

Quito, 03 de julio de 2020

CASO No. 20-12-IN
VOTO SALVADO DE LA JUEZA CARMEN CORRAL PONCE

1. En la Sentencia No. 20-12-IN/20 emitida por mayoría de los Jueces de la Corte Constitucional el 01 de julio de 2020, se establece que el criterio de la Sentencia No. 001-10-SIN-CC (R.O. S. No 176 de 21 de abril del 2010) es restrictiva de los derechos colectivos de pueblos indígenas y que existen actos normativos que también pueden afectarlos, como un Acuerdo Ministerial, como es el acto jurídico impugnado en la acción 20-12-IN, en los que procede la consulta pre-legislativa.
2. En el fallo de mayoría consta que para la emisión del Acuerdo No. 080 del Ministerio del Ambiente de 13 de mayo de 2010 (R.O. 239 de 20 de julio de 2010) en el que se declara un bosque protector en una zona de frontera denominada “Triángulo de Cuembí”, localizada en la provincia de Sucumbíos, cantón Putumayo, parroquias El Carmen del Putumayo, Palma Roja y Santa Elena, debió efectuarse la consulta pre-legislativa considerando la potencialidad de “afectar derechos colectivos”, que contiene medidas “atentatorias”, por lo que debía arribarse a un “consentimiento” para su expedición, declarando su inconstitucionalidad con efecto diferido a fin de que en el plazo de un año se desarrolle esta consulta y se emita un nuevo Acuerdo.
3. El análisis y la decisión indicada, desde mi criterio contiene una interpretación extensiva del artículo 57 número 17 de la Constitución que determina a la consulta pre-legislativa como un derecho colectivo de las comunidades, pueblos y nacionalidades, estableciendo que deben “*ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos*” (énfasis agregado).
4. En este punto se denota que el ejercicio de la potestad legislativa, esto es de expedición de leyes es exclusiva de la Función Legislativa, de conformidad con el Art. 120 número 6 de la Constitución; el resto de entidades públicas cuentan con potestad normativa, pero no para expedir leyes, por lo tanto, una “*medida legislativa*” la adopta la Asamblea Nacional y es en la expedición de leyes en donde se aplica la consulta pre-legislativa, mas no en Acuerdos, Decretos, Reglamentos, Resoluciones, u otra normativa secundaria.
5. En la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam de 28 de noviembre del 2007 se determinó que: “*127. Aunque la Corte reconoce la interconexión entre el derecho de los miembros de los pueblos indígenas y tribales al uso y goce de sus tierras y el derecho a esos recursos necesarios para su supervivencia, dichos derechos a la propiedad, como muchos otros de los derechos reconocidos en la Convención, están sujetos a ciertos límites y restricciones. En este sentido, el artículo 21 de la Convención establece que la ley podrá subordinar [el] uso y goce de [los bienes] a los intereses de la sociedad*” (énfasis agregado).
6. Es decir, el interés general posibilita establecer una regulación que precise el alcance de los territorios ancestrales, más aun cuando se encuentran en zonas de frontera, habiéndose emitido normas legales para el efecto: Ley de Tierras Baldías y Colonización (R.O. S. 315 de 16 de abril de 2004); Ley Forestal de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre (R.O. S. 418 de 10 de septiembre de 2004); Ley de Seguridad Pública y del Estado (R.O. S. 35 de 28 de septiembre de 2009); Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (R.O. S. 711 de 14 de marzo de

2016); y, Código Orgánico del Ambiente (R.O. S. 983 de 12 de abril de 2017), cumpliéndose con el estándar internacional, ya que es la ley la que dicta estas regulaciones.

