Señaló que *“en cuanto a la existencia de contaminación ambiental en las aguas de las pruebas de la accionante no se ha constatado contaminación en el Parque Nacional Cayambe Coca ya que dicen que son transparentes”.*
- 41.** Explicó que en cuanto a la solicitud de suspender las actividades mineras concesionadas en las riberas de los ríos Aguarico, Chingual y Cofanes, *“en nuestras funciones [no] está que podemos suspender concesiones mineras a menos que sea por violaciones a la normativa ambiental vigente o por incumplimiento del plan de manejo ambiental mas no si usted les hubiera dado medidas cautelares [...] tampoco es nuestra competencia suspender trámites de concesión minera, nosotros no intervenimos en ninguna fase de concesión minera”.*
- 42.** Finalmente, expresó que la demanda de acción de protección es improcedente dado que incurre en lo establecido en el numeral 4 del artículo 42 de la LOGJCC.

Secretaría Nacional del Agua

43. SENAGUA manifestó que no ha otorgado permisos de afectación al recurso hídrico respecto de las concesiones objeto de discusión. Al respecto, se refirió al decreto ejecutivo No. 310 de 17 de abril de 2014 que creó la Agencia de Regulación y Control del Agua (“ARCA”) y la Empresa Pública del Agua, y a la resolución No. 001 del año 2016 emitida por la ARCA. A partir de ello, concluyó que la ARCA es la entidad competente para realizar *“el control de la calidad y control del agua”* y no SENAGUA.

Procuraduría General del Estado (PGE)

44. La PGE señaló que aun cuando en el auto de admisión de la acción de protección no se realizó un pronunciamiento respecto de la solicitud de medidas cautelares de los accionantes, ya no corresponde que se realicen consideraciones al respecto al haber precluido el momento procesal oportuno para ello.
45. Sobre la supuesta vulneración al derecho a la consulta previa, alegó que le compete al juez constitucional analizar las pruebas de las partes para determinar si la acción procede. Al respecto, expresó que la acción es improcedente, pues la demanda incurriría en los numerales 1 y 4 del artículo 42 de la LOGJCC.
46. Finalmente, alegó que *“de todo el proceso emitido a su conocimiento por parte de la PGE no se ha observado de que la Defensoría del Pueblo haya puesto en conocimiento tanto al MAE o a la FISCALIA (sic) para que se investigue si existe o no la concesión o si ellos tienen el título legal para ejecutar la minería en esos territorios más bien como bien se ha estado exponiendo por parte de las defensas de las instituciones esto sería minería ilegal que dentro de la ley de minería (sic) da el procedimiento claro para poder ser regulados (sic) estas actuaciones, da la potestad en el COIP de las sanciones para los que incumplan las leyes, el Ministerio de Minería y Subsecretaria ha dado conocimiento del procedimiento a seguir respecto de la minería ilegal”*.

VII. Sentencias del proceso originario

47. En virtud de que las sentencias de instancia aceptaron la acción de protección, corresponde sintetizar sus argumentaciones para efectos de que este Organismo Constitucional realice su análisis en el marco del proceso de revisión.

7.1. Sentencia dictada por la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Gonzalo Pizarro

48. La sentencia aceptó la acción de protección con medidas cautelares presentada por el líder de la comunidad Cofán de Sinangoe y la Defensoría del Pueblo. Como primer punto, la judicatura recopila los argumentos esgrimidos por las partes procesales y los *amici curiae* y enlista los medios probatorios aportados por los accionantes, el Ministerio de Energía, la ARCOM y la SENAGUA.

49. Hace alusión a los hechos que fueron probados a partir de los recaudos procesales: (i) el Plan de Manejo Ambiental Comunitario de los años 2001-2004 corrobora que el territorio de la comunidad de Sinangoe forma parte de la reserva Ecológica Cayambe Coca, cuya área es de “15 mil hectáreas”; (ii) la comunidad es de tipo ancestral¹⁸; y (iii) determina que las concesiones mineras “ubicadas cerca los ríos CHINGUAL, COFANES y AGUARICO, (...) no hacen alusión alguna a la consulta previa”.

50. Considera que, producto de la vigencia de las concesiones mineras se afectan los derechos humanos al agua y a la alimentación y que “no solo la Comunidad Cofán A'Í Sinangoe es la (sic) beneficiada, sino quienes viven a ribera del río (sic) Aguarico”. En tal sentido, determina que no se ha demostrado ningún tipo de consulta previa por parte del Ministerio de Energía y cuestiona lo siguiente “¿[e]n qué momento es aplicable lo establecido en el Art. 90 de la Ley de Minería?”¹⁹. Sobre este cuestionamiento, responde que:

“al otorgar concesiones mineras que aún no entran en operaciones, pero que las mismas van a tener un impacto ambiental ya que se encuentran limitando con la RESERVA CAYAMBE COCA, y actualmente se creado (sic) la RESERVA LA BONITA COFÁNES CHINGUAL, que afectaría a la fauna y flora propia del lugar, ya que se trata de selva virgen, que cuenta con Bosque Primario de la Inspección realizada, que se pudo observar vía aérea con DRON (sic) la unión de los dos Ríos Chingual y Cofanes en donde se encuentran la mayor parte de concesiones mineras, es necesario hacer conocer y sociabilizar (sic) de las concesiones mineras, ya que toda actividad minera provoca un impacto ambiental, recordando que la naturaleza tiene derechos establecidos en el Art. 71 CRE”.

51. Resalta que “el río más afectado sería el AGUARICO, cuyas aguas no solo abastece a la Comunidad A'Í COFÁN de SINANGOE, sino que también a toda la Provincia de Sucumbíos ya que su cauce lo atraviesa en su totalidad, el cual sirve de sustento para varias comunidades aledañas al aguarico, de igual manera el GAD Municipal del Cantón Lago Agrio, posee Autorización de uso y aprovechamiento del agua otorgado por SENAGUA (...)”.

¹⁸ Para tal efecto cita la obra “Los Kofán: Una tribu de la alta Amazonia Colombiana”, que indica “Los Kofán fueron conocidos ya en los albores de la Conquista. Cuando en 1538 el capitán Gonzalo Díaz de Pineda partió desde Quito en busca del país canela, se encontró con una numerosa población Kofán que ocupaba el territorio situado en la confluencia de los ríos Caimaby y Aguarico. El mismo río Aguarico se llamó durante mucho tiempo, según se desprende de varios documentos históricos, por antonomasia, el Río de los Cofanes”.

¹⁹ La Ley de Minería establece el procedimiento de consulta a pueblos en el artículo 90 “Los procesos de participación ciudadana o consulta deberán considerar un procedimiento especial obligatorio a las comunidades, pueblos y nacionalidades, partiendo del principio de legitimidad y representatividad, a través de sus instituciones, para aquellos casos en que la exploración o la explotación minera se lleve a cabo en sus tierras y territorios ancestrales y cuando dichas labores puedan afectar sus intereses. De conformidad con el artículo 398 de la Constitución de la República”.

52. Por último, la judicatura de primera instancia resuelve declarar la vulneración del derecho constitucional a la consulta previa y dispuso como medidas de reparación la suspensión de las concesiones mineras y la realización de la consulta previa, libre e informada conforme al Convenio 169 de la OIT.

7.2. Sentencia dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos

53. La Corte provincial fundamentó su decisión, refiriéndose a la cosmovisión de los pueblos indígenas, así explicó que *“(...) el ser humano está ligado íntimamente a todos los fenómenos de la naturaleza; un cambio en la naturaleza, afecta al humano y un cambio irregular generado por el humano trae consecuencias negativas e irreversibles en su perjuicio (...)”*.
54. En relación con los límites del territorio ancestral, la sentencia de apelación manifestó que *“los accionados han señalado que las concesiones otorgadas no se encuentran dentro del territorio adjudicado a Ai Cofán Sinangoe, sin embargo el criterio y la visión sobre los territorios de los pueblos ancestrales, van más allá de las formas culturales occidentales, de la forma de fijar los límites de una heredad (...) por tanto fijar líneas o rayar o poner hitos a su territorio es condenarle a un encarcelamiento cultural, atentar contra su existencia y su cultura (...)”*.
55. En esta misma línea, la sentencia estableció que los pueblos indígenas *“[e]l territorio y sus recursos está íntimamente ligado a su existencia y supervivencia desde el punto de vista religioso, político, social, económico, incluso hasta lúdico por lo que no constituye un objeto de dominio sino un elemento esencial de los ecosistemas y de la biodiversidad con los que interactúan cotidianamente (...)”*. Agrega que *“para los Cofanes la territorialidad no se limita a una ocupación del bosque y sus recursos, a más de ello existen cuestiones empíricas, lo que lleva para que las técnicas del manejo de medio ambiente de la cultura occidental sea diametralmente diferente”*.
56. Asimismo, la Sala Provincial ratificó que *“(...) la protección del medio ambiente, la protección de la flora y fauna, la defensa ambiental de las especies animales y vegetales y la garantía de una soberanía alimentaria son mandatos que debemos acatar todas las autoridades públicas; esto tiene íntima relación a más de los derechos humanos del pueblo Cofán Sinangoe, con el mandamiento constitucional previsto en los artículos 71, 72, 73, 74 de la Constitución de la República en cuanto a los derechos de la naturaleza y que están siendo afectados por el Estado mediante las concesiones mineras en la zona de influencia y vida de los Cofanes Sinangoe”*.
57. La Corte Provincial verificó la existencia de concesiones mineras en el territorio, así se desprende de lo sostenido en la sentencia: *“(...) conforme se pudo advertir de la visita a los lugares afectados y la aceptación de parte de los accionados, de haber ya otorgados (sic) títulos concesionarios para explotación metálica aurífera y que además se encuentra otras en proceso de calificación; para atacar territorios y montañas que están en los alrededores o en el área de influencia de los ríos Cofán y Chingual, cuyas*

cuencas dan origen al río Aguarico (...)". Sostiene la Corte Provincial que las concesiones otorgadas en ese territorio "*(...) afectarán directamente los derechos de la naturaleza, del agua, el ambiente, la salud, y las formas de convivencia del Pueblo Cofán Sinangoe en esa íntima relación de este grupo humano con la naturaleza y que a plenitud solo ellos pueden valorarla*".

