

SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR:

Abg. Marcos Arteaga Valenzuela, Director Nacional de Patrocinio, Delegado del Procurador General del Estado, conforme lo dispuesto en los artículos 2 y 6 de la Codificación de la Ley Orgánica institucional, y los pertinentes de su reglamento orgánico funcional; dentro de la **acción pública de inconstitucionalidad de acto normativo No. 0032-17-IN**, interpuesta por Fred Larreátegui Fabara y otros en contra del Reglamento Ambiental de Actividades Mineras emitido por el Ministerio del Ambiente, ante ustedes comparezco y manifiesto:

I. NORMA JURÍDICA OBJETO DE LA DEMANDA.-

El legitimado activo demanda la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 86 y 136 del Acuerdo Ministerial Nos. 037, emitidos por el Ministro del Ambiente que contiene el Reglamento Ambiental de Actividades Mineras, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 213 del 27 de marzo de 2014 (en adelante la "norma impugnada" o "RAAM").

II. INCONSTITUCIONALIDADES ALEGADAS.-

De acuerdo a la presente demanda, la norma impugnada es inconstitucional, en relación a los siguientes artículos de la Constitución de la República:

Artículos 3; 11 numerales 1, 3, 4, 5, 6, 8 y 9; 10; 11; 227; 283; 411; 413; 426; 424 y 425 de la Constitución de la República del Ecuador

III. ANÁLISIS JURÍDICO.-

Los accionantes demandan la inconstitucionalidad del RAAM, ya que afirman que este acto normativo viola los derechos de la naturaleza, la garantía de protección de los caudales ecológicos y el principio de jerarquía normativa, consagrados en el texto constitucional.

Para el presente análisis jurídico, conviene revisar algunas normas jurídicas que son relevantes para la presente demanda, con el fin de precisar el alcance de las competencias que la Constitución ha atribuido a los Ministerios como entes ejecutores de políticas públicas y así determinar si el RAAM es incompatible con las disposiciones constitucionales alegadas.

Los artículos 141 y 154 de la Constitución de la República disponen:

Art. 141.- La Presidenta o Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva, es el Jefe del Estado y de Gobierno y responsable de la administración pública.

La Función Ejecutiva está integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas.

- 42 -
Cese de
falsos

Art. 154.- A las ministras y ministros de Estado, además de las atribuciones establecidas en la ley, les corresponde:

1. Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión.
2. Presentar ante la Asamblea Nacional los informes que les sean requeridos y que estén relacionados con las áreas bajo su responsabilidad, y comparecer cuando sean convocados o sometidos a enjuiciamiento político.

Como se puede apreciar de las normas constitucionales citadas, los Ministerios gozan de competencia para expedir los acuerdos que requieran su gestión en lo que respecta a la rectoría, planificación ejecución y evaluación de las políticas públicas. En este sentido, mediante Decreto Ejecutivo No. 1630 publicado en el Registro Oficial No. 561 del 1 de abril del 2009, se transfieren al Ministerio del Ambiente todas las competencias, atribuciones, funciones y delegaciones que en materia ambiental ejercían la Subsecretaría de Protección Ambiental del Ministerio de Minas y Petróleos, la Dirección Nacional de Protección Ambiental Minera, DINAPAM, y la Dirección Nacional de Protección Hidrocarburífera, DINAPAH. Por lo tanto, le corresponde al Ministerio del Ambiente, como la autoridad nacional ambiental, regular, en todo el territorio nacional, la gestión ambiental en las actividades mineras en todas sus fases conforme lo prescrito en la Ley de Minería vigente, con el fin de prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar y reparar los impactos ambientales y sociales derivados de las actividades mineras en la República del Ecuador.

Con este antecedente, el presente escrito está dividido en dos partes fundamentales que entrañan el contenido básico de la demanda de inconstitucionalidad presentada en contra del RAAM: 1) Sobre las supuestas violaciones a los derechos de la naturaleza y 2) Sobre la alegada vulneración a la protección de los caudales ecológicos.

1. Sobre las supuestas violaciones a los derechos de la naturaleza.

La Constitución de la República del Ecuador, en el artículo 1, establece que: "Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible." Igualmente, el artículo 3 señala como deberes primordiales del Estado: "Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir" y "Proteger el patrimonio natural y cultural del país."

Nuestra Constitución ha sido paradigmática en el mundo y le ha conferido derechos a la naturaleza, según lo establecido en los artículos 71, 72 y 73, a saber: a) a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos; b) a la protección de la naturaleza y a la promoción del respeto a todos los elementos que forman un ecosistema; c) a la restauración; d) a la adopción de las medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas; e) a la aplicación de medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales.

