

SEÑORAS JUEZAS Y JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR:

Señor Juez Constitucional Sustanciador:

Ab. Fred Larreategui Fabara, en representación de las organizaciones accionantes, en relación a la Acción pública de Inconstitucionalidad identificada con el número de trámite **0022-18-IN**, admitida mediante auto de 03 de abril de 2019, ante Ustedes comparezco y digo:

1.- INCONSTITUCIONALIDADES CONEXAS DERIVADAS DEL INCONSTITUCIONAL ART. 184 DEL COAM.

1. En relación con la inconstitucionalidad alegada del artículo 184 del COAM en esta acción pública, en la audiencia celebrada el día 8 de junio de 2021 se expresó la necesidad de que ésta Corte Constitucional analice, en el marco de sus atribuciones constitucionales y legales, el contenido de determinados artículos del Reglamento al Código Orgánico del Ambiente (RCOAM)¹, normas estrechamente vinculadas con el contenido del referido artículo 184 que desarrollan la aplicación del mismo.

2. En Ecuador, a partir de la publicación del RCOAM, el derecho constitucional a la participación en su garantía de la consulta ambiental, reconocido en el artículo 398 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) ha sido desarrollado por una norma de jerarquía apenas reglamentaria.

3. En la parte inicial del Reglamento al COAM, en su Libro Primero, Régimen Institucional, dentro del Título I, en la Sección III, artículo 35 se refiere a la "PARTICIPACIÓN CIUDADANA". Sin embargo, posteriormente en el Libro III del RCOAM denominado 'Calidad Ambiental', en su Título III, se **reglamenta** el derecho de participación en la garantía de la consulta previa a partir del artículo 462, en expresa violación de lo establecido en los artículos 132 y 133 de la Constitución del Ecuador.

Art. 132.- La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. **Se requerirá de ley** en los siguientes casos:

1. **Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.**

¹ Emitido mediante Decreto Ejecutivo No. 752 de fecha 21 de mayo de 2019, publicado en Registro Oficial Suplemento No. 507 de fecha 12 de junio de 2019.

(...)

Art. 133.- Las leyes serán orgánicas y ordinarias.

Serán leyes orgánicas:

1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución.

2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.

(...)

La expedición, reforma, derogación e interpretación con carácter generalmente obligatorio de las leyes orgánicas **requerirán mayoría absoluta** de los miembros de la Asamblea Nacional.

Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica.

[Énfasis fuera de texto]

4. Más específicamente, en lo concerniente a la inconstitucionalidad del artículo 184 del Código Orgánico del Ambiente, se ha de poner especial atención en la conexión y aplicación del mencionado artículo en relación con el Título IV del Libro III del citado Reglamento, donde se regula el “PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA REGULARIZACIÓN AMBIENTAL”. Es en este título donde se concreta el vaciado de contenido del derecho de participación en su garantía del artículo 398 CRE, y se degrada este derecho a un proceso condicionado y parcializado de participación, sin consulta.

5. En tal sentido, todos los artículos de los CAPÍTULOS I y II del TITULO IV del LIBRO III este Reglamento, merecen un especial análisis de la Corte Constitucional en el marco de esta acción pública de inconstitucionalidad, esto es, desde el Art. 463 hasta el Art. 481.

6. Para evidenciar las vulneraciones que contienen estos dos capítulos del TITULO IV del LIBRO III del RCOAM transcribo a continuación algunos de estos artículos, enfatizando posteriormente las incoherencias y contradicciones con el texto constitucional y su sentido de favorabilidad y de respeto a la voluntad del constituyente:

Art. 466. Financiamiento.- Los **costos para cubrir los procesos de participación** ciudadana serán **asumidos por el operador.**

(...)