- 58.** La Sala Provincial concluyó que los derechos de la naturaleza, al agua, al medio ambiente sano, a la cultura, al territorio se encuentran vulnerados y determinó que "*la comunidad ancestral Sinangoe (...) para su subsistencia se dedica a la pesca, cacería y cultivos. Es un pueblo ancestral amenazado por la voracidad de la industria minera del metal "Oro"; no se les ha respetado su rol con la naturaleza, el legado de sus antepasados, se ha vulnerado su dignidad humana y sus horizontes sagrados. Los habitantes de Sucumbíos y de Lago Agrio no consumirán agua envenenada y el Estado del Ecuador cuidará que así sea*".
- 59.** Finalmente, aceptó parcialmente el recurso interpuesto por los accionantes y declaró que se vulneraron los derechos constitucionales del pueblo Cofán de Sinangoe en relación con los derechos de la naturaleza, al agua, al medio ambiente sano, a la cultura y al territorio. Como medidas de reparación: **(i)** dejó sin efecto jurídico las concesiones para explotación minera aurífera otorgadas a personas jurídicas y/o naturales ubicadas en el territorio de la comunidad Cofán de Sinangoe y su zona de influencia, incluidas las riberas de los ríos Chingual y Cofanes, desde sus nacientes, incluidas aquellas que se encuentren próximas a la reserva ecológica Cayambe-Coca y con proximidad geográfica a los indicados ríos; en este sentido dispuso que el Estado revierta las concesiones de exploración, explotación y comercialización; **(ii)** Ordenó que la Función Ejecutiva a través de la designación de un Ministerio recupere la zona a su estado natural anterior a la intervención; **(iii)** Dispuso oficiar a la Fiscalía General del Estado para investigar a los responsables de los daños en la zona; y, **(iv)** Ordenó a la Contraloría General del Estado realizar una auditoría al proceso de concesiones para la exploración y explotación minera aurífera a fin de determinar si el proceso cumplió o no con los parámetros necesarios para otorgarlas.

VIII. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

Análisis constitucional

Sobre la falta de realización de una consulta previa a la comunidad Cofán de Sinangoe para el inicio de actividades mineras en su territorio ancestral

- 60.** Este caso presenta elementos cuya consideración es indispensable para la garantía y la protección de los derechos colectivos de la comunidad Cofán de Sinangoe. Es necesario precisar que, de acuerdo con los datos constantes en el expediente de acción de protección, las concesiones mineras se otorgaron en límites del Parque Nacional

Cayambe-Coca y en las riberas de los ríos Aguarico, Chingual y Cofanes²⁰, es decir, dentro del territorio donde se desarrollan los usos y costumbres de la comunidad indígena Cofán de Sinangoe.

i) Sobre la importancia del territorio para las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas:

61. La Constitución, en su artículo 1, prevé que el Ecuador es un Estado intercultural y plurinacional. El artículo 83 numeral 10 dispone que el promover la unidad y la igualdad en la diversidad y en las relaciones interculturales es un deber y responsabilidad del Estado. Por su parte, el artículo 380 numeral 1 de la CRE dispone que el Estado debe velar, mediante políticas permanentes, por la identificación, protección, defensa, conservación, restauración, difusión y acrecentamiento del patrimonio cultural tangible e intangible, de la riqueza histórica, artística, lingüística y arqueológica, de la memoria colectiva y del conjunto de valores y manifestaciones que configuran la identidad plurinacional, pluricultural y multiétnica del Ecuador.
62. Los principios de plurinacionalidad e interculturalidad tienen especial relevancia en relación con los derechos constitucionales, hasta el punto que la propia Carta Fundamental establece un catálogo específico de derechos colectivos de estas nacionalidades, pueblos y comunidades. A su vez, estos derechos guardan complementariedad con lo previsto por instrumentos internacionales, tales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas, y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas²¹.
63. Para la Corte Constitucional, los principios de plurinacionalidad e interculturalidad son esencial y estructuralmente complementarios: *“La interculturalidad reconoce el entramado de relaciones que tienen lugar entre 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, política y jurídicas que deben coexistir, sin jerarquización, bajo un proyecto político común que es el Estado Constitucional”*²².
64. El Estado ecuatoriano, por sus caracteres de interculturalidad y plurinacionalidad, reconoce, como principio rector, a la autodeterminación de los pueblos, nacionalidades, comunidades y comunas indígenas para mantener, desarrollar y fortalecer libremente su

²⁰ Sentencia de 16 de noviembre de 2018, dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbios, *“De la revisión del catastro minero realizada en fecha 27 de junio a la página web de la ARCOM, se verifica que hasta esa fecha se han entregado 20 concesiones para exploración y explotación de pequeña y mediana minería metálica de oro, con un total de 19.556 hectáreas concesionadas, en las riberas del río Aguarico y sus cabeceras, ríos Chingual y Cofanes. Ello en los límites del parque nacional Cayambe-Coca y siendo estos los ríos utilizados por la comunidad ancestral A'I Cofán de Sinangoe en ejercicio de su derecho a la alimentación (obtienen principalmente pescado) y desarrollo de su vida”*.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia No. 112-14-JH/21 de 21 de julio de 2021.

²² Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 9-19-RC/19 y sentencia No. 134-13-EP/20

identidad, sentido de pertenencia y formas de organización social²³. De este modo, 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.

65. Un 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 fundamentales²⁴.
66. Respecto a la identidad cultural, la Corte Constitucional ha enfatizado que este derecho es de naturaleza colectiva de los pueblos indígenas y debe ser respetado dentro de un Estado plurinacional e intercultural. Para los pueblos indígenas, el arraigo hacia su territorio tiene una connotación especial, distinta a la *“tradicional interpretación del territorio como mera propiedad asumida por la concepción occidental de los derechos”*²⁵. Esto, 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 transmitirlo a las generaciones futuras”*²⁶.
67. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (**“Corte IDH”**) ha señalado que la cultura de los miembros de las comunidades indígenas corresponde a una forma de vida particular de ser, ver y actuar en el mundo, constituido a partir de su estrecha relación con sus tierras tradicionales y recursos naturales, no sólo por ser éstos su principal medio de subsistencia, sino además porque constituyen un elemento integrante de su cosmovisión, religiosidad y, por ende, de su identidad cultural²⁷.
68. Por tanto, la Corte IDH ha recalcado que se debe salvaguardar *“la estrecha vinculación de los integrantes de los pueblos indígenas con sus tierras tradicionales y los recursos naturales ligados a su cultura que ahí se encuentren, así como los elementos incorpóreos que se desprendan de ellos”*²⁸. Sin sus tierras y recursos naturales, la supervivencia económica, social y cultural de dichos pueblos estaría en riesgo²⁹.

²³ Constitución, artículo 57.1.

²⁴ Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo, artículo 13.

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia No. 01-10-SIN-CC de 18 de marzo de 2010. Véase también casos Mayagna Awas Tingni v. Nicaragua y Yakye Axa v. Paraguay.

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia 20-12-IN/20 de 01 de julio de 2020, párr. 104.

²⁷ Corte IDH, Caso Comunidad indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay (Fondo, reparaciones, costas), sentencia de 29 de marzo de 2006, Serie C. No. 146, párrafo. 118.

²⁸ *Ibíd.*

²⁹ Por ende, además de los requisitos comúnmente aplicados en la restricción del derecho a la propiedad (legalidad, necesidad y proporcionalidad), las restricciones derivadas de la concesión de actividades económicas que afecten a los pueblos indígenas no deben poner en peligro su integridad cultural y, en última instancia, su supervivencia como pueblo culturalmente diferenciado. Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007, párrs. 121 y 128.

69. Durante la audiencia pública *in situ*, distintos testimonios sostuvieron la importancia singular del territorio y sus cercanías para la supervivencia e identidad cultural de la comunidad Cofán. En tal sentido, arguyeron que:

“el río tiene espíritu y todos estamos conectados con la naturaleza. (...) No contaminen nuestros territorios, aquí tenemos todo (...). Es muy importante nuestro territorio. Derecho para ser libres y felices. (...)”

