

Quito, D.M., 21 de diciembre de 2021

**CASO No. 2-12-IA y 4-15-IN (acumulado)**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** La Corte desestima las demandas de acción pública de inconstitucionalidad planteadas en 2012 y 2015 en contra del decreto ejecutivo No. 1208 de 26 de junio de 2012, mediante el cual se derogaron los decretos ejecutivos N°. 1877 de 24 de septiembre de 2001 y N°. 1646 de 15 de abril de 1994, a través de los cuales se creó la “Reserva Ecológica Militar Arenillas”, se dispuso al Ministerio de Ambiente redefinir los límites del área ecológica de esta Reserva y se ordenó que el área militar no se considerará como área de seguridad. En lo principal, la Corte considera que el decreto impugnado no contraviene lo establecido en la Constitución respecto de la protección de la soberanía nacional e integridad territorial, la intangibilidad de áreas protegidas y el derecho de propiedad.

**I. Antecedentes procesales**

**Caso No. 2-12-IA**

1. El 25 de septiembre de 2012, Natalia Greene López, Jorge Hidalgo Palacios, Pablo Balarezo León, María Belén Páez Cano, Vicente Pólit, Peter Koelle Dahle y otros ciudadanos presentaron una demanda de acción pública de inconstitucionalidad por la forma y el fondo en contra del Decreto Ejecutivo N°. 1208 de 26 de junio de 2012 (R. O. 743 de 11 de julio del 2012, segundo suplemento). Dicho Decreto Ejecutivo derogó los Decretos Ejecutivos N°. 1877 (R. O. 418 de 24 de septiembre de 2001) y N°. 1646 (R. O. 421 de 15 de abril de 1994), a través de los cuales se creó la “Reserva Ecológica Militar Arenillas” y autorizó al entonces Ministerio de Ambiente (hoy Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica o MAAE) a redefinir los límites de esta Reserva.
2. El 19 de junio de 2013, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los ex jueces Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la causa 0002-12-IA. La causa fue sorteada el 17 de julio del 2013 para el proceso de sustanciación, correspondiendo el mismo al ex juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán.

**Caso N°. 4-15-IN**

3. El 12 de febrero de 2015, José Abel Correa Correa, Jorge Rufino Correa Correa, Demetrio Abelino Vélez Correa y otros presentaron una acción pública de

inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 2, 3 y 4 del Decreto Ejecutivo N°. 1208 de 26 de junio de 2012.

4. El 26 de marzo de 2015, la Sala de Admisión conformada por los ex jueces Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Marcelo Jaramillo Villa, admitió a trámite la acción 0004-15-IN y dispuso la acumulación de la misma a la causa N°. 0002-12-IA, encontrándose la misma en el despacho del ex juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán.
5. El día 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces constitucionales Hernán Salgado Pesantes, Teresa Nuques Martínez, Agustín Grijalva Jiménez, Ramiro Ávila Santamaría, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín, Enrique Herrería Bonnet, Carmen Corral Ponce y Karla Andrade Quevedo.
6. El 19 de marzo de 2019, en el sorteo realizado en la sesión ordinaria del Pleno del Organismo se asignó la sustanciación de la causa al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

## **II. Disposición impugnada**

7. El 19 de diciembre de 2019, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso que los accionantes y las entidades accionadas presenten informes motivados y actualizados sobre las alegaciones formuladas en la demanda.
8. A través de las acciones contenidas en las causas N°. **0002-12-IA** y **0004-15-IN**, se demanda la inconstitucionalidad por la forma y por el fondo del Decreto Ejecutivo N°. 1208 de 26 de junio del 2012.
9. El enunciado normativo impugnado se transcribe a continuación:

*Segundo suplemento del Registro Oficial N° 743 - miércoles 11 de julio del 2012*

*Decreto Ejecutivo No. 1208  
Rafael Correa Delgado  
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA  
Considerando:*

*Que mediante Decreto Ejecutivo No. 1877, publicado en el Registro Oficial No. 418 de septiembre 24 de 2001, se ratificó el establecimiento de Reserva Ecológica Arenillas, con los mismos límites de la Reserva Militar El Oro, descritos en el Decreto Ejecutivo No. 1646, publicado en el Registro Oficial No. 421 de abril 15 de 1994;*

*En el Decreto ibídem se estableció que el manejo de la Reserva Ecológica Arenillas está a cargo del Ministerio de Defensa Nacional, el mismo que se responsabilizará de que en el área se cumplan los objetivos de conservación, de conformidad con la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre y el Plan de Manejo aprobado por el Ministerio de Ambiente (...)*

*Decreta:*

**Artículo 1.-** *Derogar los Decretos Ejecutivos No. 1877 y 1646, publicados en los Registros Oficiales No. 418 y 421 de septiembre 24 de 2001 y abril 15 de 1994, respectivamente, por los cuales se creó la Reserva Ecológica Militar Arenillas, por lo que el espacio geográfico delimitado en el Decreto Ejecutivo No. 1646 no se considerará en adelante área reservada de seguridad.*

**Artículo 2.-** *Autorizar al Ministerio de Ambiente a redefinir los límites de la Reserva Ecológica Arenillas, separando ciertas áreas en donde se permitirán actividades acuícolas, agrícolas y forestales autorizadas por el Ministerio del Ambiente y Ministerio De Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, de acuerdo al proyecto de producción aprobado por las partes.*

**Artículo 3.-** *Las áreas excluidas de la Reserva Ecológica Arenillas serán adjudicadas a las organizaciones sociales campesinas calificadas por la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria a través del Plan de Fomento de acceso de tierras a los productores familiares en el Ecuador “Plan Tierras” con el fin de que dicho predio cumpla su función social para sustentar la soberanía alimentaria y el buen vivir.*

**Artículo 4.-** *Los espacios adjudicados servirán como área de producción agropecuaria, ecoturística y acuícola considerando los aspectos de Seguridad Nacional, Protección Ambiental y Soberanía Alimentaria, se prohíbe cualquier tipo de parcelación o división del espacio redefinido, para lo cual se entregará mediante adjudicación un solo título de propiedad a la organización calificada dentro del Plan Tierras y jurídicamente reconocida, el mismo que tendrá cláusulas de reversión imprescriptibles si no se cumple con el fin del presente Decreto Ejecutivo.*

**Disposición Final.-** *La ejecución del presente Decreto Ejecutivo, que entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial, encárguese a los Ministerios del Ambiente; y, Agricultura, Ganadería Acuacultura y Pesca, a través del Viceministerio de Desarrollo Rural. Dado en el Palacio Nacional, en Quito, a 26 de junio del 2012.*

### **III. Argumentos y fundamentación**

#### **Caso No. 2-12-IA**

##### **a) Por parte de los accionantes**

- 10.** Los accionantes señalan que el artículo 1 del decreto es inconstitucional por el fondo y la forma porque transgrede el principio de jerarquía del ordenamiento jurídico. El decreto ejecutivo, según los accionantes, pretende levantar la condición de “*área reservada de seguridad*” en una zona como Arenillas, considerada por el artículo 39 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado (LSPE) como “*zona de seguridad de frontera*”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> El artículo referido indica: “Art. 39.- *De la delimitación de zona de frontera.- La zona de seguridad de frontera abarca el espacio terrestre de veinte (20) kilómetros desde los límites fronterizos hacia el interior*”