El artículo 83 establece: "Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley: 3. Defender la integridad territorial del Ecuador y sus recursos naturales; 6. Respetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible; 13. Conservar el patrimonio cultural y natural del país, y cuidar y mantener los bienes públicos.

Por otro lado, la Constitución establece normas claras sobre el régimen de desarrollo que procura el desarrollo económico del país y el respeto de los derechos de la naturaleza, de manera que nos son principios que se contraponen o excluyen sino que son complementarios. Así, el art. 275 señala:

"El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay. El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente. El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza."

En la misma línea, el artículo 313 establece:

"El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia. Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social. Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley."

Por su parte, la legislación infraconstitucional ha previsto disposiciones claras y específicas para el adecuado manejo ambiental, de tal manera de precautelar el desarrollo de la nación en armonía con los derechos de la naturaleza. Así, la Ley de Minería norma el ejercicio de los derechos soberanos del Estado Ecuatoriano, para administrar, regular, controlar y gestionar el sector estratégico minero, de conformidad con los principios de sostenibilidad, precaución, prevención y eficiencia; en sus Capítulos II y III del Título IV establece las obligaciones de los titulares mineros respecto de la preservación del medio ambiente; y, norma respecto de la gestión social y derechos de la comunidad; y en el artículo 78 sustituido por la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Minería obliga a los titulares de derechos mineros, previamente a la iniciación de las actividades, a "elaborar y presentar estudios o documentos ambientales, para prevenir, mitigar, controlar y reparar los impactos ambientales y sociales derivados de sus actividades; estudios o documentos que deberán ser aprobados por la Autoridad Ambiental competente." Adicionalmente, la Ley de Minería establece normas específicas en materia ambiental, normas que se encuentran diseñadas para el inicio de proyectos mineros, contenidas entre los artículos 78 al 91, estableciendo la competencia exclusiva y excluyente

en materia de evaluación ambiental a favor de la Autoridad Ambiental a cargo del Ministerio del Ambiente.

Los artículos 1, 2, 10 y 12 de la Ley de Gestión Ambiental establecen los principios y directrices de la política ambiental; determinan las obligaciones, responsabilidades, niveles de participación de los sectores público y privado en la gestión ambiental y señala los límites permisibles, controles y sanciones en esta materia; y, se preceptúa que son obligaciones de las instituciones del Estado del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental en el ejercicio de sus atribuciones y en el ámbito de su competencia aplicar los principios establecidos en dicha Ley y ejecutar las acciones específicas del medio ambiente y de los recursos naturales así como el de regular y promover la conservación del ambiente y el uso sustentable de los recursos naturales en armonía con el interés social. El artículo 4 de este cuerpo legal establece que los "reglamentos, instructivos, regulaciones y ordenanzas que, dentro del ámbito de su competencia, expidan las instituciones del Estado en materia ambiental, deberán observar las siguientes etapas, según corresponda: desarrollo de estudios técnicos sectoriales, económicos, de relaciones comunitarias, de capacidad institucional y consultas a organismos competentes e información a los sectores ciudadanos."

Como se puede apreciar, de la lectura de estas disposiciones, es evidente que tanto el constituyente como el legislador, han creado normas que procuran una correcta y beneficiosa interacción entre el derecho al desarrollo económico de la nación y los derechos de la naturaleza. En este sentido, no es posible considerar una norma infraconstitucional como vulneratoria de derechos de la naturaleza, o cualquier otro derecho constitucional, sin una demostración sustentada de que esto, efectivamente, ocurriría. En efecto, nuestra normativa constitucional y secundaria ha diseñado recaudos suficientes y adecuados para lograr una conciliación relativamente armoniosa entre el interés nacional del "desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución"; y, por otra parte, los derechos de la naturaleza y la protección ambiental. Por lo tanto, en armonía con las disposiciones legales aplicables, le corresponde demostrar a los legitimados activos que las normas impugnadas son inconstitucionales.

Los accionantes sostienen que el Ministerio del Ambiente "debe solicitar a la Autoridad única del Agua la "autorización" para efectuar el desvío de un río, el trasvase o embalse de un río, inclusive cualquier otra modificación del curso natural de un cuerpo hídrico. De acuerdo con el marco constitucional vigente y con las leyes aplicables, tal autorización es inconstitucional e ilegal." Más adelante sostienen que "[d]e manera general, el desvío del curso de un río, cuando tal desvío representa una porción significativa del caudal promedio del río, puede implicar una perturbación irreversible de los equilibrios ecosistémicos aguas abajo de dicho desvío." Afirman, además, que "[l]as especies vivas del propio río como de sus orillas corren el grave peligro de no poder adaptarse a esta nueva configuración." En definitiva, concluyen que el desvío de un río genera impactos en la naturaleza, en sus ciclos vitales, estructura, funciones y que se ha demostrado que la modificación del curso natural constituye la destrucción de su ecosistema.