70. De igual manera, Lina Omacá Kiwaro manifestó:

“El territorio es de todos, este tiene todo, ustedes comen desde la ciudad, nosotros en la selva. Nosotros comemos en la selva, la selva es linda cuando está sana sin contaminación. (...) cuando decimos no es no, yo soy autoridad de mi territorio”

71. Nihua Enqueri Waorani Kenaweno, expresó:

“Vine a hablar de territorio, deben escuchar nuestras palabras, dado que nosotros somos jueces desde territorio. Nosotros no estudiamos, pero sabemos cuando el territorio está enfermo. Somos la voz de la comunidad”

72. Así también, en la audiencia pública *in situ* dentro de las intervenciones de los *amici curiae* expresaron que:

“concesionar minas en nuestro territorio sagrado es como ir a minar Carondelet o la basilica”
“nosotros tenemos todo en la selva. Nosotros comemos desde la selva. Ahí está nuestra farmacia, nuestro supermercado, nuestra ferretería, ahí está nuestro desarrollo”
“defendemos la vida, defendemos nuestro territorio porque así podemos vivir. Nosotros queremos seguir existiendo”

73. Dentro del *amicus curiae* presentado por Roberto Esteban Narváez Collaguazo, se cita también un extracto de lo que significa el río para la comunidad Sinangoe:

“el río Aguarico es el referente de identidad. Hacia adentro somos cofanes, afuera es cucama. Hasta ahí es nuestro y hasta ahí no deben pasar. Es la línea sagrada que divide el territorio sagrado ancestral del resto de tierras que ocuparon cucamas”³⁰.
“el río es uno de los elementos básicos para nuestra vida. Con el río tenemos una relación espiritual que va a terminar siendo afectada si esto sigue”

74. Ahora bien, concretamente respecto al territorio de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, la Corte Constitucional en la sentencia No. 3-15-IA/20 determinó que este hace relación al *“uso y posesión ancestral de la tierra y sus recursos así como el desarrollo de su identidad en conexión con el territorio lo que da nacimiento*

³⁰ Se entiende como *cucamas* a cualquier persona que no pertenece a la comunidad.

al derecho de propiedad comunitaria sobre esos espacios geográficos, no el reconocimiento estatal de los mismos³¹”.

75. En este mismo sentido, la Corte IDH ha señalado “1) la posesión tradicional de [los pueblos y comunidades] sobre sus tierras tiene efectos equivalentes al título de pleno dominio que otorga el Estado; 2) la posesión tradicional otorga a [los pueblos y comunidades] el derecho a exigir el reconocimiento oficial de propiedad y su registro³²”.
76. Además, en relación a la amplitud y alcance del término territorio el Convenio No. 169, en su artículo 13.2, dice que este debe entenderse como “la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera”. Asimismo, la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, en su artículo 3, reconoce también que “la propiedad ancestral de la tierra se refiere al espacio físico sobre el cual una comunidad, comuna, pueblo o nacionalidad indígena ha generado históricamente una identidad a partir de la construcción social, cultural y espiritual, desarrollando actividades económicas y sus propias formas de producción”.
77. Pese a ello, el ARCOM manifestó que “los accionantes [...] reconocieron que el **Estado les concedió quince mil hectáreas el mismo que está al margen derecho del río Aguarico, los trabajos de minería ilegal están en el margen izquierdo del río Aguarico eso no lo negamos**”. Del mismo modo, el Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables aducen que los miembros de la comunidad Cofán de Sinangoe “*tienen un lapsus con respecto a su área determinada por cuanto el hectareaje no corresponde ni al 50% de lo que los accionantes manifiestan*”. De tal manera, que los accionados fundamentan sus actuaciones exclusivamente en virtud de la delimitación territorial hecha por el Estado.
78. Al respecto, esta Corte determina que el derecho de propiedad de la comunidad Cofán respecto de los territorios ancestrales no proviene del reconocimiento estatal sino del “*uso y posesión tradicional o ancestral de las tierras y recursos*”³³. Por tanto, la Comunidad Cofán de Sinangoe tiene derechos de propiedad sobre sus territorios de posesión ancestral y no exclusivamente sobre lo demarcado por el Estado ecuatoriano.
79. La noción de territorio para el pueblo de la comunidad Cofán de Sinangoe, constituye un elemento trascendental para el ejercicio de sus derechos colectivos y medular para su desarrollo y subsistencia. De tal forma que corresponde al Estado respetarlo y conservarlo desde una perspectiva intercultural, entendiendo que no se puede actuar únicamente sobre la base de una cosmovisión y que cualquier tipo de actividad de extracción de recursos naturales o intromisión no autorizada en su espacio, ya sea por

³¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 3-15-IA/20 de 11 de noviembre de 2020, párr. 29. Véase también: Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 20-12-IN/20 de 1 de julio de 2020, párr. 124; Corte IDH, Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam, párr. 131.

³² Corte IDH, Caso Comunidad indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay (Fondo, reparaciones, costas), sentencia de 29 de marzo de 2006, Serie C. No. 146, párrafo. 128.

³³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 20-12-IN/20 de 1 de julio de 2020.

su cercanía o por el impacto a su territorio y recursos naturales, genera una afectación directa que les concierne e interesa.

80. Esta relación entre el territorio y los miembros de la comunidad de Sinangoe fue observada y considerada por los jueces de la Sala Provincial para su análisis (“*cosmovisión de los pueblos indígenas sobre la tierra*”). La motivación de su sentencia parte de ésta y, en síntesis, sostiene que:

“(...) la pachamama o madre tierra, cumple una función que en sí misma no es simbólica como se lo pretende hacer aparecer por el lado de las entidades públicas demandadas sino que a decir del pueblo Cofán, relaciona tres estratos del universo mismo, a través de su fecundidad. El sol [masculino], mediante la lluvia [femenino], fecunda a la tierra “tierra virgen”, y el runa [hombre] ayuda en este proceso labrándola, abriéndola para relacionar las fuerzas de arriba con las de abajo; entonces la tierra es fuente única de vida, no hay otra conocida”³⁴.

81. Así también, establecieron que la pachamama es un organismo vivo y que “*el ser humano está ligado íntimamente a todos los fenómenos de la naturaleza; un cambio en la naturaleza, afecta al humano y un cambio irregular generado por el humano trae consecuencias negativas e irreversibles*³⁵”.

82. Por lo que, esta Corte estima que al igual que sucedió en el caso concreto, en todos los casos corresponde a los jueces constitucionales analizar la presunta vulneración de derechos sobre la base del contexto de las comunidades, pueblos y nacionalidades ancestrales y su relación con el territorio, así como de las particularidades de cada caso en cuestión.

ii) Sobre el derecho a la consulta previa

83. Respecto de las distintas consultas previstas en la Constitución, este Organismo ha indicado que:

*“En efecto, en su artículo 398 la carta fundamental establece expresamente la obligación que tiene el Estado de consultar a las comunidades sobre toda decisión o autorización estatal que pueda afectar su ambiente (**consulta ambiental**). Esta obligación estatal de consulta también existe cuando puedan ser afectados ambiental o culturalmente las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas por efecto de planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras (**consulta previa a pueblos indígenas**). El Estado está obligado a consultar a estos pueblos, incluso si se trata de medidas legislativas que puedan afectar sus derechos colectivos (**consulta pre-legislativa**). De igual forma, el artículo 407 establece la facultad de la Asamblea Nacional que en determinadas condiciones podrá convocar a consultas populares sobre extracción de recursos no renovables en áreas protegidas e intangibles” (énfasis añadido)³⁶.*

³⁴ Sentencia Corte provincial de 16 de noviembre de 2018.

³⁵ *ibid.*

³⁶ Corte Constitucional. Sentencia No. 9-19-CP de 17 de septiembre de 2019, párr. 30.

- 84.** La Constitución, en su artículo 57 numeral 7, reconoce y garantiza el derecho a la consulta previa de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas en los siguientes términos:

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

- 85.** Del artículo citado en el párrafo *ut supra* se evidencia que la consulta previa, por mandato constitucional, debe contar con los siguientes parámetros:

1. Características: *“Previa, libre e informada”, “obligatoria y oportuna”.*
2. Temporalidad: *“Dentro de un plazo razonable”.*
3. Aspecto a consultar: *“Planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente”;*
4. Sujetos obligados: Las *“autoridades competentes”.*
5. Se debe garantizar además que puedan *“Participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen”.*
6. Efectos: *“Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley”.*

- 86.** Por su parte, el artículo 15 numeral 2 del Convenio No. 169 de la OIT prescribe que:

“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”.

- 87.** Este Organismo Constitucional 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”*, y determinó los elementos esenciales de 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 informada³⁷.