11. Manifiestan que para levantar la declaratoria de la zona de seguridad es necesario contar con informes vinculantes del Consejo de Seguridad Pública y del Estado y del Ministerio de Coordinación de la Seguridad, cuestión que no fue observada por el Presidente de la República al emitir el Decreto impugnado. Asimismo, indican que incumplir los requerimientos legales para eliminar una zona de seguridad determinada por la situación fronteriza, se encuentra prohibido por el artículo 425 de la Constitución de la República, referente al orden jerárquico de las normas.
12. Señalan que levantar la declaratoria de área reservada de seguridad incumple con los deberes de protección de la seguridad nacional y la integridad territorial, pues se arrasa con la protección natural de un espeso bosque seco e impide *“defender la soberanía nacional y la integridad territorial, consignada en el artículo 158 de la Constitución...”*.
13. En cuanto al artículo 2 del Decreto, expresan que la *“mutilación”* de la Reserva Ecológica Militar Arenillas acabaría con un ecosistema de la zona Tumbesina del Pacífico, misma que debe ser protegida con el objetivo de evitar el avance del desierto peruano.
14. Manifiestan que el artículo 397 numeral 4 de la Constitución ha sido violentado por cuanto no se asegura la intangibilidad de las áreas naturales protegidas. Indican además que se vulnera el artículo 68 de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, mismo que establece que el Patrimonio del Estado debe conservarse inalterado.
15. Hacen mención a estudios sobre la biodiversidad de la zona, tanto de flora como de fauna y además indican que, se ha propiciado la mutilación del ecosistema de Arenillas, y mencionan el artículo 3 numeral 7 de Constitución de la República que establece como deber del Estado proteger el patrimonio natural del país. También citan los artículos 405 y 406 de la Constitución relativos a la conservación de los ecosistemas.
16. Manifiestan que la política agraria no debe intervenir en áreas protegidas, ni en ecosistemas frágiles o amenazados y que *“entregar la reserva ecológica a supuestos campesinos sin tierra (...) es un acto de irresponsabilidad social, económica y ecológica y una distracción o elusión, para evitar tomar medidas efectivas en la redistribución de la riqueza en el sector agrario y asegurar para los pequeños agricultores los elementos de satisfacción de sus derechos del buen vivir”*.
17. Con estos argumentos, solicitan que se declare inconstitucional el Decreto Ejecutivo No. 1208.

**a) Por parte de la Presidencia de la República**

---

*del territorio nacional, el espacio marítimo de diez (10) millas náuticas, y el espacio aéreo correspondiente”*.

18. El entonces secretario jurídico de la Presidencia señala que la Ley de Seguridad Pública y del Estado, en sus artículos 5 y 38, no prevé como requisito obligatorio los informes del Consejo de Seguridad Pública y del Estado para que el Presidente de la República pueda modificar zonas de frontera o áreas reservadas de seguridad.
19. Además, señala que los accionantes pretenden la revisión de la legalidad del Decreto Ejecutivo y no un control de constitucionalidad.
20. Manifiesta que el Decreto Ejecutivo no elimina la Reserva “Arenillas”, sino que se autoriza al Ministerio de Ambiente a redefinir sus límites para permitir a esta entidad rectora el resguardo medioambiental de la zona y la redistribución de la tierra. Por ello, solicita que la Corte deseche la demanda. Agrega que no se vulneran principios ambientales, sino que se delimitan zonas protegidas, diferenciándolas de otras zonas que tradicionalmente se destinaron al entrenamiento militar y a la ocupación de agricultores.

**b) Por parte de la Procuraduría General del Estado (PGE)**

21. El entonces director nacional de Patrocinio de la PGE manifiesta que la Ley de Seguridad Pública y del Estado establece que los informes del Consejo de Seguridad Pública y del Estado no tienen un carácter vinculante, por lo que el Presidente podía “*levantar una zona de seguridad*” directamente.
22. Indica que la zona de seguridad de frontera comprende al menos la extensión de 20 kilómetros, establecida en el artículo 39 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado. Señala que varios decretos ejecutivos han ampliado dicha extensión, por lo que no existe afectación a la misma.
23. Señala que la zona de seguridad de frontera ha comprendido dos zonas de protección: una de carácter ecológico y otra de carácter militar. El ejecutivo ha levantado únicamente la zona militar, misma que históricamente no tuvo como finalidad constituirse en una reserva ecológica.
24. Por otra parte, indica que la parte considerativa del Decreto Ejecutivo impugnado establece la importancia de la “*socialización*” de la zona desmilitarizada, su trascendencia como eje de desarrollo de políticas públicas de reforma agraria, de estímulo de propiedad asociativa y de desarrollo humano. Por ello, solicita a la Corte desechar la demanda.

**Caso No. 4-15-IN**

**a) Por parte de los accionantes**

25. Los accionantes expresan que son herederos del señor Julio Correa Vásquez, quien mediante escritura de 18 de agosto de 1952 adquirió los derechos de 16.958 hectáreas de terreno ubicadas en la parroquia Chacras, cantón Arenillas.

26. Señalan que el decreto impugnado vulneró su derecho a la propiedad porque confiscó sus hectáreas de terreno, sin activar un procedimiento de expropiación.

**b) Por parte de la Presidencia de la República**

27. El secretario general jurídico de la Presidencia señala que la zona geográfica a la que se refiere el decreto ejecutivo impugnado ha pertenecido a las Fuerzas Armadas desde 1941 y a la Administración pública central desde 1971.

28. Indica que mediante Decreto Ejecutivo No. 321 de 24 de febrero de 1971 (R. O. No. 170 de 26 de febrero de 1971), el ex Presidente José María Velasco Ibarra dispuso declarar de propiedad del Estado todos aquellos inmuebles que fueron propiedad de las Fuerzas Armadas Nacionales, juntamente con todas las construcciones e instalaciones respecto de las cuales no se disponía de justo título de propiedad. Este Decreto estableció que las personas que vean lesionados sus derechos podían presentar reclamos de pago, siempre y cuando acrediten tener un justo título.

29. Afirma que, en 1994, el ex Presidente Sixto Durán Ballén, mediante Decreto Ejecutivo No. 1646 (R. O. No. 421 de 15 de abril de 1994), redefinió los límites de la Reserva Militar de “El Oro” (10.959 hectáreas) y fijó los límites de la Reserva Ecológica “Arenillas” (124,7 hectáreas) dentro de la Reserva Militar.

30. Posteriormente, señala que el ex Presidente Gustavo Noboa Bejarano, mediante Decreto Ejecutivo No. 1877 (R. O. No. 418 de 24 de septiembre de 2001), ratificó el establecimiento de la Reserva Ecológica Militar Arenillas, disponiendo que sus límites sean los mismos fijados por el Decreto No. 1646 de 1994.

31. Indica que el decreto ejecutivo impugnado, al derogar los decretos anteriormente citados, dispuso que el espacio geográfico no se considerará como área reservada de seguridad y autorizó al Ministerio de Ambiente a redefinir los límites de la Reserva Ecológica “Arenillas”, separando ciertas áreas en donde se permitan actividades acuícolas, agrícolas y forestales, autorizadas por el Ministerio de Ambiente y el ex Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP).

32. Manifiesta que mediante Acuerdo Ministerial No. 094 (R. O. No. 787 de 12 de septiembre de 2012), el Ministerio de Ambiente redefinió los límites de la Reserva Ecológica “Arenillas”.

33. Recalca que el espacio geográfico al que se refiere el decreto ejecutivo impugnado pertenece a las Fuerzas Armadas desde el año 1941.