Art. 469. Mecanismos de participación ciudadana en la regularización ambiental.- Sin perjuicio de **otros mecanismos establecidos en la Constitución** de la República del Ecuador y en la ley, se establecen como mecanismos de participación ciudadana en la regularización ambiental, los siguientes:

a) Asamblea de presentación pública: Acto que convoca a la población que habita en el área de influencia directa social del proyecto, obra o actividad, en el que se presenta de manera didáctica y adaptada a las condiciones socio-culturales locales, el Estudio Ambiental del proyecto, obra o actividad por parte del operador. En la asamblea se genera un espacio de diálogo donde se responden inquietudes sobre el proyecto, obra o actividad y se receptan observaciones y opiniones de los participantes en el ámbito socioambiental. En esta asamblea deberá estar presente el operador, el facilitador designado y el/los responsables del levantamiento del Estudio Ambiental;

b) Talleres de socialización ambiental: Se podrán realizar talleres que permitan al operador conocer las percepciones de la población que habita en el área de influencia directa social del proyecto, obra o actividad para insertar medidas mitigadoras y/o compensatorias en su Plan de Manejo Ambiental, de acuerdo a la realidad del entorno donde se propone el desarrollo del proyecto, obra o actividad;

c) Reparto de documentación informativa sobre el proyecto;

d) Página web: Mecanismo a través del cual todo interesado pueda acceder a la información del proyecto, obra o actividad, en línea a través del Sistema Único de Información Ambiental, así como otros medios en línea que establecerá oportunamente la Autoridad Ambiental Competente;

e) Centro de Información Pública: En el Centro de Información Pública se pondrá a disposición de la población que habita en el área de influencia directa social del proyecto, obra o actividad, el Estudio Ambiental, así como documentación que contenga la descripción del proyecto, obra o actividad y el Plan de Manejo correspondiente; mismo que estará ubicado en un lugar de fácil acceso, y podrá ser fijo o itinerante, y donde deberá estar presente un representante del operador y el/los responsables del levantamiento del Estudio Ambiental. La información deberá ser presentada de una forma didáctica y clara, y como mínimo, contener la descripción del proyecto, mapas de ubicación de las actividades e infraestructura del proyecto, comunidades y predios; y,

f) Los demás mecanismos que se establezcan en la norma técnica emitida por la Autoridad Ambiental Nacional.

Sin perjuicio de las disposiciones previstas en este reglamento, la Autoridad Ambiental Competente, dentro del ámbito de sus competencias, pueden (sic) **incorporar particularidades a los mecanismos de participación ciudadana para la gestión ambiental, con el objeto de permitir su aplicabilidad, lo cual deberá ser debidamente justificado.**

(...)

Art. 472. Recepción de opiniones y observaciones.- Las opiniones y observaciones al Estudio de Impacto Ambiental proporcionadas por la población del área de influencia directa social, podrán recopilarse a través de los siguientes medios:

a) Actas de asambleas públicas;

- b) Registro de opiniones y observaciones;
- c) Recepción de criterios por correo tradicional;
- d) Recepción de criterios por correo electrónico; y,
- e) Los demás medios que se consideren convenientes, dependiendo de la zona y las características socio culturales de la comunidad.

De considerarlo necesario la Autoridad Ambiental Competente, podrá disponer la utilización de otros medios que permitan recopilar las opiniones u observaciones al estudio de impacto ambiental.

En el evento de que la población del área de influencia directa social no ejerzan su derecho a participar habiendo sido debidamente convocados o se opongan a su realización, éste hecho no constituirá causal de nulidad del proceso de participación ciudadana y no suspenderá la continuación del mismo.

(...)

Art. 476. Planificación del proceso de participación ciudadana.- El facilitador ambiental designado realizará de manera obligatoria una visita previa al área de influencia del proyecto, obra o actividad con la finalidad de identificar los medios de convocatoria correspondientes **y establecer los mecanismos de participación ciudadana más adecuados, en función de las características del proyecto,** análisis del estudio de impacto ambiental **y de las características sociales locales.**

En esta fase el facilitador ambiental designado realizará una planificación para el proceso de participación ciudadana, la cual incluirá, al menos, el público objetivo, estrategia de comunicación del proyecto, **batería de herramientas para consulta de opinión,** cronograma, recursos y presupuesto. Los lineamientos para la fase de planificación del proceso de participación ciudadana se definirán en la norma técnica expedida por la Autoridad Ambiental Nacional para el efecto.