- 88.** Así, desde una perspectiva constitucional, la consulta previa es un derecho colectivo que permite la participación de los pueblos y nacionalidades indígenas en las distintas medidas, planes y programas que puedan afectar sus derechos e intereses y una obligación indelegable del Estado. De esta manera, los programas y proyectos extractivos que tengan repercusiones para las comunidades, pueblos y nacionalidades siempre deben ser consultados, para que tengan la posibilidad real de incidir en las decisiones que se tomen.
- 89.** Del mismo modo, la consulta previa constituye un mecanismo democrático de diálogo intercultural para la adopción de decisiones que afectan a todos los miembros de la comunidad, en el cual se procura que el Estado interactúe con los diversos actores colectivos que podrían resultar afectados, directa o indirectamente, como consecuencia de la implementación de proyectos, obras o actividades. Es por ello que la Corte IDH ha considerado que la consulta previa se inserta como parte integrante de su derecho de participación, en relación con el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“CADH”)³⁸.
- 90.** De esta manera, en virtud de que la consulta previa también forma parte de la participación en los asuntos públicos, esta exige *“como mínimo, que todos los miembros de la comunidad sean plena y precisamente informados de la naturaleza y las consecuencias del proceso y cuenten con una oportunidad efectiva de participar individual o colectivamente”*³⁹. De igual manera, la Corte IDH ha establecido que el requisito de participación de los pueblos indígenas y tribales *“se desconoce cuando hay miembros de tales pueblos que no han tenido la oportunidad de jugar un rol pleno o efectivo en la selección, autorización o instrucción de quienes actúan a nombre del pueblo frente a las autoridades; cuando las reclamaciones correspondientes son promovidas por una determinada banda, clan o segmento del pueblo correspondiente, sin mandato aparente de las demás bandas, clanes o segmentos del mismo; o cuando no se desarrollan consultas apropiadas entre los miembros de todo el pueblo al momento de adoptar decisiones sustanciales sobre dichos derechos o intereses, en*

³⁷ Corte Constitucional. Sentencia 22-18-IN/21 de 21 de septiembre de 2021, párr. 118.

Véase también: Corte IDH, Caso Pueblo Indígenas Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, Sentencia de 27 de junio de 2012, párrafo 167; Corte Constitucional, sentencia 001-10-SIN-CC, 18 de marzo de 2010. La Corte recogió estos elementos de la Corte IDH. La Corte también se ha pronunciado sobre este derecho en otras sentencias como: Caso Pueblo Saramaka Vs. Surinam, párrafos 133 y 134; Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros Vs. Honduras, párrafo 216.

³⁸ Conforme a la Corte IDH, la consulta previa *“forma parte del ejercicio de su derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afectan sus intereses, de conformidad con sus propios procedimientos e instituciones, en relación con el artículo 23 de la Convención Americana”*. Corte IDH. Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam. 2015, párr. 203.

³⁹ CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004, párr. 142.

particular cuando dichas decisiones conllevan la extinción de los derechos sobre los territorios ancestrales” (énfasis añadido)⁴⁰.

91. En esta línea, la información proporcionada a los pueblos indígenas en el marco de una consulta previa debe ser “*clara y accesible y, de ser necesario, transmitida a través de intérpretes autorizados o en un idioma que permita a los miembros de los pueblos y comunidades involucrados, comprenderla de forma plena*”⁴¹. En este sentido, las consultas deben ser “*un verdadero instrumento de participación*”⁴², y no pueden convertirse en un mero trámite formal o informativo.
92. Por lo que, los Estados deben garantizar que los miembros de las comunidades indígenas “*tengan conocimiento de los posibles beneficios y riesgos, para que puedan evaluar si aceptan el plan de desarrollo o inversión propuesto*”⁴³, y que se beneficien razonablemente de los proyectos consultados⁴⁴.
93. Por otro lado, la Constitución, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas y el Convenio No. 169 de la OIT determinan que el sujeto obligado a efectuar la consulta previa es el Estado⁴⁵. La finalidad de esta es obtener el consentimiento o arribar a un acuerdo con las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas sobre los distintos planes o proyectos en sus territorios y recursos naturales que potencialmente repercutan en sus derechos e intereses⁴⁶. En tal sentido, el artículo 6.2 del Convenio No. 169 de la OIT establece que:

⁴⁰ CIDH. (2009). *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales: Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. párr. 286.

⁴¹ Corte Constitucional. Sentencia 20-12-IN/20, párr. 75. Criterios similares se encuentran en: CIDH, Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales en la Panamazonía, párr. 247; Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Suriname. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párras. 127, 128. Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245. párras. 159-167.

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

⁴³ Corte IDH, Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 177.

⁴⁴ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párrs. 138-139.

⁴⁵ Al respecto, la Corte IDH, citando el Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los Indígenas, enfatiza que “*la planificación y realización del proceso de consulta no es un deber que pueda eludirse delegándolo en una empresa privada o en terceros, mucho menos en la misma empresa interesada en la explotación de los recursos en el territorio de la comunidad sujeto de la consulta*”. Corte IDH, caso Sarayaku vs. Ecuador, 27 de junio de 2012, párr. 187.

⁴⁶ Al respecto, la Corte IDH ha establecido que “*al garantizar la participación efectiva de los integrantes del pueblo Saramaka en los planes de desarrollo o inversión dentro de su territorio, el Estado tiene el deber de consultar, activamente, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones (...). Este deber requiere que el Estado acepte y brinde información, e implica una comunicación constante entre las partes. Las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo*”. Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 28 de noviembre de 2007, párr. 133.

“Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas” (énfasis añadido).

94. En este marco, la Corte IDH ha establecido que el consentimiento debe:

“(…) interpretarse como una salvaguarda reforzada de los derechos de los pueblos indígenas, dada su conexión directa con el derecho a la vida, a la identidad cultural y a otros derechos esenciales en relación con la ejecución de planes de desarrollo e inversión que afecten al contenido básico de dichos derechos”⁴⁷.

95. Para que exista la posibilidad de obtener este consentimiento, es necesario que las partes involucradas cuenten con la flexibilidad necesaria para acomodar los intereses en juego⁴⁸. Así, en la consulta previa los Estados tienen un “deber de acomodo” que exige que tengan la flexibilidad suficiente para poder modificar el diseño inicial del proyecto consultado o incluso cancelarlo sobre la base de los resultados de la consulta a través de un diálogo intercultural genuino⁴⁹. Caso contrario, una consulta en la que no exista ninguna posibilidad de modificar el programa inicial consultado denota que este no es un verdadero proceso de diálogo regido por la buena fe, sino una mera formalidad que vacía de contenido al derecho a la consulta previa⁵⁰.

96. Es por ello que, a fin de que exista la flexibilidad necesaria y resultados reales, es de gran importancia que el Estado consulte desde las primeras etapas del respectivo plan o proyecto. No es posible que la consulta únicamente surja cuando exista la necesidad formal de obtener la aprobación de la comunidad. La Corte IDH ha manifestado que *“(e)l aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado”⁵¹.*

⁴⁷ Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser. L/V/II. Doc. 56/09 30 de diciembre de 2009, párr. 332.

⁴⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales: normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos*. 30 de diciembre de 2009, párr. 324.

⁴⁹ *Ibíd.*

⁵⁰ Es necesario precisar que la consulta previa debe propender a un diálogo intercultural genuino que permita arribar a acuerdos realizables, pero de ningún modo se puede afirmar de forma irrestricta que su finalidad es la de flexibilizar el proceso hasta el punto de llegar a consensos; por el contrario, pueden haber disensos que en función de una justificación razonable pueden ser o no aceptados a fin de determinar la prosecución del proyecto.

⁵¹ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 28 de noviembre de 2007, párr. 133. Asimismo, en el caso *Sarayaku vs. Ecuador* la Corte IDH estableció que la consulta debe ser realizada *“desde las primeras etapas de la elaboración o planificación de la medida propuesta, a fin de que los pueblos indígenas puedan verdaderamente participar e influir en el proceso de adopción de decisiones (...)”* y *“no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso”*.

97. Sumado a ello, de acuerdo con el Convenio No. 169 de la OIT y la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la consulta debe ser previa, libre e informada. Al ser *previa*, es necesario que se otorgue a los pueblos indígenas involucrados el tiempo suficiente para la recopilación de información y el debate interno de los temas a ser consultados. Esto incluye la traducción de la propuesta a los idiomas tradicionales, y tomar en consideración que el tiempo y proceso de debate interno varía entre sujetos consultados⁵².
98. Debe ser *libre*, en el sentido de que no puede existir coerción, intimidación, presión o manipulación por parte del Estado a los pueblos indígenas, antes o durante el proceso de consulta⁵³. De este modo, el resultado de la consulta debe reflejar la voluntad auténtica de los sujetos consultados.
99. Además, debe ser *informada*, lo cual está estrechamente relacionado con la participación efectiva de los pueblos indígenas durante el proceso de consulta. Como ya se dijo, los sujetos consultados deben tener “*acceso oportuno a la información amplia y necesaria para conocer el alcance*”⁵⁴ de las medidas a ser adoptadas. Así también, el requisito de que la consulta previa sea informada comprende distintas facetas relacionadas con la forma, el formato, el contenido, el momento oportuno y la difusión de la información sobre la que se consulta a las comunidades. De esta forma, los pueblos indígenas deben tener acceso a la información de todos los riesgos y beneficios que un proyecto propuesto acarrea para sus derechos, sin importar si la actividad la va a llevar a cabo el Estado o un actor privado⁵⁵.
100. Finalmente, la consulta previa debe atender a los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, procurando realizarla a través de mecanismos culturalmente adecuados y respetuosos de las formas de organización propias de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades⁵⁶. De esta manera, el diálogo debe ser respetuoso, horizontal y dinámico y la información debe ser “*transmitida a través de intérpretes autorizados o en un idioma que permita a los miembros de los pueblos y comunidades involucrados, comprenderla de forma plena*” para así poder otorgar un consentimiento realmente libre e informado⁵⁷.