34. Finalmente, concluye que las medidas adoptadas en el Decreto Ejecutivo impugnado responden a lo establecido en los artículos 281 numeral 4 y 282 de la Constitución, referentes a la responsabilidad estatal de promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra. Por ende, solicita desechar la demanda de inconstitucionalidad.

**c) Por parte del entonces MAGAP**

35. El ministro señala que los accionantes presentan una escritura en la que “no existe propiedad singularizada”, por lo que los accionantes no tienen la posesión real de las 16.958 hectáreas de terreno.
36. Indica que los accionantes no tienen “*escrituras eficaces, al no haber subsanado sus vicios legales*” por lo que no son legítimos propietarios de los referidos predios. Asimismo, manifiesta que los accionantes “*debieron activar acciones legales contra las personas que ejecutaron de manera equivocada el negocio jurídico traslativo de dominio*”.

**d) Por parte de la PGE**

37. El entonces Director Nacional de Patrocinio de la PGE recuenta los antecedentes de los Decretos Ejecutivos No. 321 (de 1971), 1646 (de 1994), 1877 (de 2001) y señala que desde 1941, 16.958 hectáreas de tierras que se encuentran ubicadas en el cantón Arenillas de la provincia de El Oro estuvieron en posesión de la Fuerzas Armadas Ecuatorianas para posteriormente pasar a manos del Estado.
38. Por la coyuntura bélica que el Ecuador vivía con el Perú, dichas áreas fueron declaradas como “*Reserva Militar El Oro*”; y una vez superados los impases, estos suelos fueron declarados como “*Reserva Ecológica Arenillas*”, separando ciertas áreas para actividades agrícolas, acuícolas, y forestales debidamente autorizadas por las entidades estatales. Estas áreas fueron adjudicadas a las organizaciones calificadas por la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria a través del “Plan Tierras”.
39. Señala que el Decreto No. 321 de 1971 facultaba a aquellas personas que acrediten tener justo título de dominio sobre los inmuebles a presentar reclamaciones de pago.
40. Finalmente, manifiesta que, según los antecedentes citados, los accionantes no lograron proveer argumentos claros, específicos, pertinentes y suficientes que conduzcan a la inconstitucionalidad por el fondo del Decreto Ejecutivo No. 1208, emitido el 26 de junio del 2012. Por ello, solicitan que la Corte Constitucional deseche la demanda.

**e) Por parte de la señora Mercedes Hermelinda Castillo Murillo, en calidad de tercera interesada**

41. Manifiesta que es legítima heredera y propietaria de 1700 hectáreas ubicadas en la hacienda Cayapas y la Reserva Ecológica Arenillas. Solicita que se rechace el reclamo de los accionantes y que el Estado la indemnice por lo que considera la confiscación de sus propiedades.

## IV. Análisis constitucional

### 4.1 Competencia

42. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numerales 2, 3 y 4 de la Constitución de la República; artículos 75 y 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y en los artículos 71, 72 y 75 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

#### 4.2 Control de constitucionalidad de la disposición impugnada

##### 4.2.1 Control formal

43. Los accionantes cuestionaron la inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 1208 por la forma porque presuntamente vulnera el orden jerárquico establecido en el artículo 425 de la Constitución. Al respecto, los accionantes fundamentaron que, al emitir el Decreto impugnado, se vulneró el artículo 38 y 39 de la LSPE.
44. En concreto, los accionantes indicaron que el presidente de la República eliminó la zona de seguridad fronteriza y levantó el área reservada de seguridad, sin contar con un informe de recomendación del Consejo de Seguridad Pública y del Estado. Ello habría vulnerado el artículo 38 de la LSPE, que establece: “...son zonas de seguridad, las de frontera y las áreas reservadas de seguridad que establezca el Presidente o Presidenta de la República, por recomendación del Consejo de Seguridad Pública y del Estado, previo informe elaborado por el Ministerio de Coordinación de Seguridad o quien haga sus veces”. Adicionalmente, el artículo 39 LSPE dispone: “La zona de seguridad de frontera abarca el espacio terrestre de veinte (20) kilómetros desde los límites fronterizos hacia el interior del territorio nacional, el espacio marítimo de diez (10) millas náuticas, y el espacio aéreo correspondiente”.
45. La Corte recuerda que la acción pública de inconstitucionalidad es un mecanismo de control constitucional que garantiza la supremacía formal y material de la Constitución. El objeto de este mecanismo de control es eliminar las incompatibilidades normativas entre la Constitución y las demás disposiciones jurídicas que conforman el ordenamiento jurídico.<sup>2</sup>
46. Los accionantes pretenden que la Corte analice eventuales incompatibilidades entre el Decreto impugnado y los artículos 38 y 39 de la LSPE, sin que de ello se derive una incompatibilidad por la forma entre la disposición impugnada y la Constitución. Si bien es posible que las normas del procedimiento no estén reguladas en la Constitución, estas deben tener un fundamento constitucional para realizar el control formal. En el caso en concreto, los accionantes no han relacionado el vicio formal con alguna disposición constitucional, más allá del artículo 425 que regula la jerarquía normativa y no tiene relación con el vicio alegado.

---

<sup>2</sup> Artículo 74 de la LOGJCC.

47. La Corte resalta que las eventuales contradicciones entre normas de carácter infra constitucional, en principio, no forman parte del objeto de la acción pública de inconstitucionalidad, si de ellas no deviene un problema de compatibilidad con las disposiciones de la Constitución. Como ha señalado este organismo, “*en una acción pública de inconstitucionalidad, no le corresponde a esta Corte verificar una presunta incompatibilidad entre las normas impugnadas [refiriéndose al Reglamento Ambiental de Actividades Mineras] y las leyes vigentes*”.<sup>3</sup>
48. Por ello, la Corte desecha el cargo relativo a una presunta inconstitucionalidad por la forma alegado por los accionantes.

#### 4.2.2. Control material: consideraciones previas

49. Antes de iniciar el análisis material de la acción pública de inconstitucionalidad, es necesario señalar que la Reserva Ecológica Arenillas es un área protegida con una extensión de 13.170 hectáreas<sup>4</sup>, que se localiza en los cantones de Arenillas y Huaquillas de la provincia de El Oro. Esta Reserva ecológica se caracteriza por sus bosques secos y bosques de manglar, además de una diversidad de fauna y flora endémica.<sup>5</sup> Desde 2001, esta Reserva forma parte del patrimonio de áreas naturales del Estado y del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
50. Hasta antes de la emisión del Decreto impugnado, en 2012, la Reserva se encontraba subdividida en un área ecológica protegida (con una extensión de 14.282 ha) y otra área considerada como zona de seguridad (con una extensión de 2.800 ha).<sup>6</sup> Desde 1941, la zona de seguridad fue utilizada para prácticas militares especialmente relevantes durante los conflictos bélicos entre Ecuador y Perú. Además, en la Reserva se encuentra un área de desarrollo camaronero y agrícola.<sup>7</sup>
51. El Decreto impugnado levantó la zona de seguridad, dispuso que el MAAE redefina los límites del área ecológica y los separe de otras áreas en donde se permitan actividades acuícolas, agrícolas y forestales, previa autorización del referido MAAE en articulación con el ex MAGAP. Adicionalmente, dispuso que las áreas excluidas de la Reserva sean adjudicadas a organizaciones sociales campesinas, de acuerdo con los lineamientos del “*Plan Tierras*”.
52. El 18 de julio de 2012, el MAAE, en cumplimiento del Decreto Ejecutivo No. 1208 de 26 de junio de 2012, dictó el Acuerdo No. 94 (R.O. No. 787 de 12 de septiembre de 2012) mediante el cual se redefinieron los límites de la “*Reserva Ecológica Arenillas*”.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 32-17-IN/21 de 09 de junio de 2021, párr. 34.