Los recursos necesarios para la aplicación del proceso de participación ciudadana serán provistos por el proponente del proyecto.

Art. 477. Informe de planificación del proceso de participación ciudadana.-Finalizada la visita previa, el facilitador ambiental designado presentará un informe de planificación del **proceso de participación ciudadana y consulta** con los debidos medios de verificación, mismo que será revisado por la Autoridad Ambiental Competente.

La Autoridad Ambiental Competente notificará al proponente el informe de planificación del proceso de participación en un término de quince (15) días desde la designación del facilitador.

El informe de planificación deberá estar incluido en el informe final del proceso de participación ciudadana.

Art. 479. Ejecución de mecanismos de participación ciudadana.- Se ejecutarán los mecanismos de participación ciudadana definidos en el informe de planificación del

proceso elaborado por el facilitador ambiental y aprobado por la Autoridad Ambiental Competente.

En esta fase además de informar a la población sobre las características del proyecto, obra o actividad y sobre los resultados del estudio de impacto ambiental, también se aplicará una batería de herramientas técnicas para evaluar la opinión de la población respecto a este estudio.

El facilitador debe mantener los registros que evidencien la ejecución del mecanismo de participación ciudadana, mismos que deberán incluir, al menos: participantes, opiniones y criterios emitidos por la ciudadanía y registros primarios de aplicación de herramientas de consulta.

Art. 481. Incorporación de opiniones y observaciones.- El proponente deberá incluir en el estudio de impacto ambiental las opiniones y observaciones generadas por la población que habita en el área de influencia directa social del proyecto, obra o actividad, siempre y cuando sean técnica y económicamente viables, en el término de cinco (5) días contados luego de la notificación del Informe de Sistematización del Proceso de participación ciudadana emitido por la Autoridad Ambiental Competente.

La Autoridad Ambiental Competente verificará que las opiniones y observaciones generadas por la población que habita en el área de influencia directa social del proyecto, obra o actividad que sean técnica y económicamente viables sean incluidas en el Estudio de Impacto Ambiental, en un término de cinco (5) días.

En caso de existir observaciones, éstas deberán ser subsanadas por parte del proponente en un término no mayor a cinco (5) días y la Autoridad Ambiental Competente se pronunciará sobre las mismas en un término máximo de cinco (5) días.

Las observaciones y opiniones incorporadas en los estudios de impactos de ambiental serán informadas a la comunidad mediante los mecanismos de información establecidos en la planificación del proceso de participación ciudadana y consulta ambiental.

[Énfasis fuera de texto]

7. Como se puede apreciar, Señor Juez Constitucional, son varias y reiteradas las violaciones a la garantía establecida en el Art. 398 de la CRE: (a) mientras la norma fundamental establece que el SUJETO CONSULTANTE es el ESTADO ECUATORIANO, esta norma reglamentaria manifiesta en sus artículos 466 y 476 que quien financia este “proceso de participación ciudadana” es el proponente del proyecto;

8. (b) El Art. 469 RCOAM establece los mecanismos mediante los cuales se desarrollará el “proceso de consulta”, los cuales no son regulados por Ley conforme expresamente lo determina el Art. 398 CRE en respeto de los Arts. 132 y 133 CRE, y no constituyen pasos o etapas de una consulta previa propiamente dicha, sino más bien, eventos y acciones cuyo objetivo es dar información de proyectos de mediano o alto impacto ambiental en base a supuestos. (En base a supuestos, por

ejemplo, al establecer en su letra a) que se generará un espacio de diálogo y se receptan observaciones y opiniones, las cuales no necesariamente serán incorporadas al Estudio de Impacto Ambiental);

9. (c) Los mecanismos establecidos en el RCOAM son potestativos —es decir, están reglamentados pero no es obligatorio ejecutarlos— y no forman parte de un proceso que brinde seguridad jurídica a los ciudadanos y ciudadanas que en la práctica serán directa e indirectamente afectados por este tipo de “obras, proyectos o actividades” de mediano o alto impacto ambiental.