⁵² Carrión, Patricia (2012). *Análisis de la consulta previa, libre e informada en el Ecuador*. Fundación Konrad Adenauer. Pág. 28.

⁵³ *Ibíd.*

⁵⁴ *Ibíd.*

⁵⁵ Sin embargo, ver *Sarayaku*, *supra* n. 44, at para. 187-188. La Corte Interamericana declara en *Sarayaku* que la obligación de realizar un adecuado proceso de consulta recae en el Estado y que los Estados no pueden dejar de cumplir con sus deberes mediante la delegación del rol a una empresa privada, “mucho menos en la misma empresa interesada en la explotación de los recursos en el territorio de la comunidad sujeto de la consulta”.

⁵⁶ Convenio 169 de la OIT, artículo 6.1.a).

⁵⁷ Corte Constitucional. Sentencia 20-12-IN/20, párr. 75. Criterios similares se encuentran en: CIDH, Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales en la Panamazonía, párr. 247; Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Suriname. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párras. 127, 128. Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245. párrs. 159-167.

- 101.** Ahora bien, del expediente y de las sentencias de primera y segunda instancia del proceso bajo revisión de esta Corte, se encuentra que no existió consulta previa respecto de ninguna de las 20 concesiones mineras otorgadas ni de las 32 en trámite alrededor de los ríos Chingual y Cofanes, que provocaron la presentación de la acción de protección.
- 102.** A lo largo del presente proceso, los accionados han sostenido que esto se debe a que el Estado no tiene *“por qué realizar consulta previa ya que al momento no estamos afectando ninguna de las zonas de la comunidad ancestral”*. En este sentido, aducen también que los miembros de la comunidad Cofán de Sinangoe *“tienen un lapsus con respecto a su área determinada por cuanto el hectareaje no corresponde ni al 50% de lo que los accionantes manifiestan [...], por lo que todas las concesiones mineras que están en proceso de calificación y licenciamiento están muy distantes de esta área”*.
- 103.** A este respecto, por un lado, es preciso mencionar que en la sentencia 20-12-IN/20 la Corte determinó que *“El artículo 57.7 (consulta previa) de la Constitución contempla una forma de consulta que debe realizarse previo a la toma de decisiones relacionadas con los planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables.”*⁵⁸ En tal sentido, conforme a lo previsto en la Constitución, la consulta previa debe ser realizada desde la planificación de cualquier programa de prospección, es decir, desde la búsqueda de indicios de áreas mineralizadas conforme al artículo 27 de la Ley de Minería⁵⁹. Por lo que, esta debe ser realizada por la autoridad encargada de dicho plan o programa desde su inicio, antes de cualquier convocatoria para el otorgamiento de un derecho minero, ya sea petición u oferta para pequeña minería, procesos de subasta o remate para mediana minería y minería a gran escala, y procedimientos de autorización para minería artesanal⁶⁰.
- 104.** Además, para ser efectivo este proceso debe realizarse de manera articulada entre las carteras del Estado competentes en materia medioambiental, de explotación de recursos naturales y energía, agua, entre otras, así como los gobiernos autónomos descentralizados, pues -por su importancia para los pueblos indígenas- es menester que las autoridades realicen de modo coordinado toda consulta previa⁶¹, para con ello garantizar una implementación apropiada que aborde el plan o programa desde todas sus aristas.
- 105.** Por otro lado, como ya quedó establecido, la obligación de la consulta previa no se refiere únicamente a aquellos planes o proyectos que se encuentren dentro las tierras de las comunidades o pueblos indígenas (entendiendo tierras en el sentido amplio ya señalado en párrafos anteriores), sino también sobre aquellos que, aun sin estar en sus

⁵⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 20-12-IN/20 de 1 de julio de 2020, párr. 81.

⁵⁹ Art. 27.- Fases de la actividad minera. - Para efectos de aplicación de esta ley, las fases de la actividad minera son: **a) Prospección, que consiste en la búsqueda de indicios de áreas mineralizadas;**[...]

⁶⁰ Constitución, artículo 57.7.

⁶¹ Constitución. **Art. 227.-** La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

tierras, puedan afectarles ambiental o culturalmente de forma directa por estar dentro de su ámbito de influencia, tal como lo establece la Constitución en su artículo 57 numeral 7.

106. Sobre esto, la Corte Constitucional -aún cuando en la sentencia No. 3-15-IA/20 analiza un caso de consulta pre legislativa- ha enfatizado, respecto al derecho a la consulta de pueblos, nacionalidades y comunidades que *“para determinar si una medida (...) administrativa relacionada a los territorios de los pueblos indígenas debe ser consultada, es extremadamente relevante recurrir a la opinión de las personas indígenas que se encuentran involucradas”*⁶².

107. Asimismo, el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha establecido que, para efectos de determinar si una medida afecta a los pueblos indígenas, es primordial tomar en consideración su opinión:

*“La opinión de los pueblos indígenas de que se trate acerca de las posibles consecuencias más amplias de una decisión constituye el punto de partida para evaluar si una medida legislativa o administrativa o un proyecto que se refiera a sus tierras o territorios los afecta. Debe caber a los pueblos indígenas una importante función en la tarea de establecer si la medida o proyecto les afecta y, en la afirmativa, hasta qué punto. Los pueblos indígenas pueden poner de manifiesto posibles perjuicios que no sean evidentes para el Estado”*⁶³.

108. De ahí que, a consideración de esta Corte, no es posible determinar si un plan o proyecto afecta los intereses de la comunidad únicamente basado en la delimitación territorial elaborada por las instituciones del Estado. Un límite físico o una división en medio de la naturaleza no significa la desaparición de impactos o afectaciones para las comunidades, menos aun teniendo en cuenta su interrelación con la naturaleza. De modo que, es necesario consultar a la comunidad Cofán de Sinangoe y otras que puedan resultar directamente afectadas sobre su conformidad con las actividades extractivas y los efectos de estas en las riberas de los ríos Aguarico, Cofanes y Chingual y en la zona limítrofe del parque nacional Cayambe-Coca.

109. Del Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas, se desprende que:

“El Relator Especial observa con preocupación que algunos Estados, de hecho o de manera deliberada, han adoptado la posición de que las consultas directas con los pueblos indígenas en relación con la actividad de extracción de recursos naturales o con otros proyectos de repercusiones importantes sobre el medio ambiente, como las presas, solo se requieren cuando las tierras en que se realizan las actividades en cuestión han sido reconocidas como tierras indígenas por el derecho interno. Esta posición es infundada

⁶² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 3-15-IA/20, 11 de noviembre de 2020, párr. 102.

⁶³ Consejo de Derechos Humanos, Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2018) Consentimiento libre, previo e informado: un enfoque basado en los derechos humanos, A/HRC/39/62 párr. 34.

ya que, de la misma manera que ocurre con el derecho a la libre determinación y con los principios democráticos, y debido a las condiciones generalmente vulnerables de los pueblos indígenas, el deber de celebrar consultas con ellos se plantea siempre que estén en juego sus intereses particulares, incluso si dichos intereses no corresponden a un derecho a la tierra reconocido o a otros derechos contractuales” (énfasis añadido)⁶⁴.

110. En este sentido, la comunidad Cofán de Sinangoe ha manifestado que las actividades extractivas realizadas en su territorio y alrededores afectan su modo de vida y su identidad cultural. Así, el jefe de escolta de la Comunidad de Sinangoe expresó:

“Yo quiero ver a mi hija de 3 años crecer, que pueda divertirse en el río. Un día mi hija dijo ‘quiero chucula’ y no le pude dar puesto que ya no tenía cultivo, por eso necesitamos la tierra, para sobrevivir libre de cualquier contaminación”.

111. De igual manera, durante las intervenciones de los niños y niñas de la comunidad en la audiencia efectuada *in situ*, manifestaron que como consecuencia del desarrollo de actividades mineras, el consumo de alimentos tradicionales -como el venado y pescado- se ha visto afectado. En tal sentido, los niños y niñas expusieron que los animales que cazan se alejan de las áreas donde se realizan estas actividades, situación que dificulta su obtención y consumo por parte de la comunidad.

112. Los informes realizados por la comunidad enfatizan que los impactos más frecuentemente reportados a causa de las actividades mineras comprenden “*la destrucción de ecosistemas donde se ubican las canteras, la remoción física de rocas, la afectación del sistema hidrológico, la contaminación del agua, explosiones, emisiones de polvo, emisiones de mercurio, entre otros, además de efectos nocivos en la salud debido a materiales químicos y tóxicos empleados para la extracción de minerales, sin las medidas de tratamiento necesarias*”⁶⁵. Asimismo, sostienen que “*el mercurio que se deposita en ríos y otras fuentes de agua, se acumula en animales como el pescado que hacen parte de la dieta tradicional de la comunidad*”.