No obstante, los accionantes no han aportado elementos probatorios que permitan concluir que lo que afirman ocurrirá o la probabilidad de que ocurra para considerar que el RAAM es una norma que viola los derechos de la naturaleza. Los legitimados activos debieron

-AS-
cosecha
foces.

presentar estudios científicos que le permitan concluir a la Corte Constitucional que estas normas vulneran dichos derechos, en el marco de lo que disponen los artículos 71, 72 y 73 de la Constitución. Incluso, la redacción de la demanda se ha efectuado en un lenguaje potencial, eventual o condicional; es decir, señalando que podría afectarse el ciclo natural del ecosistema de los ríos, sin sustentar tales asertos con datos científicos que los corroboren. Por el contrario, para emitir la norma impugnada, el Ministerio del Ambiente realizó varios estudios técnicos, que serán introducidos en la presente causa por parte de la autoridad nacional ambiental. En consecuencia, los legitimados activos no han demostrado, con informes técnicos y científicos, las alegadas vulneraciones a los derechos de la naturaleza, conforme era su obligación legal, pues sus afirmaciones solo permanecen en el campo de la especulación.

Más aún, los accionantes omiten mencionar una clara y expresa obligación legal que tienen los concesionarios mineros que modifican el cauce de las aguas. En efecto, el art. 112 de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos Usos y Aprovechamiento del Agua:

Art. 112.- Devolución de las aguas. El agua destinada para actividades mineras, se devolverá al cauce original de donde se la tomó o al cauce que sea más adecuado, con la obligación del usuario de tratarla antes de su descarga y vertido, de acuerdo con lo que establece el permiso ambiental y la Ley, la cual garantizará condiciones seguras que no afecten a los acuíferos de agua dulce en el subsuelo, fuentes de agua para consumo humano, riego, ni abrevadero.

Esta norma legal es sumamente clara y precisa, pues obliga a que las aguas destinadas para actividades mineras sean devueltas a su cauce normal; adicionalmente, esas aguas deberán ser tratadas antes de ser descargadas y vertidas. Como habíamos indicado en párrafos precedentes, el constituyente y el legislador desarrollaron normativa adecuada para garantizar la debida protección a la naturaleza y el desarrollo económico de nuestra nación, dentro de parámetros razonables, pues ninguna actividad productiva está exenta de riesgos inherentes a sus labores. Por lo tanto, la Constitución y la Ley han previsto mecanismos suficientes para prevenir, en la mayor medida posible, daños irreparables a la naturaleza que impliquen vulneraciones a sus derechos, de manera que el RAAM no vulnera la Constitución de la República, en lo que se refiere a los artículos 71, 72 y 73 de la Carta Magna.

2. Sobre la alegada vulneración a la protección de los caudales ecológicos.

Los accionantes afirman que las normas impugnadas que permiten el desvío de un río o la modificación de su curso para realizar determinadas actividades económicas, viola los principios constitucionales de preservación del ambiente en lo referente a los caudales ecológicos. Adicionalmente, sostienen que la legislación ecuatoriana no permite que la Autoridad Única del Agua cambie o modifique el curso de un río.

Los arts. 411 y 412 de la Constitución de la República disponen:

Art. 411.- El Estado garantizará la conservación, recuperación y manejo integral de los recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hidrológico. Se regulará toda actividad que pueda afectar la calidad y cantidad de agua, y el equilibrio de los ecosistemas, en especial en las fuentes y zonas de recarga de agua.

46-
Corte
f. 15

La sustentabilidad de los ecosistemas y el consumo humano serán prioritarios en el uso y aprovechamiento del agua.

Art. 412.- La autoridad a cargo de la gestión del agua será responsable de su planificación, regulación y control. Esta autoridad cooperará y se coordinará con la que tenga a su cargo la gestión ambiental para garantizar el manejo del agua con un enfoque ecosistémico. (El resaltado me corresponde).

El último inciso del art. 318 de la Norma Fundamental señala:

El Estado, a través de la autoridad única del agua, será el responsable directo de la planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinarán a consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas, en este orden de prelación. Se requerirá autorización del Estado para el aprovechamiento del agua con fines productivos por parte de los sectores público, privado y de la economía popular y solidaria, de acuerdo con la ley.