<sup>4</sup> Acuerdo No. 94 emitido por el Ministerio de Ambiente (R. O. No. 787 de 12 de septiembre de 2012).

<sup>5</sup> Reserva Ecológica Arenillas, disponible en: <http://areasprotegidas.ambiente.gob.ec/es/areas-protegidas/reserva-eco%C3%B3gica-arenillas>.

<sup>6</sup> Acuerdo Ministerial No. 34 de 27 de julio de 2001, emitido por el Ministerio de Ambiente (R. O. No. 389 de 14 de agosto de 2001).

<sup>7</sup> Plan de Manejo de la Reserva Ecológica Arenillas, Ministerio de Ambiente, 2014, disponible en: <https://maeloro.files.wordpress.com/2015/08/ministerio-del-ambiente-plan-de-manejo-de-la-reserva-ecolc3b3gica-arenillas3.pdf>.

El 31 de marzo de 2015, mediante Acuerdo No. 58 emitido por el MAAE, se aprobó el Plan de Manejo de la Reserva.

53. El 19 de agosto de 2021, a través del Acuerdo No. MAAE-2021-025, publicado en el Registro Oficial No. 519 de 19 de agosto de 2021, el MAAE dispuso: “*ampliar los límites de la Reserva Ecológica Arenillas, incorporando al Sistema Nacional de Áreas Protegidas territorio cubierto por ecosistema de bosque seco y ecosistema de manglar respectivamente. Estas áreas contribuyen a la conectividad ecosistémica del área protegida y sus áreas adyacentes en una superficie de 353,31 hectárea, ubicadas en el sector Cayanas, Guabillo, parroquia Carcabón Huaquillas, cantones Arenillas y Huaquillas, provincia de El Oro*”.
54. Formuladas estas consideraciones previas, la Corte estima pertinente analizar tres problemas jurídicos derivados de las alegaciones de los accionantes, a saber, si la autorización para redefinir de los límites de la Reserva Ecológica Arenillas (ex Reserva Ecológica Militar Arenillas, en adelante “Reserva”), establecida en el Decreto impugnado: i) ¿inobservó el artículo 158 inciso segundo de la Constitución, referente a la misión de las Fuerzas Armadas en la defensa de la soberanía y la integridad territorial?; ii) ¿inobservó la obligación constitucional relativa a la intangibilidad de áreas naturales protegidas, establecidas en el artículo 397 numeral 4 de la Constitución?; y, iii) si, ¿es procedente que la Corte se pronuncie en torno a la presunta vulneración del derecho de propiedad, en los términos alegados por los accionantes?

***¿El artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 1208 inobservó el artículo 158 inciso segundo de la Constitución, referente a la misión de las Fuerzas Armadas en la defensa de la soberanía y la integridad territorial?***

55. En relación con el primer problema jurídico, los accionantes argumentan que, al levantar el área de seguridad de la Reserva, el artículo 1 del Decreto impugnado elimina la presencia de Fuerzas Armadas en la zona y arrasa con la protección de un espeso bosque seco, circunstancia que impediría defender la soberanía nacional y la integridad territorial, establecida en el artículo 158 de la Carta Suprema<sup>8</sup> y vulnera los derechos de la naturaleza (art. 71 CRE).
56. En el caso bajo análisis, el artículo 1 del Decreto cuya constitucionalidad se analiza dejó sin efecto dos decretos que crearon la Reserva Militar y, en su lugar, levantó la declaratoria del área de seguridad de una zona de más de dos mil hectáreas de la Reserva. Esta decisión se justificó sobre la base del cese de conflictos bélicos entre el Ecuador y Perú. En efecto, el 25 de abril de 2012, el Ministerio de Defensa emitió el oficio S/N,

---

<sup>8</sup> Dicho artículo dispone: “*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. La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional. Las servidoras y servidores de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se formarán bajo los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos, y respetarán la dignidad y los derechos de las personas sin discriminación alguna y con apego irrestricto al ordenamiento jurídico*”.

mediante el cual informó que la zona de influencia en la que se encontraba la Reserva Militar Arenillas no comportaba graves afectaciones o amenazas para la seguridad nacional, la soberanía nacional o la integridad territorial.

57. La Corte observa que el Decreto impugnado no modificó los límites de las zonas permanentes de frontera o la regulación especial de las mismas, establecidos en los artículos 39 y siguientes de la LSPE y el artículo 46 de su Reglamento.
58. La decisión de levantar una zona reservada de seguridad tampoco implica que las Fuerzas Armadas están impedidas de proteger esta zona del territorio ecuatoriano. Al contrario, la Constitución impone como deber fundamental de las Fuerzas Armadas, deber primordial del Estado y deber y responsabilidad de las personas proteger la soberanía nacional y la integridad territorial.<sup>9</sup>
59. A ello se suma que el propio artículo 4 del Decreto manifiesta que “*los espacios adjudicados servirán como área de producción agropecuaria, ecoturística y acuícola considerando los aspectos de Seguridad Nacional...*”. En este sentido, se libera como zona de seguridad para ser una zona protegida a efecto de que el ministerio competente sea el rector de esta zona y no desproteja a la misma.
60. Adicionalmente, la Corte estima que el artículo 158 de la Constitución no establece imperativamente la presencia de las Fuerzas Armadas en un área determinada del territorio nacional. Lo contrario equivaldría a afirmar que la protección de la soberanía nacional y la integridad territorial solo se brinda cuando el presidente de la República dispone la declaratoria de un área específica del territorio como zona reservada de seguridad y moviliza a las Fuerzas Armadas a dicha área, por lo que no se encuentran argumentos para sostener que dicha normativa comprometa la seguridad territorial del país.
61. La decisión del presidente de la República de levantar la declaratoria de zona de seguridad de la Reserva se fundamentó en consideraciones estratégicas, específicas y coyunturales de política pública, tanto en el área de defensa, como en las áreas ambientales y de redistribución de la tierra<sup>10</sup> y, por ello, no es contraria al deber fundamental de protección de la soberanía nacional encomendado constitucionalmente al Estado y a las Fuerzas Armadas. Respecto a la presunta vulneración de derechos de la naturaleza, los accionantes sostienen que la misma se produjo al levantar la declaratoria del área de seguridad, dado que se “*arrasa*” con el bosque seco. Sin embargo, la Corte no encuentra méritos en dicha alegación dado que el artículo 1 del Decreto impugnado no eliminó la intangibilidad del área ecológica de la Reserva, sino

---

<sup>9</sup> La Constitución contempla como deber primordial de los órganos del Estado “*garantizar y defender la soberanía nacional*” (art. 3 num. 2) y como deber y responsabilidad de los ciudadanos “*defender la integridad territorial del Ecuador...*” (art. 83 num. 3). El artículo 158 inciso segundo de la Constitución refiere que “*las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial*”.

<sup>10</sup> El considerando tercero del decreto impugnado específicamente expone: “*que una vez firmados los acuerdos de paz con la República de Perú ya no es necesario mantener una reserva militar...*”.

que la mantuvo de acuerdo con los límites establecidos por el ministerio competente. De allí que, en abstracto, no se evidencien afectaciones al derecho de la naturaleza al respeto integral de su existencia, como alegan los accionantes. Cabe notar que el Decreto impugnado solo autorizó la redefinición de los límites. En este sentido, si los accionantes estiman que existe una incompatibilidad constitucional en la redefinición de los límites del área ecológica, podrían ejecutar las acciones correspondientes en contra del acto específico que redefinió tales límites.