113. De igual manera, este informe agrega que las mujeres se han visto intimidadas por la presencia de terceros ajenos a la comunidad. En tal sentido, por ejemplo, mencionaron que el camino hacia la quebrada de los Chiros “*era de uso común por parte de las mujeres Cofán en actividades de pesca y recolección. Sin embargo, debido al deterioro de la zona a causa de los invasores, así como por el miedo provocado por su ingreso, las mujeres de la comunidad de Sinangoe han dejado de aprovechar estos espacios ancestrales*”⁶⁶. Por lo que mencionan “*esto vulnera su medio de vida lo que genera una*

⁶⁴ Consejo de Derechos Humanos (2009). Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. A/HRC/12/34, párr. 44.

⁶⁵ Informe Técnico Comunitario, realizado por la comunidad Cofán, con base en el recorrido de su territorio de 15, 16 y 17 de noviembre de 2017, fs. 106 del expediente de instancia.

⁶⁶ Informe Técnico Comunitario, realizado por la comunidad Cofán, con base en el recorrido de su territorio de 15, 16 y 17 de noviembre de 2017, fs. 88 del expediente de instancia.

*pérdida o disminución de su rol en nuestra comunidad, apoyando a una paulatina y lenta desintegración de las redes y tejidos sociales*⁶⁷.

- 114.** En virtud de todo lo expuesto, esta Corte evidencia que las actividades mineras que se desarrollan en el territorio de la comunidad Cofán de Sinangoe y sus alrededores repercuten de manera directa en sus usos y costumbres, lo que deriva en afectaciones para la preservación de su derecho a la identidad cultural, autodeterminación, ambiente sano, salud, así como también en posibles afectaciones a los derechos de la naturaleza. Por lo que, en el presente caso, al evidenciarse que las actividades extractivas tienen consecuencias en los derechos e intereses de la comunidad, era necesaria y obligatoria su participación a través de un proceso de consulta previa que contenga cada uno de los estándares citados en los párrafos precedentes. Al no haberse dado se vulneró su derecho a la consulta previa previsto en el artículo 57.7 de la Constitución al haber otorgado 20 concesiones mineras y al tramitar 32 adicionales alrededor de los ríos Chingual y Cofanes.
- 115.** En este punto, cabe resaltar que los jueces que conocieron el proceso de acción de protección también determinaron la vulneración de este derecho. El juez de primera instancia determinó: **i)** que existieron concesiones mineras que afectaron el territorio de la comunidad Sinangoe; **ii)** que estas operaciones fueron realizadas sin el consentimiento de la comunidad, **iii)** que toda actividad minera que se realice en territorios de comunidades ancestrales debe someterse a una consulta previa; **iv)** que la comunidad Sinangoe tiene derecho a vivir en un ambiente sano; y, **v)** que se pudo demostrar con los informes y pruebas incorporadas al proceso que existía contaminación en el agua de los ríos que son parte del territorio de la comunidad Sinangoe, indicando que el río más afectado es el Aguarico. Por su parte, los jueces de la Sala Provincial, partiendo de los hechos probados en instancia, ratificaron la falta de consulta previa al pueblo Cofán, pero reformaron la sentencia subida en grado dejando sin efecto jurídico las concesiones otorgadas y suspendiendo definitivamente las concesiones que se encontraban pendientes y en trámite. Por lo que, esta Corte Constitucional encuentra que ambas sentencias tutelaron los derechos de la comunidad Sinangoe y ratifica su contenido.
- 116.** Sin perjuicio de lo anterior, dado que las concesiones fueron dejadas sin efecto -desde el 2018- por los jueces de la Sala Provincial y que su decisión se encuentra firme y ejecutoriada, esta Magistratura no encuentra que subsista una vulneración a sus derechos. No obstante, para garantizar sus derechos a futuro estima prudente enfatizar que, siguiendo los estándares previstos en el sistema interamericano de derechos humanos, para la realización de cualquier plan o programa que puedan afectar sus derechos e intereses, toda consulta previa deberá cumplir, además de los estándares ya descritos anteriormente, con: **(i)** el deber de acomodo del plan o proyecto consultado; **(ii)** el deber reforzado de adoptar decisiones razonadas sobre la base de los resultados de la consulta; y, **(iii)** la imposibilidad del Estado de exigir sacrificios

⁶⁷ Informe Técnico Comunitario, realizado por la comunidad Cofán, con base en el recorrido de su territorio de 15, 16 y 17 de noviembre de 2017, fs. 108 del expediente de instancia.

desproporcionados a las comunidades indígenas que no sean proporcionales en una sociedad democrática.

- 117.** Sobre el deber de acomodo, de conformidad con lo establecido por la CIDH, el derecho a la consulta requiere de “*flexibilidad para acomodar los distintos derechos e intereses en juego*”⁶⁸ de todas las partes involucradas. Así, los resultados de la consulta previa y la opinión de las comunidades indígenas deben tener la posibilidad de incidir para que el Estado incluso modifique o cancele el plan o proyecto inicial propuesto⁶⁹, pues de lo contrario no existiría buena fe durante el proceso de negociación y diálogo⁷⁰.
- 118.** Esta Magistratura recalca que los Estados siempre deben tomar en consideración “*las preocupaciones, demandas y propuestas expresadas por los pueblos o comunidades afectados*”⁷¹ en el diseño final del plan o proyecto consultado. Esto, por cuanto el “*hecho de que el consentimiento de los pueblos indígenas no se exija al término de todos los procesos de consulta no implica que el deber estatal de consulta se limite al cumplimiento de procedimientos formales*”.⁷²
- 119.** Por lo que, una vez que se haya realizado la consulta previa y se obtengan los resultados, existen dos posibles escenarios: Que el Estado obtenga el consentimiento de la comunidad, pueblo o nacionalidad indígena o que no sea posible el acomodo y por tanto no se logre dicho consentimiento.
- 120.** En el primer supuesto, si existe el consentimiento y se procede a la ejecución del plan o proyecto, este debe garantizar a la comunidad el participar en los beneficios que esos proyectos reporten, así como recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les cause; y si es posible integrar laboralmente a los miembros de la comunidad en los proyectos respectivos, en condiciones que garanticen la dignidad humana. Además, se deberá mantener canales de comunicación y participación efectiva con los pueblos o comunidades indígenas durante todo el proceso

⁶⁸ CIDH. (2009). *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales: Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Párr. 324.

⁶⁹ *Ibíd.*

⁷⁰ Véase Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas.

Artículo 19 Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

Artículo 32 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos. 2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo. 3. Los Estados proveerán mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por cualquiera de esas actividades, y se adoptarán 13 medidas adecuadas para mitigar las consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual.

⁷¹ CIDH. (2009). *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales: Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Párr. 327.

⁷² *Ibíd.* Párr. 326.

de ejecución del proyecto, a fin de que estos siempre puedan ser escuchados y sus derechos sean respetados.

- 121.** Esta Corte recalca que, bajo ningún supuesto, el consentimiento de la ejecución del plan o proyecto, por parte de la comunidad, deberá entenderse como una carta abierta para que el Estado realice actividades de explotación de recursos naturales no renovables, sin observar los principios y derechos consagrados en la Constitución y el bloque de constitucionalidad, como aquellos relativos a la protección de la naturaleza y el medioambiente.
- 122.** En cambio, en el segundo supuesto, si es que no se logra obtener el consentimiento de la comunidad, pueblo o nacionalidad para la ejecución del plan o proyecto, el artículo 57 numeral 7 de la Constitución prescribe que “*se procederá conforme a la Constitución y la ley*”. Al respecto, aún cuando todavía no existe una ley específica de consulta previa en el Ecuador (y esta Corte ya ha ordenado al legislativo su expedición⁷³), el artículo 83 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana señala que:

Art. 83.- Valoración.- Si de los referidos procesos de consulta deriva una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente argumentada y motivada de la instancia administrativa superior correspondiente; la cual, en el caso de decidir la ejecución, deberá establecer parámetros que minimicen el impacto sobre las comunidades y los ecosistemas; además, deberá prever métodos de mitigación, compensación y reparación de los daños, así como, de ser posible, integrar laboralmente a los miembros de la comunidad en los proyectos respectivos, en condiciones que garanticen la dignidad humana (énfasis añadido).⁷⁴

- 123.** Por lo que, ante casos excepcionales donde se opte por la ejecución del proyecto aun cuando no exista el consentimiento de la comunidad, el Estado deberá, por un lado, motivar expresamente las razones por las que no ha sido posible acomodar el proyecto o modificarlo de acuerdo a las preocupaciones, demandas y propuestas expresadas por las comunidades que serían afectadas, respondiendo así su negativa. Y por otro lado, establecer expresamente las razones objetivas, razonables y proporcionales que justifican la continuidad del proyecto pese a su oposición mayoritaria de la comunidad o comunidades respectivas, recordando que bajo ningún concepto se puede realizar un proyecto que genere sacrificios desmedidos a los derechos colectivos de las comunidades y de la naturaleza.
- 124.** Además, en respeto a sus derechos colectivos, obligatoriamente debe (i) asegurarse que las comunidades que serán afectadas participen de los beneficios que reporte la actividad

⁷³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 38-13-IS/19 de 13 de diciembre de 2019, decisorio 3.