7. En la Ley Forestal de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre el artículo 6 dispuso como requisitos para la declaratoria de un bosque protector *“a) Tener como función principal la conservación del suelo y la vida silvestre (...) f) Estar localizados en zonas estratégicas para la defensa nacional”*. En tal virtud existe regulación en normas legales, cumpliéndose con el artículo 132 No. 1 de la Constitución que establece la reserva de ley para *“regular el ejercicio de los derechos”*, por lo que el Acuerdo Ministerial No. 080, que cita entre sus considerandos a la antedicha ley, se configura como de desarrollo normativo, sin incurrir en inconstitucionalidad formal ni material, ya que no se denota de su contenido transgresión de disposiciones y derechos constitucionales, en su lugar al emitir la declaratoria de bosque protector en una zona de frontera, reafirma la preocupación por la preservación de la naturaleza y la protección de la seguridad, cumpliendo estos dos objetivos constitucionales.
8. En virtud de lo señalado anteriormente se establece que la exigencia de la consulta pre-legislativa es para la expedición de las leyes, puesto que de lo contrario significaría una duplicación de trámites, ya que podría darse el caso de para la expedición de una ley que contempla derechos colectivos se efectuó la consulta pre-legislativa, por ejemplo la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, en la que se cumplió con la exigencia constitucional; sin embargo, al considerarse a la normativa secundaria sobre la materia como una *“medida legislativa”* también se requeriría dicha consulta, cuando este trámite ya se cumplió para la expedición de la ley.
9. En cuanto a los efectos de la realización de una consulta pre-legislativa, el artículo 57 número 17 de la Carta Constitucional determina que debe ser desarrollada *“antes de la adopción de una medida legislativa”*, lo que implica que es un procedimiento de obligatorio cumplimiento cuando la ley a expedirse involucre derechos colectivos, pero el pronunciamiento no tiene señalado un efecto específico en la Constitución, como se establece en el fallo de mayoría en los párrafos 151, 153 y 159 al referir que se arrije a un *“consentimiento”*.
10. En relación a las actividades del Ministerio de Defensa referidas en el Acuerdo Ministerial No. 080, cabe señalar lo que determina el artículo 57 número 20 de la Carta Constitucional que dispone que las comunidades, pueblos y nacionalidades tienen el derecho colectivo a la *“limitación de las actividades militares en sus territorios, de acuerdo con la ley”*; y, lo que establece el artículo 158 inciso primero y segundo de la Constitución que indica: *“Art. 158.- Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos. Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial”* (énfasis añadido). En la Ley de Seguridad Pública y del Estado se establecen estas regulaciones de las actividades militares en zonas de frontera, cumpliéndose con lo contemplado constitucionalmente; por lo que el Acuerdo Ministerial No. 080 desarrolla lo previsto en normas legales, sin incurrir en inconstitucionalidad.
11. El fallo de mayoría en el párrafo 125 determina que *“los artículos 3 y 4 del acuerdo ministerial impugnado vulneran el derecho a la propiedad colectiva, en la medida que desconocen los derechos colectivos de los pueblos y comunidades, respecto de los cuales el Estado no ha iniciado un proceso de reconocimiento, delimitación, demarcación y titulación de sus tierras y territorios en el actual Bosque y Vegetación Protector”*. En este punto se debe considerar que los asuntos atinentes a la adjudicación y delimitación de propiedades en zonas de frontera, incluso territorios ancestrales, se encuentran regulados en la normativa legal, de tal forma que el Acuerdo Ministerial No. 080 al ser de

desarrollo normativo solo efectúa una referencia al respecto en el artículo 4 que “reconoce como parte integrante del área, los asentamientos indígenas y las tierras con título de propiedad antes de la presente declaratoria”, puesto que son las normas legales las que determinan estos mecanismos¹, sin incurrir en inconstitucionalidad.

12. Por todas las razones expuestas discrepo con el voto de mayoría.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE

Firmado digitalmente por
CARMEN FAVIOLA CORRAL
PONCE
Fecha: 2020.07.03 14:50:45
-05'00'

Dra. Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

¹ La Ley Forestal de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre en el artículo 2 dispuso: “No podrá adquirirse el dominio ni ningún otro derecho real por prescripción sobre las tierras que forman el patrimonio forestal del Estado, ni podrán ser objeto de disposición por parte del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario. El Estado garantizará a los pueblos indígenas, negros o afroecuatorianos, lo previsto en el Art. 84 de la Constitución Política de la República”.

La Ley de Seguridad Pública y del Estado en el artículo 38 define como zona de seguridad de frontera “el espacio territorial ecuatoriano cuya importancia estratégica, características y elementos que la conforman, requieren de una regulación especial con la finalidad de garantizar la protección de esta zona ante eventuales graves afectaciones o amenazas”; y, en el artículo 39 establece que “abarca el espacio terrestre de veinte (20) kilómetros desde los límites fronterizos hacia el interior”.

La Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales en el artículo 4 exceptúa del concepto de tierra rural a “las áreas reservadas de seguridad, las del sistema nacional de áreas protegidas, áreas de protección y conservación hídrica, bosques y vegetación protectores públicos, privados y comunitarios, patrimonio forestal del Estado y las demás reconocidas o declaradas por la Autoridad Ambiental Nacional”; en el artículo 79 inciso segundo indica que “La Autoridad Agraria Nacional establecerá los procedimientos para asegurar el derecho de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades a mantener la posesión de sus territorios; y, a pedido de estos, procederá a su delimitación y adjudicación gratuita de conformidad con la Constitución y la Ley”; y, en el artículo 107 letra c) número 6 excluye de la afectación por parte de la Autoridad Agraria Nacional “Las tierras que forman parte de las áreas reservadas de seguridad bajo control militar y las destinadas a la defensa y seguridad”.

El Código Orgánico del Ambiente en el artículo 50 números 6 y 7 determina que: “Para legalizar las tierras de posesión o propiedad preexistente a la declaratoria de áreas protegidas y del Patrimonio Forestal Nacional, se observarán las siguientes condiciones: 6. Las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades obtendrán la adjudicación gratuita, previo al cumplimiento de los requisitos correspondientes; y, 7. Las organizaciones sociales, así como las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades solicitantes deben estar debidamente inscritas y ser reconocidas de conformidad con la ley. La Autoridad Ambiental Nacional establecerá los lineamientos y criterios para dirimir los conflictos que se presenten en la legalización de las tierras en las áreas protegidas y Patrimonio Forestal Nacional”.