62. Por las razones expuestas, la Corte considera que el artículo 1 del Decreto impugnado no contraviene el artículo 158 de la Constitución ni los derechos de la naturaleza.

*¿El Decreto Ejecutivo No. 1208 inobservó la obligación constitucional relativa a la intangibilidad de áreas naturales protegidas, establecidas en el artículo 397 numeral 4 de la Constitución?*

63. Los accionantes señalaron que los artículos 2, 3 y 4 del Decreto impugnado vulneran la intangibilidad de áreas naturales e infringen el deber estatal de proteger áreas naturales. Los accionantes fundamentaron que “*la mutilación*” de la Reserva acabaría con un ecosistema de la zona Tumbesina del Pacífico, misma que debe ser protegida con el objetivo de evitar el avance del desierto peruano. Los accionantes citan varias disposiciones de la Constitución que se refieren a los derechos de la naturaleza y el sistema nacional de áreas protegidas.
64. Además, aportan una “*justificación ecológica*” elaborada por el biólogo Alfredo Luna y el Estudio de alternativas de manejo de la Reserva Ecológica Arenillas, elaborado por el Ministerio de Defensa Nacional y la Fundación Ecuatoriana de Investigación y Manejo Ambiental en abril de 2000.
65. Las entidades demandadas, por su parte, aportaron los memorandos No. MAE-PRC-SMC-2012-0629-M, de 06 de julio de 2012; MAE-DGCMC-SGMC-2012-0394, MAE-DGMC-SGMC-2012-0395 y MAE-SGMC-2012-0470, de 12 de julio de 2012 y MAE-SPN-2012-0190 y MAE-CGJ-2012-1548 de 15 de julio de 2012, todos ellos emitidos por el MAAE, que contienen los estudios e informes técnicos para la redefinición del área ecológica de la Reserva.
66. En relación con la obligación estatal de intangibilidad de áreas naturales y la gestión de áreas naturales protegidas, la Constitución en su artículo 397 numeral 4 establece la obligación estatal de “[a]segurar la intangibilidad de las áreas naturales protegidas, de tal forma que se garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas de los ecosistemas. El manejo y administración de las áreas naturales protegidas estará a cargo del Estado”.
67. El artículo 404 de la Constitución manifiesta que la gestión del patrimonio natural del Ecuador “*se sujetará a principios y garantías consagrados en la Constitución y se llevará a cabo de acuerdo con el ordenamiento territorial y una zonificación ecológica, de acuerdo con la ley*”. El artículo 405 de la Constitución, por su parte, dispone: “Art.

405.- *El sistema nacional de áreas protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas. El sistema se integrará por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado, y su rectoría y regulación será ejercida por el Estado. El Estado asignará los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del sistema, y fomentará la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión. Las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán adquirir a ningún título tierras o concesiones en las áreas de seguridad nacional ni en áreas protegidas, de acuerdo con la ley.*” Adicionalmente, el artículo 406 de la Carta Suprema señala que “*el Estado regulará la conservación, manejo y uso sustentable, recuperación, y limitaciones de dominio de los ecosistemas frágiles y amenazados; entre otros, los páramos, humedales, bosques nublados, bosques tropicales secos y húmedos y manglares, ecosistemas marinos y marinos-costeros*”.

68. De acuerdo con las disposiciones transcritas, el Estado tiene la obligación constitucional de adoptar medidas legales y administrativas, así como políticas públicas dirigidas a garantizar la conservación e incluso intangibilidad de ciertos ecosistemas especialmente protegidos. La Constitución es clara en señalar que estos ecosistemas están sujetos a un régimen de protección especial más intenso, prohibiendo por ejemplo la explotación de estas áreas (art. 407 CRE).
69. Esta protección constitucional impone tanto por parte de las entidades públicas, así como de todas las personas, la obligación de proteger estos ecosistemas. De manera específica, obliga a los órganos estatales a delimitar y materializar ciertas zonas naturales en donde, por regla general, está expresamente prohibida la realización de actividades que puedan destruirlas
70. A partir del examen en abstracto del Decreto impugnado, en el caso bajo análisis se observa que el Ejecutivo autorizó al MAAE a redefinir el área ecológica de la Reserva, separando de la misma ciertas áreas que en su momento fueron ocupadas para actividades militares y en las que se realicen actividades agrícolas y agrícolas. En este sentido, el presidente de la República dispuso que de la zona militar de la Reserva se delimiten ciertas áreas “*en donde se permitirán actividades acuícolas, agrícolas y forestales autorizadas por el Ministerio del Ambiente y Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, de acuerdo al proyecto de producción aprobado por las partes*”.<sup>11</sup>
71. El Decreto impugnado ordenó que las zonas excluidas del área ecológica, anteriormente destinadas a actividades militares, fuesen adjudicadas a organizaciones sociales campesinas, lo cual en abstracto y siempre y cuando se realicen actividades con responsabilidad ambiental, es compatible con los mandatos establecidos en los artículos

---

<sup>11</sup> Ello se dispuso luego de que el MAAE, mediante oficio No. MAE-D-2012-0104 de fecha 01 de febrero del 2012, remitió a la Presidencia el "Estudio de alternativas para la rectificación de límites de la Reserva Ecológica Arenillas" y que los Ministerio de Ambiente, Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca; y, Defensa Nacional solicitaran la redefinición de los límites de la Reserva Ecológica Militar Arenillas.

66 numeral 26, 281, 323 y 324 de la Constitución, relativos al acceso a la propiedad y, particularmente, con el acceso del campesinado a la tierra.

72. El artículo 4 del Decreto impugnado señala que las adjudicaciones otorgadas pueden ser revertidas, en caso de que los adjudicatarios no cumplan con los fines del Decreto, entre los cuales se destacan la protección de la Reserva ecológica, la seguridad nacional, la protección ambiental y la soberanía alimentaria.
73. En razón de lo expuesto, esta Corte Constitucional observa que el Decreto demandado no ordenó mutilar la Reserva, como alegan los accionantes, sino que dispuso redefinir el área ecológica diferenciándola del área previamente destinada a actividades militares y de seguridad nacional. Por el contrario, la Reserva mantiene su *intangibilidad*, pero de acuerdo con los límites que defina el ministerio competente. Es decir, se autoriza la existencia de una zona intangible en donde no se pueden realizar actividades y otra que permite el acceso a tierras por parte de comunidades que viven en el sector bajo la regulación del Estado.
74. A efectos de tener mayor referencia sobre el alcance de dicho decreto, se describe cómo se realizó la redefinición del área ecológica de la reserva se realizó con base en los siguientes informes técnicos: i) memorando No. MAE-PRC-SMC-2012-0629-M, de fecha 06 de julio de 2012, mediante el cual el despacho de la Subsecretaría de Gestión Marina y Costera del MAAE remitió al director de Gestión y Coordinación Marina y Costera, el plano en formato JPG de la propuesta de los nuevos límites del Área Protegida Reserva Ecológica Arenillas y las coordenadas en formato Excel, para su revisión y aprobación, ii) memorando No. MAE-DGMC-SGMC-2012-0395, de fecha 12 de julio de 2012, mediante el cual el director de Gestión y Coordinación Marina y Costera remitió al despacho de la Subsecretaría de Gestión Marina y Costera del MAAE, el “*Estudio técnico para la redefinición de límites de la Reserva Ecológica Arenillas*” y recomendó que se proceda a elaborar el borrador del Acuerdo de redefinición de límites del Área Protegida para ser considerada por la máxima autoridad, iii) memorando No. MAE-SPN-2012-0190, de fecha 15 de julio del 2012, mediante el cual la Subsecretaría de Patrimonio Forestal del MAAE, remite a la Coordinación General Jurídica, la aprobación del informe técnico para la delimitación de los límites de la Reserva Ecológica Arenillas.
75. Mediante Acuerdo Ministerial No. 94 de 12 de septiembre de 2012, el MAAE resolvió: *“...Redefinir los límites de la "Reserva Ecológica Arenillas", misma que forma parte del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado; localizada en la jurisdicción de la provincia de El Oro, cantones Arenillas y Huaquillas, en una extensión total de 13.170,025 ha (...) Art. 2.- Para los fines de conservación de esta área protegida, se deberá implementar el respectivo Plan de Manejo, el mismo que contendrá los estudios básicos, estrategias y programas necesarios e indispensables para la conservación y el uso sustentable de los recursos que existen en el área, incluyendo el financiamiento requerido, el cual será implementado como una sola unidad de administración. Se realizarán además los trabajos complementarios que sean necesarios para la delimitación física de la Reserva Ecológica Arenillas. Art. 3.- Prohibir todas aquellas*