⁷⁴ Por lo que, contrario a lo señalado por el Ministerio de Energía y Recursos No Renovables de que “*no existe ley por eso no se ha aplicado*” se advierte que: (1) en el ordenamiento jurídico ecuatoriano sí existe legislación relacionada con el deber de consulta, a saber: el artículo 90 de la Ley de Minería y el artículo 81 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana; y, (2) aun si no existiese ley, la consulta debe realizarse en aplicación directa de la Constitución y de los instrumentos internacionales de derechos humanos que forman parte del bloque de constitucionalidad y que son de obligatorio cumplimiento⁷⁴.

o programa y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades⁷⁵; **(ii)** mantener canales de comunicación y participación efectiva con los pueblos o comunidades indígenas afectados por la ejecución del proyecto; **(iii)** incluir parámetros que minimicen el impacto sobre las comunidades y los ecosistemas, así como prever métodos de mitigación, compensación y reparación de todos los daños que puedan causarse a la comunidad; y, **(iv)** de ser posible y aceptado por la comunidad involucrada, integrar laboralmente a los miembros de la comunidad en los proyectos respectivos, en condiciones que garanticen la dignidad humana.

125. En todo caso, cabe destacar que sin perjuicio de lo anterior el Estado no puede llevar a cabo planes o proyectos que conlleven sacrificios que resulten desproporcionados para los derechos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y de la naturaleza, incluso cuando estos puedan perseguir la satisfacción de finalidades legítimas en una sociedad democrática.⁷⁶

126. En este sentido, se debe tomar en consideración lo reconocido por el ex Relator Especial de la ONU, James Anaya:

“la solidez o importancia de la finalidad de lograr el consentimiento varía según las circunstancias y los intereses indígenas que estén en juego. Un efecto directo y considerable en la vida o los territorios de los pueblos indígenas establece una presunción sólida de que la medida propuesta no deberá adoptarse sin el consentimiento de los pueblos indígenas. En determinados contextos, la presunción puede convertirse en una prohibición de la medida o el proyecto si no existe el consentimiento de los indígenas”⁷⁷.

iii) Sobre los derechos de la naturaleza y al medio ambiente sano y equilibrado

⁷⁵ Véase, artículo 15 numeral 2 del Convenio 169 de la OIT. Asimismo, Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 129.

⁷⁶ Al respecto véase, Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 135. CIDH. (2009). *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales: Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Párr. 334. Además, de conformidad al artículo 29.2 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas “los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que no se almacenen ni eliminen materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado”. Corte Constitucional, sentencia No. 22-18-IN/21 de 08 de septiembre de 2021, párr. 146.

⁷⁷ Conforme al Relator Especial de la ONU, James Anaya, “*la solidez o importancia de la finalidad de lograr el consentimiento varía según las circunstancias y los intereses indígenas que estén en juego. Un efecto directo y considerable en la vida o los territorios de los pueblos indígenas establece una presunción sólida de que la medida propuesta no deberá adoptarse sin el consentimiento de los pueblos indígenas. En determinados contextos, la presunción puede convertirse en una prohibición de la medida o el proyecto si no existe el consentimiento de los indígenas*”. Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. Doc. ONU A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009, párr. 47.

127. Los habitantes de la Comunidad de Sinangoe consideran que también se ha vulnerado su derecho a un medio ambiente sano y equilibrado y que se ha afectado los derechos de la naturaleza. Así, han manifestado que el agua está contaminada y que *“se ha eliminado plantas necesarias para la vida de la comunidad, particularmente plantas medicinales como la Tsinimba, la cual es utilizada en el tratamiento de afecciones respiratorias y como alivio a la tos; y sin las cuales se pierde un valioso método de tratamiento a enfermedades comunes”*.

128. Mencionan, además, que respecto del yoko, una planta con propiedades espirituales y energéticas, *“debido a que los invasores constantemente derriban árboles y deforestan el territorio para crear caminos, campamentos y zonas de minería; esta planta sagrada para el pueblo Cofán se ve amenazada”*.

129. Al respecto, en las sentencias de instancia los jueces por medio de los hechos probados establecieron que, en efecto, existieron afectaciones a la naturaleza y al derecho a vivir en un ambiente sano. Los jueces de la Sala Provincial determinaron que existió vulneración a los derechos de la naturaleza en razón *“de la visita a los lugares afectados y la aceptación de parte de los accionados, de haber ya otorgados títulos concesionarios para explotación metálica aurífera y que además se encuentra otras en proceso de calificación, para atacar territorios y montañas que están a los alrededores o en área de influencia de los ríos Cofán y Chingual, cuyas cuencas dan origen al río Aguarico; estas concesiones ya identificadas y todas otras que aún están por verificarse, “representan una verdad [...]”*. Por su parte, el juez de instancia identificó que los procesos de minería que se realizaron en la comunidad de Sinangoe perjudicaron *“a la caza, pesca, [esto] afectaría a la fauna y flora de la zona, indicando que no solo la Comunidad Cofán A'I Sinangoe es la beneficiada, sino quienes viven a ribera del río (sic) Aguarico”*.

130. Por lo que, se encuentra que estos derechos fueron oportunamente tutelados por los jueces de la acción de protección y en consecuencia se ratifica su decisión al respecto. En todo caso, esta Corte Constitucional estima necesario hacer algunas precisiones.

131. La Constitución respecto de los derechos de la naturaleza prescribe:

1. La naturaleza es sujeto de derechos y tiene derecho a *“que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.”*⁷⁸
2. El Estado tiene la obligación de *“aplicar medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales.”*⁷⁹
3. El Estado *“regulará la conservación, manejo y uso sustentable, recuperación, y limitaciones de dominio de los ecosistemas frágiles y amenazados; entre otros,*

⁷⁸ Constitución, artículo 71. El inciso tercero además establece que: *El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.*

⁷⁹ Constitución, artículo 73.

los páramos, humedales, bosques nublados, bosques tropicales secos y húmedos y manglares, ecosistemas marinos y marinos-costeros.⁸⁰

- 132.** Al respecto, la sentencia No. 22-18-IN/21, establece que la naturaleza no es un ente abstracto, una mera categoría conceptual o un simple enunciado jurídico. Tampoco es un objeto inerte o insensible. Cuando la Constitución establece que hay que respetar “*integralmente*” la existencia de la naturaleza y reconoce que es “*donde se reproduce y realiza la vida*”, nos indica que se trata de un sujeto complejo que debe ser comprendido desde una perspectiva sistémica⁸¹.
- 133.** Así también, se ha establecido que la naturaleza está conformada por un conjunto interrelacionado, interdependiente e indivisible de elementos bióticos y abióticos (ecosistemas). La naturaleza es una comunidad de vida. Todos los elementos que la componen, incluida la especie humana, están vinculados y tienen una función o rol⁸². De modo que, la naturaleza, como un todo, y cada uno de sus componentes sistémicos que actúan interrelacionadamente al permitir la existencia, mantenimiento y regeneración de los ciclos vitales, la estructura, las funciones y los procesos evolutivos, están reconocidos y protegidos por la Constitución⁸³.
- 134.** Por eso, la naturaleza y cada uno de los elementos que la componen, deben ser respetados, promovidos y garantizados sin distinción de ningún tipo. De ahí que, el Estado está obligado a respetar los ecosistemas y los elementos que lo conforman, para cumplir sus ciclos vitales, proteger su estructura, funciones y procesos evolutivos.
- 135.** En este caso, al encontrarnos en las inmediaciones del Parque Nacional Cayambe-Coca, se identifica que están en juego ríos, bosques y otros elementos de la naturaleza que son de trascendental importancia, no solo para la comunidad de Sinangoe, sino para la pervivencia de la biodiversidad de flora y fauna de nuestro país y del mundo. Estos elementos están estrechamente conectados entre sí y su sostenibilidad y bienestar tiene repercusiones en los derechos constitucionales de todas las personas y de la naturaleza misma. En esta línea, constituye un deber del Estado, ante este tipo de actividades de extracción de recursos no renovables, respetar los mandatos constitucionales de forma sistemática y atendiendo a su integralidad, procurando con ello siempre garantizar estos derechos⁸⁴.
- 136.** Es propio de las actividades de explotación minera, por ejemplo, generar más o menos repercusiones en el ciclo natural del medio ambiente e incluso generar daños medioambientales de distinta magnitud. Por tal motivo, cualquier actividad de este tipo

⁸⁰ Constitución, artículo 406.

⁸¹ Corte Constitucional. Sentencia 22-18-IN/21 de 21 de septiembre de 2021, párr. 26

⁸² Corte Constitucional. Sentencia 22-18-IN/21 de 21 de septiembre de 2021, párr. 27

⁸³ Corte Constitucional, sentencia No. 22-18-IN/21, párrafo 33; Constitución, artículo 71.

⁸⁴ Esta Corte toma nota de que el río Aguarico es parte de la cuenca amazónica, la contaminación de este río puede tener efectos continentales, puede llegar al Perú por el Napo. La intensa contaminación del río Puyango, causada por la minería (en Zaruma y Portovelo) que desemboca en el Tumbes ha generado graves enfermedades en el pueblos y comunidades de Perú.

debe contar con medidas y mecanismos que velen por la protección de la naturaleza y los mismos deben constar en los planes o programas que sean consultados a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos montubios o afroecuatorianos, según corresponda.