Por su parte, la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua prevé:

Art. 76.- Caudal ecológico. Para los efectos de esta Ley, caudal ecológico es la cantidad de agua, expresada en términos de magnitud, duración, época y frecuencia del caudal específico y la calidad de agua expresada en términos de rango, frecuencia y duración de la concentración de parámetros que se requieren para mantener un nivel adecuado de salud en el ecosistema.

La Autoridad Única del Agua en coordinación con la Autoridad Ambiental Nacional establecerá reglamentariamente los criterios, parámetros y metodologías para la determinación del caudal ecológico de acuerdo con las condiciones y las características de los cuerpos de agua, que serán considerados dentro de la planificación hídrica nacional.

Toda resolución de la Autoridad Única del Agua por la que se otorgue autorización para uso o aprovechamiento productivo del agua deberá establecer y considerar el caudal ecológico que fue determinado para ello, conforme con los criterios de la planificación hídrica nacional.

Art. 77.- Limitaciones y responsabilidades. El caudal ecológico de los cursos permanentes de agua en toda cuenca hidrográfica es intangible.

Es responsabilidad de la Autoridad Única del Agua, de las instituciones y de todas las personas, sean usuarios o no del agua, el respetar la cantidad y calidad requerida que proteja la biodiversidad acuática y los ecosistemas aledaños.

Todas las actividades productivas respetarán el caudal ecológico.

El caudal ecológico definido no es susceptible de autorización para su uso o aprovechamiento productivo, a excepción de aquellos usos que no tenga como consecuencia la afectación en la calidad ni en cantidad del caudal ecológico.

- 47-
Arteaga
+ Biele

La autoridad administrativa que contravenga esta disposición, será responsable por los daños ambientales que genere y por el pago de la indemnización por daños y perjuicios ocasionados a terceros afectados o al patrimonio natural del Estado; además será sancionado de conformidad con la Ley, sin perjuicio de la nulidad de la autorización concedida.

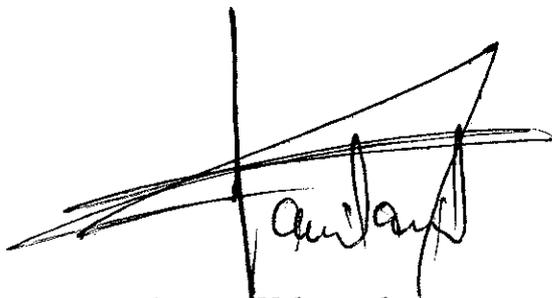
Únicamente en el caso de declaración de estado de excepción, podrá autorizarse el uso del caudal ecológico para consumo humano, hasta tanto se adopten las medidas emergentes para garantizar nuevamente el abastecimiento.

De la lectura de las disposiciones constitucionales y legales citadas, claramente se puede colegir que, ni el constituyente ni el legislador, han manifestado su intención de prohibir o impedir que la Autoridad Única del Agua o la Autoridad Nacional Ambiental, puedan autorizar la modificación el curso de un río, siempre que se cumplan con los requisitos exigidos en la Ley y se regrese a su cauce original, previo el tratamiento de aguas al que está obligado el usuario, con arreglo al art. 112 de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua. Las autoridades nacionales deben, en primer lugar, observar que la "cantidad de agua, expresada en términos de magnitud, duración, época y frecuencia del caudal específico y la calidad de agua expresada en términos de rango, frecuencia y duración de la concentración de parámetros que se requieren para mantener un nivel adecuado de salud en el ecosistema"; y, con los estudios pertinentes, emitir las autorizaciones que correspondan, sin renunciar; bajo ningún concepto, a sus facultades de vigilancia y control sobre las actividades que se realicen sobre las fuentes de agua, ríos, cuencas hidrográficas, etc. Consecuentemente, las normas impugnadas no vulneran el art. 411 de la Constitución de la República.

En virtud de los fundamentos jurídicos expuestos y, al tenor de lo previsto en los artículos 89 al 91 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicito que el Pleno de la Corte Constitucional emita sentencia rechazando la acción pública de inconstitucionalidad propuesta, por improcedente.

Para recibir notificaciones señalo la casilla constitucional No. 18.

Acompaño copia certificada de la acción de personal con la que acredito mi comparecencia.



Abg. Marcos Arteaga Valenzuela
DIRECTOR NACIONAL DE PATROCINIO
DELEGADO DEL PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO
MAT. 3632 C. A. G.

	SECRETARÍA GENERAL DOCUMENTOLOGÍA
Recibido el día de hoy...	16 FEB 2018
Por:...	Jos
Anexos:...	1799
EJ. SECRETARÍA GENERAL	