10. (d) La norma constitucional dispone explícitamente que “(e)l Estado valorará la opinión de la comunidad **según los criterios establecidos en la ley** y los instrumentos internacionales de derechos humanos”, y este Reglamento no establece medios de valoración de la información recopilada, y dispone en el último inciso del artículo 472 que “(e)n el evento de que la población del área de influencia directa social no ejerzan su derecho a participar habiendo sido debidamente convocados o se opongan a su realización, éste hecho no constituirá causal de nulidad del proceso de participación ciudadana y no suspenderá la continuación del mismo.”,

[Énfasis fuera de texto]

11. Es decir, el efecto jurídico de que la ciudadanía participe o no en el proceso establecido en este Reglamento es exactamente el mismo. No tiene relevancia si los y las ciudadanas participan o no en los procesos, ya que según el Art. 472 RCOAM, último inciso, si no comparecen el proceso de participación ciudadana, que pretende pasarse por un proceso de CONSULTA, la obra, proyecto o actividad continuará normalmente. Este inciso de norma reglamentaria no cumple con el objetivo fundamental de garantizar la efectiva participación de los ciudadanos en relación con las obras, proyectos o actividades, de mediano y alto impacto ambiental, que afectarán el entorno en el que habitan.

12. Finalmente, este cuerpo normativo se condiciona y restringe el derecho de participación y de ser consultados respecto obras, proyecto o actividades, únicamente cuando las consideraciones y observaciones de la ciudadanía sean económicamente viables o técnicamente viables, según el mismo operador.

13. Es decir, el interés económico de eventuales operadores —que constituyen derechos e intereses de particulares— serían, a partir de esta norma, más relevantes o trascendentales que el derecho de participar y de ser consultados de la ciudadanía, más aún cuando tal derecho y garantía de participación se encuentra íntimamente ligado al ejercicio de otros derechos fundamentales, como son el derecho humano al agua, el derecho a la salud, o el derecho a vivir en un medio ambiente sano.

14. La Constitución en su artículo 11, números 4 y 8 establecen que:

“El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...)

4. Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales. (...)

8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. **Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.”**

[Énfasis fuera de texto]

15. En el prenombrado Título IV del Libro III del RCOAM, se pretende utilizar los conceptos “CONSULTA AMBIENTAL” (art. 481) o el de “CONSULTA DE OPINIÓN” (Art. 476) para, seguramente, confundir a la ciudadanía y a las autoridades, pretendiendo dar la idea o un ´manto de legalidad´ de que por medio de éste reglamento se estaría cumpliendo con el mandato de desarrollar en términos constitucionales con el derecho de participación reconocido en el art. 398 de la norma fundamental.

16. Es claro que en todo caso, Señor Juez Constitucional que, de conformidad con los artículos 132 y 133 CRE, era el Código Orgánico del Ambiente el que debía desarrollar a cabalidad el contenido de este derecho constitucional y no un reglamento dictado por el Presidente de la República.

17. La lógica y sentido existente como fundamento de los derechos constitucionales/procesales en materia ambiental radica en que la protección ambiental y el desarrollo sostenible —ligados íntimamente a otros derechos fundamentales que las y los Jueces Constitucionales conocen a profundidad— no pueden ni deben ser asuntos manejados exclusivamente por un Gobierno de turno o un Ministro de momento, siendo elemental respetar tales preceptos constitucionales de participación en asuntos públicos que, como queda dicho, tienen relevancia en sus actividades económicas y formas de vida, lo cual termina manifestándose en otros varios derechos.

2.- INCONSTITUCIONALIDADES RELACIONADAS CON EL ART. 104 COAM, EN SU NORMA DE APLICACIÓN.

18. En relación con la impugnación del artículo 104 referente al ecosistema del Manglares contenido en el Código Orgánico del Ambiente, esta Corte en uso de sus atribuciones y con el fin de velar y garantizar la coherencia normativa en el sistema jurídico ecuatoriano debería analizar a profundidad lo establecido en el último inciso de artículo 266 del Reglamento Código Orgánico del Ambiente que dice:

Art. 266. Actividades permitidas.- Las actividades no destructivas permitidas en el ecosistema de manglar para uso sostenible y custodia del manglar son las siguientes:

a) Aprovechamiento sostenible de especies tradicionales con interés comercial;

- b) Restauración del manglar;
- c) Turismo y actividades de recreación no destructivas del manglar;
- d) Conservación y protección; y,
- e) Educación e investigación científica.

Se pueden llevar a cabo actividades productivas u obras de infraestructura pública de carácter permanente en el ecosistema manglar, siempre y cuando estas obras, actividades o proyectos no interrumpan los ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos del ecosistema manglar, con los respaldos técnicos de sustento y con la autorización expresa de la Autoridad Ambiental.

[Énfasis fuera de texto]

19. La permisividad de llevar a cabo actividades productivas u obras de infraestructura pública de carácter permanente en este tipo de ecosistema frágil y sumamente importante para funciones de protección costera y de subsistencia de habitantes aledaños a los manglares, ineludiblemente interrumpirán sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. El requisito establecido en el reglamento que se refiere a la necesidad de que existan “respaldos técnicos” y una “autorización expresa de la Autoridad Ambiental” no brindan las garantías ni la seguridad con la que el ecosistema del manglar requiere contar, y menos aún con una institucionalidad sólida que no privilegie intereses particulares versus intereses colectivos y de la naturaleza.

20. Consecuentemente, al ser el último inciso del artículo 266 RCOAM contrario a la Constitución y por ser su texto íntimamente relacionado con el Art. 104 COAM impugnado, deberá ser expulsado del sistema normativo ecuatoriano.

3.- INCONSTITUCIONALIDADES RELACIONADAS CON EL ART. 121 COAM, EN SU NORMA DE APLICACIÓN.

21. En relación a la impugnación presentada contra el artículo 121 del Código Orgánico del Ambiente se ha de considerar, Señor Juez Constitucional, lo que establece el Reglamento a dicho Código en su Libro II dentro del Título VIII, Capítulo V de “Restauración Ecológica” donde se establecen los lineamientos para la restauración ecológica.

22. Específicamente, el artículo 334 del mencionado Reglamento al COA contempla la obligación del Estado, por intermedio de la Autoridad Ambiental Nacional, de formular e implementar un Plan de Nacional de Restauración Ecológica que tiene como su primer objetivo, precisamente, restaurar ecosistemas degradados por pérdida de cobertura vegetal.

23. Por el término “restaurar”, la legislación ecuatoriana entiende, según el glosario de términos constante en el mismo Código Orgánico del Ambiente, lo siguiente: “*Conjunto de actividades tendientes a la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propicien la evolución de los procesos naturales y mantenimiento de servicios ambientales.*”

24. En ninguna de las letras contempladas en el Art. 334 del RCOAM se prevé que el Estado —sea la Función Ejecutiva o los distintos Gobiernos Autónomos Descentralizados— promocionen o faciliten la implantación de monocultivos en zonas degradadas, sino todo lo contrario.

25. Es decir, no tiene ningún sentido ni fundamento constitucional el hecho de que en el artículo 121 del COA, la Asamblea Nacional haya legislado a favor del establecimiento de “*monocultivos en plantaciones forestales realizadas en áreas degradadas o en proceso de desertificación*” argumentando, como se ha expresado en la referida audiencia del día 8 de junio del presente, que se trata de una situación que deba ser regulada por los Gobiernos Autónomos Descentralizados dentro de su planificación de ordenamiento territorial.

26. El artículo 121 del COA no se apega, tal como se ha expresado, a los propósitos y objetivos constitucionales, así como tampoco tiene relación con lo que el Ejecutivo ha reglamentado en los artículos 332 y 334 del Reglamento al COA antes mencionado, con lo cual se clarifica la vulneración cometida en la referida norma.

27. Adicionalmente, me permito acompañar insumos bibliográficos de carácter científico sobre las temáticas ambientales tratadas en esta acción de inconstitucionalidad.

Notificaciones seguiré recibiendo en las casillas electrónica y judicial señaladas.

Debidamente facultado,

Atentamente,

Ab. Fred Larreategui Fabara
Matrícula N° 10.749 C.A.P.