*actividades que no sean compatibles con los fines que persigue el área declarada conforme a la ley a partir de la suscripción del presente acuerdo...”.*

76. Posteriormente, en 2015, mediante Acuerdo Ministerial Nro. 058, de 31 de marzo de 2015, se aprobó el Plan de Manejo de la Reserva Ecológica Arenillas. Este Plan de Manejo es un *“instrumento técnico y de planificación que rige la gestión del área protegida, que contiene los principios, directrices y normas para alcanzar la coexistencia armónica entre el uso racional de los recursos, los bienes y servicios que genera y garantice la conservación de los procesos ecológicos que determinan la funcionalidad de los ecosistemas inmersos en el área”*.<sup>12</sup>
77. La Corte también observa que el 07 de abril de 2021, la Dirección de Áreas Protegidas y Otras formas de Conservación realizó el *“Informe técnico MAE-SPN-DAP-2021-010 para el proceso de ampliación y redelimitación de la Reserva Ecológica Arenillas”*, en cuyas conclusiones se incluyó: *“la propuesta de ampliación incrementa la superficie bajo conservación del patrimonio natural y el aporte de servicios ecosistémicos de la Reserva Ecológica Arenillas, como la regulación climática regional y la provisión alimentaria de forma sostenible, proveniente del área de manglar, el cual es el sustento para varias familias que realizan sus actividades de pesca artesanal. El área propuesta para la ampliación no se superpone con concesiones mineras, bloques petroleros, infraestructura de ningún tipo, sistemas productivos, predios de propiedad o posesión privada o comunitaria, ya que se trata de una zona eminentemente prístina tanto en la parte de manglar como de bosque secos, lo que garantiza que no hay afectación a derechos preexistentes; por tanto no existen limitaciones legales u otras establecidas por el Estado o por particulares que impidan la incorporación de estas áreas a la Reserva Ecológica Arenillas. Hay que recalcar el interés de los GADs locales para la incorporación de este territorio en un nivel de conservación estricto, conforme quedará establecido”*. En función de aquello, el referido Informe recomendó: *“Ampliar la superficie de la Reserva Ecológica Arenillas”*.
78. Es así que, mediante Acuerdo Ministerial No. MAAE-2021-025, publicado en el Registro Oficial No. 519 de 19 de agosto de 2021, el MAAE modificó el Acuerdo Ministerial No. 94 de 2012 y amplió los límites de la Reserva Ecológica Arenillas, incorporando a la misma 353,31 hectáreas de bosque seco y de ecosistema de manglar a la misma.
79. Más allá de la descripción de la aplicación de Decreto impugnado, la Corte no encuentra elementos que denoten la inconstitucionalidad del Decreto demandado y tampoco considera que, en abstracto, el mismo incumpla la obligación estatal de asegurar la intangibilidad de áreas protegidas, establecida en los artículos 397 numeral 4 y 405 de la Constitución. Como se señaló anteriormente, si los accionantes se encuentran inconformes con la redefinición de los límites del área ecológica, podrían ejecutar las acciones correspondientes en contra del acto específico que redefinió tales límites.

---

<sup>12</sup> Plan de Manejo de la Reserva Ecológica Arenillas. Disponible en: <http://maetransparente.ambiente.gob.ec/documentacion/Biodiversidad/PLAN%20DE%20MANEJO%20REAr%202015.pdf>.

**80.** La Corte estima oportuno resaltar que este pronunciamiento se expide en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad, por lo que no constituye una decisión sobre vulneraciones de derechos específicos que puedan producirse en casos concretos. En caso de que los actos u omisiones de las autoridades públicas lesionen derechos constitucionales concretos, los accionantes pueden activar las garantías jurisdiccionales que estimen idóneas, así como cualquier otra vía judicial que se considere pertinente.

*¿Es procedente que la Corte se pronuncie en torno a si el Decreto Ejecutivo No. 1208 vulneró el derecho de propiedad de los accionantes?*

**81.** Los accionantes José Abel Correa Correa y otros señalaron que los artículos 2, 3 y 4 del Decreto impugnado son confiscatorios, pues el Estado se ha apropiado ilícitamente de sus tierras. La señora Mercedes Hermelinda Castillo Murillo compareció al proceso indicando que los referidos accionantes no son legítimos propietarios de las tierras aludidas en el Decreto impugnado. A su vez, la Presidencia ha adjuntado copias simples de la inscripción de las hectáreas de terreno comprendidas por la Reserva en el Registro de la Propiedad del cantón Huaquillas, de la protocolización de la documentación correspondiente a la legalización de la Reserva y ha señalado que dichos predios pertenecen legalmente a las Fuerzas Armadas del Ecuador desde 1941 y al Estado ecuatoriano desde 1971.

**82.** De lo expuesto, se evidencia un eventual conflicto relativo a la titularidad del derecho de dominio sobre las tierras objeto del Decreto impugnado entre el Estado ecuatoriano, los legitimados activos en el caso N.º 0004-15-IN y la persona que compareció como tercero con interés. Este conflicto deviene de la aplicación del Decreto impugnado y no de su compatibilidad material con la Constitución.

**83.** Por ello, no corresponde que mediante acción pública de inconstitucionalidad la Corte se pronuncie sobre la titularidad del dominio que reclaman los accionantes.

## **V. Decisión**

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

- 1.** Negar las acciones públicas de inconstitucionalidad planteadas en los casos No. 2-14-IA y 4-15-IN.
- 2.** Notifíquese y archívese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto salvado del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría, en sesión ordinaria de martes 21 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA No. 2-12-IA y acumulado/21**

**VOTO SALVADO**

**Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría**

1. En la Sentencia N°. 2-12-IA y 4-15-IN (acumulado), a base de un proyecto elaborado por el juez Agustín Grijalva Jiménez, voté en contra y expreso mis razones que sustentan mi desacuerdo.

2. La Corte desestimó las demandas de acción pública de inconstitucionalidad planteadas en contra del decreto ejecutivo, que derogó los decretos que crearon la “Reserva Ecológica Militar Arenillas”, dispuso al Ministerio de Ambiente redefinir los límites del área ecológica de esta Reserva y excluir ciertas áreas, autorizó “*actividades acuícolas, agrícolas y forestales*” en la Reserva, determinó la adjudicación a organizaciones sociales campesinas, y se ordenó que el área militar no se considerará como área de seguridad.

3. Este voto razonado lo dividiré en cuatro partes: i) la Reserva Ecológica Arenillas; ii) la Reserva y los derechos de la naturaleza; iii) la regresividad de derechos y la justificación; iv) la discrecionalidad para determinar el área de una Reserva.

i) *La Reserva Ecológica Arenillas*

4. Cuando la Corte tiene conocimiento de lugares que tienen particular importancia por su biodiversidad, como es el caso de la Reserva Ecológica Arenillas (“la Reserva”), no se debe desaprovechar la ocasión para conocer esos lugares y apreciarlos. Solo se protege lo que se nombra, se conoce y se valora.

5. La Reserva se localiza en los cantones de Arenillas y Huaquillas de la provincia de El Oro, al sur-oeste del Ecuador, en el límite con el Perú. Pertenece a la Región de Endemismo Tumbesina y es uno de los últimos remanentes de bosque seco tropical por debajo de los 100 metros al nivel del mar. Tiene una extensión de 13.170 hectáreas. Es parte del mismo ecosistema que fue declarado por la UNESCO como reserva de biosfera transfronteriza “Bosque de Paz” en el borde entre Ecuador y Perú. Colinda, del lado peruano, con reservas naturales como “Manglares de Tumbes”<sup>1</sup>, “Cerros de Amotape” y la “Reserva Nacional Tumbes” que forman parte de dicha reserva de biósfera.

6. La flora de la Reserva está conformada por 178 especies, agrupadas en 139 géneros, 59 familias y 26 órdenes, entre las que se destacan siete especies de orquídeas: *Epidendrum bracteolatum*, *Oncidium hyphaematicum*, *Encyclia aspera*, *Notylia replicata*, *Campylocentrum micranthum* y *Rodriguezia strobelli* y *Zelenchoa onusta*.

---

<sup>1</sup>Plataforma digital única del Estado peruano: <https://www.gob.pe/institucion/sernanp/informes-publicaciones/1928742-santuario-nacional-los-manglares-de-tumbes>

7. La Reserva Ecológica Arenillas ha sido identificada como un refugio para mamíferos grandes y medianos, entre los que se cuentan especies como *Tamandua mexicana*, *Odocoileus virginianus*, *Puma concolor*, *Lycalopex sechurae*, *Eira barbara*, entre otros. En cuanto a invertebrados, se han inventariado 122 especies de insectos, distribuidos en 93 géneros, 40 familias y 11 órdenes.<sup>2</sup> Entre los vertebrados, se han identificado 9 especies de anfibios, 153 especies de aves, 31 especies de mamíferos.

8. La vegetación se vuelve más arbustiva conforme se acerca a la costa, donde hay 2.800 hectáreas de manglar.

9. En este bosque seco del sur del país se produce uno de los fenómenos naturales únicos y más impresionantes del Ecuador: el florecimiento de lo guayacanes. Jorge Toapanta Vera, agricultor de El Oro y dirigente de la Asamblea Pro Defensa de Nuestros Ríos califica esta reserva como “*el Yasuní de la provincia de El Oro.*”<sup>3</sup>

ii) *La Reserva y los derechos de la naturaleza*

10. Los accionantes, entre otras alegaciones, consideraron que el Decreto mutila la Reserva, afecta al ecosistema, permite el avance del desierto al sur, y que vulneran las normas que garantizan los derechos de la naturaleza.

11. En la sentencia 22-18-IN/21, la Corte declaró al ecosistema de manglar como sujeto de derechos<sup>4</sup> y como tal tienen derecho, como lo establece la Constitución, a “*que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.*”

12. La Reserva también forma un ecosistema y que, como se ha visto en el acápite anterior, está conformada por seres bióticos y abióticos que están interrelacionados.

13. Cuando la Corte logra identificar un ecosistema, que puede ser individualizado con nombre, ubicación, características, biodiversidad, entonces puede declararlo jurisdiccionalmente como sujeto de derechos.

14. El reconocimiento jurisdiccional si bien no es indispensable para respetar la naturaleza, permite especificar en casos concretos el daño y la reparación integral.

15. En la Reserva, que tiene una diversidad enorme y que constituye, desde una perspectiva extractivista, una “riqueza” natural, se presentan muchas amenazas. Entre otras, la tala furtiva, el cambio del uso de suelo, la ampliación ilegal de camaroneras, la redefinición de sus límites y el aislamiento ecológico. En las áreas circundantes a la Reserva son los conflictos por la tenencia de la tierra, debido a asentamientos e invasiones

---

<sup>2</sup>Red Latinoamericana y del Caribe para la conservación de los murciélagos: <https://www.relcomlatinoamerica.net/%C2%BFqu%C3%A9-hacemos/conservacion/aicoms-sicoms/aicoms-sicoms-buscador/ad/aicoms,1/arenillas,189.html>

<sup>3</sup> Mongabay: <https://es.mongabay.com/2017/07/ecuador-reserva-ecologica-arenillas/>

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 22-18-IN/21, párrafo 43.

dentro de sus límites.<sup>5</sup> Con respecto al manglar, “*los manglares son los ecosistemas más amenazados, ya que debido a la rentabilidad económica que representa el establecimiento de camaronerías, se realizan adjudicaciones por parte del Estado sin considerar la importancia biológica de estas áreas, primando solo la situación económica y política. Sumado las actividades de ampliación de la frontera agrícola y ganadera, la extracción de leña, ... ponen en riesgo la permanencia de esta formación vegetal y la subsistencia de su biodiversidad.*”<sup>6</sup> Además, en la Reserva se encuentra un área de desarrollo camaronero y agrícola.<sup>7</sup>

**16.** La mejor forma de brindar protección reforzada a un ecosistema o a un elemento particular de la naturaleza, es reconocer que es sujeto de derechos. Para garantizar la intangibilidad de una zona protegida, el reconocimiento de la titularidad de derechos es una garantía para que se preserve y se mantenga al ecosistema.

**17.** A un sujeto de derechos se le debe respetar (obligaciones negativas) y promover sus derechos (obligaciones positivas). A un ecosistema, entonces, hay que dejarlo que mantenga sus ciclos naturales y su evolución naturales (obligaciones negativas) y tomar todas las medidas para protegerlo (obligaciones positivas).

**18.** La titularidad de derechos permite abordar los problemas como vulneraciones, identificar de mejor manera los responsables y también precisar las formas de reparación. Si bien la mejor acción constitucional para lograr este objetivo es la garantía de protección de derechos, no es menos cierto que en una acción de inconstitucionalidad sí se podría determinar violación de derechos e incluso reparación integral, cuando se logra determinar un daño.<sup>8</sup>

**19.** La sentencia establece que, “*en abstracto, no se evidencien afectaciones al derecho de la naturaleza al respeto integral de su existencia, como alegan los accionantes...*” En otras palabras, la Corte ha dicho en el caso que no es necesario mirar cuestiones concretas porque se trata de una inconstitucionalidad y es control abstracto. Sin embargo, aspectos concretos de un caso pueden ayudar a comprender la aplicación de una norma y del expediente se desprenden algunos hechos importantes que denotan la amenaza y el daño a la Reserva. Si los efectos de la norma generan vulneraciones, entonces se presentan argumentos para que una acción de control abstracto pueda ser impugnada por inconstitucional.

---

<sup>5</sup> Burneo, S. F., M. D. Proaño y D. G. Tirira. *Plan de acción para la conservación de los murciélagos del Ecuador* (Quito: Programa para la Conservación de los Murciélagos del Ecuador y Ministerio del Ambiente del Ecuador, 2015).

<sup>6</sup> Plan de Manejo Reserva Ecológica Militar Arenillas: [https://www.researchgate.net/profile/Leonardo-Ordenez-Delgado/publication/330118065\\_Plan\\_de\\_Manejo\\_de\\_la\\_Reserva\\_Ecologica\\_Militar\\_Arenillas\\_REMA/inks/5c2e8c50299bf12be3ab320c/Plan-de-Manejo-de-la-Reserva-Ecologica-Militar-Arenillas-REMA.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Leonardo-Ordenez-Delgado/publication/330118065_Plan_de_Manejo_de_la_Reserva_Ecologica_Militar_Arenillas_REMA/inks/5c2e8c50299bf12be3ab320c/Plan-de-Manejo-de-la-Reserva-Ecologica-Militar-Arenillas-REMA.pdf)

<sup>7</sup> Plan de Manejo de la Reserva Ecológica Arenillas, Ministerio de Ambiente, 2014, disponible en: <https://maeloro.files.wordpress.com/2015/08/ministerio-del-ambiente-plan-de-manejo-de-la-reserva-ecolc3b3gica-arenillas3.pdf>.

<sup>8</sup> Constitución, artículo 137.

20. En este caso, como efecto de la norma impugnada, la protección de la Reserva se limitó y se generaron problemas como la tala de árboles o la mutilación del ecosistema. Para mí estas eran razones que debían ser tomadas en cuenta para resolver la inconstitucionalidad.

iii) *La regresividad de derechos y la justificación*

21. La Constitución establece que “*será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.*”<sup>9</sup>

22. La regla es que no puede existir regresividad cuando se ha alcanzado un nivel determinado en el ejercicio o protección de derechos. La excepción es que, si se justifica de forma adecuada y rigurosa (estricto escrutinio), se podría limitar, restringir o regresar en lo avanzado en derechos.

23. En la causa hay que determinar si ha habido un ejercicio de derechos; en este caso es la protección de la Reserva. Y si hay constata regresividad, debería justificarse.

24. La Reserva tiene protección desde el año 1971. Si bien la protección se justificaba por razones de seguridad nacional (coyuntura bélica entre Ecuador y Perú) –y por eso tiene sentido pasar de reserva militar a reserva ecológica— el efecto es que logró preservar este ecosistema y que se evite los problemas típicos del llamado “*desarrollo*”, tales como urbanización, destrucción de ecosistemas y de la biodiversidad, monocultivos y más.

25. Desde el año 2001, esta Reserva forma parte del patrimonio de áreas naturales del Estado y del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Hasta antes de la emisión del Decreto impugnado, en 2012, la Reserva se encontraba subdividida en un área ecológica protegida (con una extensión de 14.282 hectáreas) y otra área considerada como zona de seguridad (con una extensión de 2.800 hectáreas).<sup>10</sup>

26. En términos de progresividad en el ejercicio de derechos, desde la perspectiva de la naturaleza, correspondía que la zona de seguridad sea parte del área ecológica protegida. Lo que sucedió fue que esa zona se distribuyó para actividades ajenas a las que corresponde al ciclo vital de un ecosistema: actividades acuícolas, agrícolas y forestales. En este sentido, considero que existe una regresividad.

27. La Corte, a pesar de que reconoce que el Estado y las personas tienen “*la obligación de proteger estos ecosistemas. De manera específica, obliga a los órganos estatales a delimitar y materializar ciertas zonas naturales en donde, por regla general, está expresamente prohibida la realización de actividades que puedan destruirlas*”, termina permitiendo las actividades acuícolas, agrícolas y forestales autorizadas por el Ministerio

<sup>9</sup> Constitución, artículo 11 (8).

<sup>10</sup> Acuerdo Ministerial No. 34 de 27 de julio de 2001, emitido por el Ministerio de Ambiente (R. O. No. 389 de 14 de agosto de 2001).

del Ambiente y Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, y la adjudicación a organizaciones sociales campesinas para que realicen actividades con responsabilidad ambiental. Para rematar considera que una redefinición de la reserva, que acaba disminuyéndola, no es una mutilación de la Reserva y que se mantiene la intangibilidad.

**28.** Al existir regresividad, debe presentarse una debida justificación. El decreto en sus considerandos hace referencia a competencias legales de la Presidencia y del Ministerio encargado del ambiente y al fomento y promoción de una política redistributiva de las tierras rurales. No hay alusión alguna a los derechos de la naturaleza. En este sentido, al no haber una justificación sobre la disminución del área protegida, se vulneró el principio de progresividad y la prohibición de regresividad.

**29.** Si bien, como reconoce la sentencia, en el año 2021 el MAAE dispuso “*ampliar los límites de la Reserva Ecológica Arenillas, incorporando al Sistema Nacional de Áreas Protegidas territorio cubierto por ecosistema de bosque seco y ecosistema de manglar respectivamente...*”, un hecho posterior no incide de modo alguno a que, en el año 2012, se haya mutilado el área protegida de la Reserva mediante un decreto que vulnera derechos.

iv) *La discrecionalidad para determinar el área de una Reserva*

**30.** En el presente caso, el Decreto autorizó al Ministerio de Ambiente a que redefina “*los límites de la Reserva Ecológica Arenillas, separando ciertas áreas en donde se permitirán actividades acuícolas, agrícolas y forestales*”.

**31.** La Corte ha dicho que

*al delegar a la autoridad ambiental, su definición, se permite una discrecionalidad que es contraria a la naturaleza de la norma constitucional que protege los derechos de la naturaleza y sus ecosistemas frágiles. La protección al ecosistema de manglar requiere de certeza, porque tiene derechos y porque la Constitución lo define como un ecosistema frágil.<sup>11</sup>*

**32.** El decreto se limita a delegar al Ministerio de Ambiente para que defina límites y determine adjudicaciones.

**33.** En el control de constitucionalidad es tan importante el control formal como el material. El formal tiene que ver con la autoridad que emite el acto y con el procedimiento contemplado con la ley. El material tiene que ver con la adecuación de un acto con la Constitución y con los derechos.

**34.** El Decreto señala la autoridad competente y remite a que se hagan las limitaciones y adjudicación mediante acto administrativo. Si solo se limitara al control formal, no existiría problema alguno con el Decreto. Sin embargo, cuando se trata de derechos, como

---

<sup>11</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 22-18-IN/21, párrafo 71.

en este caso la naturaleza, la discrecionalidad está restringida a no vulnerar derechos y a promover su ejercicio progresivo.

**35.** En otras palabras, en el sistema jurídico ecuatoriano no se permite la absoluta discrecionalidad para tomar decisiones. No se puede, pues, mediante actos administrativos vulnerar derechos. Si eso sucede, el acto jurídico deviene en arbitrario y, cuando corresponda, la Corte Constitucional debe ejercer su competencia de control formal y material.

\*\*\*

**36.** Por todas las razones anteriores, considero que debió haberse tomado en cuenta los derechos de la naturaleza, haberse declarado a la Reserva Ecológica Arenillas como sujeto de derechos y haberse declarado la inconstitucionalidad del Decreto.

Ramiro Avila Santamaría  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría, en la causa 2-12-IA y acumulado, fue presentado en Secretaría General el 22 de diciembre de 2021, mediante correo electrónico a las 09:02; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**