137. En relación con las afirmaciones de algunos legitimados pasivos respecto de que no se probó el daño ambiental o la afectación a los derechos de la naturaleza en la acción de protección, esta Corte recuerda que, en este tipo de casos, la carga de la prueba de que no existen daños o vulneraciones de derechos corresponde a las autoridades y no a los demandantes, conforme a lo prescrito en el artículo 16 de la LOGJCC.

138. Finalmente, sobre las afirmaciones de los representantes del MAATE de que la guardia indígena de la comunidad A'I Cofán y su ley de protección y control del territorio ancestral “*no es válida ya que no ha cumplido con el principio de reserva de ley, además hay que tener mucho cuidado ya que se estaría formando una policía o milicia paralela a la que el estado tiene para el control*”. Esta Corte, sin avalar su contenido pues no ha tenido acceso a ella, enfatiza en que la adopción de normas internas -que responden a necesidades específicas de la comunidad- son parte de un ejercicio legítimo del derecho a practicar su derecho propio prescrito en el artículo 57 numeral 10 de la Constitución y por tanto deben ser comprendidas por las entidades del Estado desde una óptica intercultural y dialógica que no pretenda aplicar los mecanismos jurídicos mestizos a su ejercicio de autodeterminación. Así también, respecto de la creación de una guardia indígena, se encuentra que esta también forma parte de sus usos y costumbres y responde a la facultad que tienen las comunidades y pueblos indígenas para la generación y ejercicio de la autoridad dentro de su territorio ancestral, de conformidad con lo prescrito en el artículo 57 numeral 9 de la Constitución, sin que por ello pueda considerarse *per se* que exista una policía o milicia paralela. En todo caso, esta debe siempre respetar y enmarcarse en los límites previstos por la Constitución.

iv) Minería ilegal y sus implicaciones para los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas.

139. El MAATE, la ARCOM y la PGE advirtieron que la afectación a los territorios de la Comunidad de Sinangoe surgen en gran parte de actividades mineras ilegales sobre las que no tienen control aun cuando existen mecanismos administrativos para ello.

140. Como punto de partida, este Organismo Constitucional advierte que la existencia de actividades de explotación minera ilegal no constituye un hecho aislado, por el contrario, es un problema estructural que afecta a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, así como al ejercicio de los derechos constitucionales de la población y de los ecosistemas a lo largo del territorio nacional⁸⁵.

⁸⁵ Véase escenarios de minería ilegal en las siguientes decisiones: Corte Constitucional y dictamen No. 3-19-EE/19 de 09 de julio de 2019, párr. 17. Véase también “La minería ilegal tiene corona en el Ecuador”, publicado por Plan V (06/01/2021). “282 operativos contra la minería ilegal se realizaron en el 2020 en todo el territorio nacional” publicado por ARC,

141. En tal sentido, teniendo en cuenta lo señalado en el acápite anterior con relación a que las actividades de explotación minera generan siempre algún impacto en la naturaleza, cuando se trata de explotación minera ilegal esto se potencializa y va a incumplir: **i)** la obligación de efectuar una consulta previa, libre e informada a los pueblos y nacionalidades indígenas; **ii)** la obligación de garantizar que las comunidades participen en los beneficios que esos proyectos reporten; **iii)** la obligación de indemnizar por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que causen a los pueblos y comunidades; **iv)** el cumplimiento de las licencias ambientales necesarias para la ejecución de las actividades mineras, mismos que procuran salvaguardar los derechos de la naturaleza y la protección de los ecosistemas⁸⁶; y, **v)** la posibilidad de que el Estado, a través de los órganos competentes, monitoree adecuadamente la ejecución de las actividades mineras y las sancione si corresponde.

142. Por consiguiente, en virtud de que la minería ilegal, es un delito e infracción administrativa⁸⁷ que se halla al margen de la Constitución y la ley, esta siempre acarrea graves afectaciones para los derechos colectivos de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, para la naturaleza y, en general, también para los derechos relacionados con un medio ambiente sano y equilibrado. Por lo que es obligación del Estado adoptar mecanismos efectivos y eficaces para evitarla y, realizar los controles respectivos y sancionar a quienes incurren en esta práctica, mediante los órganos competentes. Además, este hecho no puede constituir un justificativo de las entidades

<https://www.controlrecursosyenergia.gob.ec/282-operativos-contrala-mineria-ilegal-se-realizaron-en-el-2020-en-todo-el-territorio-nacional/>.

⁸⁶ Véase, Ley de Minería artículo 26 “*Actos administrativos previos.- Para ejecutar las actividades mineras se requieren, de manera obligatoria, actos administrativos motivados y favorables otorgados previamente por las siguientes instituciones dentro del ámbito de sus respectivas competencias:*

a) Del Ministerio del Ambiente, la respectiva licencia ambiental debidamente otorgada; y,

b) De la Autoridad Única del Agua, respecto de la eventual afectación a cuerpos de agua superficial y/o subterránea y del cumplimiento al orden de prelación sobre el derecho al acceso al agua.

Adicionalmente, el concesionario minero presentará al Ministerio Sectorial una declaración juramentada realizada ante notario en la que exprese conocer que las actividades mineras no afectan: caminos, infraestructura pública, puertos habilitados, playas de mar y fondos marinos; redes de telecomunicaciones; instalaciones militares; infraestructura petrolera; instalaciones aeronáuticas; redes o infraestructura eléctricas; o vestigios arqueológicos o de patrimonio natural y cultural.

Si la máxima autoridad del sector minero de oficio o a petición de parte advirtiere que las actividades del solicitante pudieren afectar a los referidos bienes o patrimonio, solicitará la respectiva autorización a la entidad competente, la que deberá emitir su pronunciamiento en el término de treinta días. De no hacerlo en ese lapso, se entenderá que no existe oposición ni impedimento para el inicio de las actividades mineras, y el funcionario responsable será destituido. Respecto de la emisión de los informes de tales actos administrativos se estará a la aplicación de las normas del procedimiento jurídico administrativo de la Función Ejecutiva”.

Los Gobiernos Municipales y Metropolitanos, en el ejercicio de sus competencias, mediante ordenanza, deberán regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreo”.

⁸⁷ En este sentido, el artículo 57 de la Ley de Minería señala que “[l]a actividad minera ilegal ejercida por personas naturales o jurídicas, o grupos de personas, nacionales o extranjeras, sin contar con los títulos, autorizaciones, permisos o licencias, será sancionada conforme las prescripciones de este artículo, **sin perjuicio de las aplicables en los ámbitos ambiental, tributario o penal, a las que hubiere lugar**” (énfasis añadido).

accionadas para evadir su responsabilidad como autoridades encargadas de velar por los derechos constitucionales. Al contrario, debe ser un eje prioritario de su actuación.

143. Por todo lo expuesto, esta Corte ratifica las sentencias dictadas por el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Gonzalo Pizarro de la provincia de Sucumbíos y la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, así como las medidas de reparación ordenadas en esta última, mismas que son de obligatorio e inmediato cumplimiento.

IX. Decisión

La Corte Constitucional, administrando justicia constitucional conforme lo dispuesto en el artículo 436 (6) de la Constitución de la República y el artículo 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, resuelve:

- 1.** Confirmar las sentencias emitidas por el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Gonzalo Pizarro de la provincia de Sucumbíos y la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, que declararon la vulneración de los derechos a la consulta previa, a la naturaleza, al agua, al medio ambiente sano, a la cultura y al territorio, así como las medidas de reparación integral ordenadas en la sentencia de apelación.
- 2.** En aplicación directa del principio de interculturalidad prescrito en el artículo 32 y 57 numeral 12 de la Constitución, se dispone:
 - 2.1.** Las Secretarías General y Técnica Jurisdiccional de esta Corte coordinen la traducción íntegra de esta sentencia al idioma cofán.
 - 2.2.** La Secretaría General de esta Corte notifique un resumen de la presente sentencia de forma oral ante los accionantes y la autoridad indígena.
 - 2.3.** Notificar al Consejo de la Judicatura, al Consejo de Igualdad para Pueblos y Nacionalidades y al Mecanismo de Promoción y Protección de los Derechos de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Afroecuatorianas y Montubias de la Defensoría del Pueblo del Ecuador para que desde la notificación de la sentencia publiquen esta sentencia en la parte principal de su sitio web institucional con un hipervínculo que dirija al documento completo, por el periodo de 3 meses consecutivos. Para justificar el cumplimiento integral de la medida, los responsables del departamento de tecnología y comunicación de dichas instituciones deberán remitir a esta Corte: **(i)** dentro del término de 10 días contados desde la notificación de la presente sentencia, la constancia de la publicación en el banner principal del portal web de la institución y **(ii)** dentro del término de 10 días contados desde el cumplimiento del plazo de 3 meses, un informe en el que se detalle el registro de actividades (historial log)

respecto de la publicación del banner, del que se advierta que efectivamente la entidad obligada publicó de manera ininterrumpida en su sitio web la presente sentencia.

3. Notifíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, tres votos en contra de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez, en sesión ordinaria de jueves 27 de enero de 2022; el Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría no consigna su voto en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en sesión de 19 de enero de 2022.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL