

REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

33-17-EP/21 En el Caso N° 33-17-EP Acéptese parcialmente la acción extraordinaria de protección N° 33-17-EP.....	3
1149-19-JP/21 En el Caso N° 1149-19-JP/20 Ratifíquese la sentencia de 19 de junio de 2020, adoptada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura y acéptese la acción de protección propuesta por el GAD Municipal de Cotacachi	19

CAUSAS:

SALA DE ADMISIÓN:

2-22-IA Acción pública de inconstitucionalidad de actos administrativos. Legitimados Activos: Jaime Heriberto Hurtado Lima y otros	139
7-21-IA Acción pública de inconstitucionalidad en contra de actos administrativos con efectos generales. Legitimados Activos: Fabricio Paúl Merizalde Obando, Juan Alipio Mogollón Cevallos, Gonzalo Mora Miño, Carmita Elizabeth Peñafiel Freire y José Rafael Buitrón Rojas.	141

	Págs.
93-21-IN Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos. Legitimado Activo: Jhaquelina Yaver Ortega Naranjo, Coordinadora del Colectivo “AZUAY UNIDO”.....	142
113-21-IN 91-21-IN Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos. Legitimados Activos: Jorge Patricio Tenesaca Rojas, Presidente del Colectivo Sindical Red de Trabajadores de la Industria Eléctrica del Ecuador - ENLACE..	143
115-21-IN Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos. Legitimado Activo: Daniel Alberto Pineda Luzuriaga.....	144



Sentencia No. 33-17-EP/21
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M. 21 de diciembre de 2021

CASO No. 33-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: En esta sentencia, se analiza la acción extraordinaria de protección presentada por la señora Nilda Cordero Méndez, en calidad de liquidadora de la compañía CASINO BOULEVARD CASIBAR S.A. EN LIQUIDACIÓN, contra la sentencia de casación dictada el 22 de noviembre de 2016 por la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia dentro del recurso de casación N°. 09504-2012-0130. La Corte Constitucional concluye que la autoridad judicial no violó el derecho al debido proceso en la garantía a la motivación; pero, transgredió el principio a la igualdad y no discriminación.

I. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. La compañía CASINO BOULEVARD CASIBAR S.A. presentó una demanda de impugnación en contra de la resolución N°. 109012012RREC25668¹, lo que dio origen al juicio signado con el N°. 09504-2012-0130. El 15 de abril de 2016, la Sala Única del Tribunal Distrital N°. 2 de lo Contencioso Tributario, con sede en la ciudad de Guayaquil, declaró sin lugar la demanda. El 20 de abril de 2016, la actora interpuso recurso de aclaración; mismo que fue negado el 6 de mayo del mismo año.
2. Inconforme con la decisión, CASINO BOULEVARD CASIBAR S.A. interpuso recurso de casación.² Mediante sentencia de 22 de noviembre de 2016, la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia resolvió no casar la sentencia de 15 de abril de 2016.
3. El 27 de diciembre de 2016, la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (“Sala”) rechazó la solicitud de aclaración y ampliación interpuesta por la compañía CASINO BOULEVARD CASIBAR S.A.

¹ La señora Nilda Cordero Méndez, en representación de la compañía CASINO BOULEVARD CASIBAR S.A., indicó que las empresas dedicadas a las actividades de casino se sometieron a un proceso de determinación tributaria por el impuesto de consumos especiales. Posteriormente, fue notificada con las liquidaciones de pago por diferencias N°. 0920120200346 y 0920120200351, por los valores de USD 630 992,38 y 584 340,45. El 26 de octubre de 2012, el Director Regional del Litoral Sur del Servicio de Rentas Internas emitió la resolución No. 109012012RREC25668, que ratificó las liquidaciones de pago por diferencias en las declaraciones.

² En casación el proceso se identificó con el N°. 17751-2016-0398.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

4. El 3 de enero de 2017, la señora Nilda Cordero Méndez, en calidad de liquidadora de la compañía CASINO BOULEVARD CASIBAR S.A. EN LIQUIDACIÓN (“**compañía accionante**”) presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa, contra la sentencia de 22 de noviembre de 2016 y el auto de 27 de diciembre de 2016. Esta acción fue admitida el 21 de febrero de 2017.
5. El 23 de mayo de 2017, la entonces jueza constitucional, Pamela Martínez, solicitó un informe judicial a la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.
6. Luego de que los actuales jueces de la Corte Constitucional se posesionaron ante la Asamblea Nacional el 5 de febrero de 2019, en sesión ordinaria del Pleno de este Organismo la presente causa fue sorteada el 12 de noviembre de 2019 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
7. El 30 de junio de 2021 el juez ponente avocó conocimiento de la causa.

II. Competencia

8. De conformidad con el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

III. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1 De la parte accionante

9. La compañía accionante considera que se han vulnerado sus derechos a la tutela judicial efectiva; al debido proceso en las garantías al cumplimiento de normas y derechos de las partes y a la motivación; a la seguridad jurídica; al principio de igualdad y no discriminación; a que se respeten los principios tributarios; y, a la propiedad privada, contenidos en los artículos 75; 76 números 1, 4 y 7, letra l); 82; 11 número 2; 300; 321; y, 323 de la CRE.
10. La compañía accionante considera que se vulneró su derecho a la seguridad jurídica, cuando la Sala “(...) *desconoce el entorno o marco jurídico de la actividad de casinos, mismo que se encontraba regulado por la Ley de Turismo, y sus reglamentos*”.
11. Afirma que se vulneró el derecho *ibidem*, puesto que: i) la compañía siempre actuó apegada a la normativa legal vigente a la época; ii) la sentencia determina que las

resoluciones del Servicio de Rentas Internas (“SRI”) no son normas de derecho y, por ende, no analiza la causal de casación solicitada; iii) la Sala vulnera sus derechos al establecer que el artículo 8 del Reglamento a la Ley de Turismo no tiene incidencia tributaria.³ Manifiesta que:

La violación a este derecho es palpable en la parte resolutive de la sentencia, por ejemplo, cuando la Sala niega mi derecho a valorar la errónea interpretación de las resoluciones emitidas por el Servicio de Rentas Internas, so pretexto de que éstas no son normas jurídicas (considerando 5.2.2.2.); o cuando dice que el Reglamento a la Ley de Turismo no es una norma aplicable en materia tributaria (5.2.2.3.).

12. Para fundamentar la transgresión del principio de igualdad y no discriminación, asevera que la Corte Nacional se ha pronunciado en similar sentido en anteriores sentencias sobre la naturaleza de las Resoluciones del SRI. Afirma que establecer lo contrario, vulnera este derecho.

13. En lo referente al derecho a la tutela judicial efectiva, mantiene que se vulneró cuando la Sala decidió no entrar a emitir una resolución de fondo. Considera que la Sala se abstuvo de analizar jurídicamente la problemática, y:

(...) en el considerando 5.2.1.1. [de la sentencia impugnada] reconoce que el informe pericial elaborado por la perito Econ. Silvia Solano Hidalgo en sus preguntas 1 y 2 no ha sido valorado en conjunto, reconociendo con ello la violación a las normas procesales, y por otro, niega la revisión por esta causal (...).

14. Para fundamentar la vulneración al derecho al debido proceso, afirma que la Sala no actuó con la debida diligencia, pues considera que esta “no ha observado la normativa constitucional aplicable, y, además, con un criterio inconstitucional, ha desconocido todas las normas jurídicas ordinarias aplicables a la actividad de los casinos”.

15. Para fundamentar la transgresión a la garantía a la motivación, establece que:

en la sentencia impugnada “sólo hay una mera enunciación de disposiciones legales, ciertos hechos fácticos, y conclusiones inmotivadas, pues no existe un ejercicio argumentativo realizado por los jueces, respecto a la aptitud y eficacia de las normas jurídicas, respecto del entorno jurídico de la compañía de casinos, a la declaración y pago del ICE-Casinos por parte de mi representada al amparo de normas legítimamente expedidas, y a la errada e inmotivada interpretación de las resoluciones del SRI”.

16. En lo referente a la transgresión de principios tributarios de la CRE, indica que la sentencia impugnada violó los principios de equidad, proporcionalidad, y no confiscatoriedad. Asevera que se los transgredió cuando la Sala ratificó “una carga

³ El artículo mencionado es parte del marco jurídico bajo el cual se regulaba la actividad del negocio.

tributaria abusiva”, pues el artículo 76 de la Ley de Régimen Tributario Interno no tiene una base imponible clara.

17. Asevera que la Sala ratifica “*la equivocada interpretación sobre la base imponible del tributo y el desconocimiento del sistema jurídico general aplicable a la actividad (...)*”. Considera que lo anterior le despoja de su patrimonio y viola su derecho a la propiedad. Para fundamentar el derecho al debido proceso en la garantía al cumplimiento de las normas y derechos de las partes, la compañía accionante se limita a reiterar la presunta afectación.
18. Por lo expuesto, pretende que: (i) se declare la vulneración de los derechos constitucionales alegados; (ii) se declare la nulidad de la sentencia impugnada; y, (iii) se “*expida una resolución por parte del órgano competente que motive y analice en su integridad la situación jurídica planteada*”.

3.2 De la parte accionada

19. El 29 de mayo de 2017, los jueces de la Sala solicitaron que se rechace la acción extraordinaria de protección pues, a su criterio, la sentencia de 22 de noviembre de 2016 se realizó en estricto apego a la tutela judicial efectiva, al debido proceso, a la defensa, a la seguridad jurídica y a la motivación.
20. El 2 de julio de 2021, la Sala presentó su informe de descargo en el que expone que los jueces que dictaron la sentencia ya no forman parte de la Corte Nacional de Justicia. Así, desarrollan el contenido de la sentencia impugnada y afirman que:

el Tribunal de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, ha expuesto los fundamentos que tuvo para dictar la resolución respectiva dentro del recurso de casación planteado, tema específico sobre el cual esta Sala no se ha pronunciado por lo que, resulta extraño para sus integrantes poder coincidir o no en los argumentos de quienes la emitieron, además de que no podemos considerar como interés institucional (que trascienda a la conformación de la Sala y las particulares formas de estructurar un fallo) la defensa asumida en dicha sentencia y la réplica a los reproches de inobservancias de garantías constitucionales que se plantean en dicha acción.

3.3 Del Servicio de Rentas Internas

21. El 25 de abril de 2017, el señor Juan Miguel Avilés Murillo, en calidad de Director Zonal 8 del Servicio de Rentas Internas presentó un *amicus curiae* en el que indicó que las decisiones impugnadas se ajustan a la ley y que explican cada uno de los cargos enunciados por el recurrente. Asimismo, consideró que la Corte Nacional de Justicia actuó dentro del marco legal y aplicó los principios que rigen en el ordenamiento jurídico tributario.

22. Sobre la presunta transgresión al principio de igualdad y no discriminación, el SRI manifestó que no hay un desarrollo sobre este derecho y mencionó que no toda desigualdad supone una discriminación. Por otra parte, en lo referente a la vulneración al derecho a la defensa y a la tutela judicial efectiva, el SRI indicó que la demanda de acción extraordinaria de protección muestra solamente la mera inconformidad con la decisión y que esto “*no es suficiente argumento para iniciar una acción constitucional*”.
23. El SRI consideró que la sentencia de 22 de noviembre de 2016 cumple con los requisitos de motivación y con los principios tributarios de equidad y sus derivados. Así, concluyó que la sentencia de 22 de noviembre de 2016 no vulneró derechos constitucionales y solicitó que se consideren sus argumentos.

IV. Análisis

4.1 Consideraciones previas

24. La compañía accionante menciona que la sentencia de 22 de noviembre de 2016 y el auto de 27 de diciembre de 2016 vulneran sus derechos. En la argumentación de su demanda únicamente desarrolla argumentos que aluden a la sentencia referida, por lo que no se analizará una posible vulneración respecto del auto de 27 de diciembre de 2016. Por lo que, para resolver el presente caso, la Corte analizará si la sentencia impugnada vulneró los derechos constitucionales alegados por la compañía accionante en el párrafo 9 *supra*.
25. De forma previa a plantear un problema jurídico, se observa que la demanda de acción extraordinaria de protección no contiene un argumento claro sobre cómo la presunta transgresión de principios tributarios de la CRE se encuentra vinculada a una vulneración de derechos⁴ y tampoco manifiesta cómo existió una vulneración a los derechos de debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes y de la propiedad; por lo que este Organismo se abstiene de hacer un análisis al respecto⁵, pese a haber realizado un esfuerzo razonable.
26. En lo referente a los cargos relacionados de los derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, como se desprende de los párrafos 10, 11 y 13 *supra*, estos se enfocan en (i) el análisis de pruebas; (ii) incorrecta aplicación de normas infraconstitucionales; e, (iii) incorrecta interpretación de la Sala de normas infraconstitucionales. Por ello, en lugar de evidenciar un argumento que permita analizar derechos constitucionales, se colige la inconformidad de la compañía accionante con la sentencia impugnada.

⁴ Al respecto, se observa que no corresponde analizar dichos principios a menos que la transgresión de los mismos se encuentre relacionada a una vulneración de derechos.

⁵ *Vid.* Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18.

27. Sobre los cargos enunciados, se evidencia que la Corte Constitucional ha puntualizado que:

(...) el determinar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica requiere de mucho más que una enunciación de normas, que, a criterio del accionante, debían ser observadas o aplicadas por los administradores de justicia⁶.

28. En virtud de esto, se recalca que a la Corte Constitucional no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de normas infranconstitucionales⁷, por lo que esta Magistratura se abstiene de analizar los cargos mencionados en el párrafo 26 *supra*, a pesar de haber realizado un esfuerzo razonable.

29. Por lo expuesto, la Corte Constitucional se plantea el siguiente problema jurídico: ¿la sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía a la motivación y transgredió el principio de igualdad y no discriminación?

4.2 Sobre la garantía a la motivación

30. El artículo 76, número 7, letra l de la CRE establece que:

(...) l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho (...)⁸.

31. Sobre el artículo referido, este Organismo ha señalado que la garantía de la motivación no establece modelos ni exige altos estándares de argumentación jurídica⁹. Al respecto, la sentencia N°. 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, determinó que existe una argumentación jurídica suficiente si la estructura mínimamente completa está integrada por (i) una fundamentación normativa suficiente; y, (ii) una fundamentación fáctica suficiente¹⁰.

32. En su demanda de acción extraordinaria de protección, la compañía accionante alega que la Sala emitió conclusiones inmotivadas y que no existió un ejercicio argumentativo. Además, sostiene que existió una vulneración a la garantía de la

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1335-16-EP/21 de 20 de enero de 2021, párr. 24.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 2034-13-EP/19 de 18 de octubre de 2019, párr. 22 y sentencia N°. 1843-13-EP/20 de 8 de enero de 2020, párr. 23.

⁸ Siguiendo la misma línea, la Corte Constitucional ha manifestado que: “*la motivación se enmarca dentro de las garantías del debido proceso, misma que se configura como una obligación de los poderes públicos de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que, precisamente en la justificación de sus resoluciones, reposa la legitimidad de su autoridad (...)*” Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 1728-12-EP/19, 2 de octubre de 2019, párr. 28.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1679-12-EP/20 de 15 de enero de 2020, párr. 44.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 61.

motivación por una errada interpretación de las resoluciones del SRI, de la Ley de Turismo y su reglamento.

- 33.** De los argumentos mencionados sobre la Ley de Turismo y su reglamento, se observa que la compañía accionante cuestiona la corrección del criterio argumentativo de la sentencia impugnada en lo referente a la aplicación e interpretación de normas infraconstitucionales. Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado de forma reiterada que no le corresponde verificar la corrección jurídica de la decisión judicial impugnada ya que esto desnaturalizaría la garantía jurisdiccional que nos ocupa¹¹; en su lugar le corresponde analizar la vulneración de derechos constitucionales.
- 34.** En vista de que los alegatos de la compañía accionante se limitan a indicar la incorrección de la *ratio decidendi* de la Sala, esta Corte circunscribirá su argumentación a verificar si la sentencia impugnada cumple con los parámetros mínimos de motivación; es decir, si esta enuncia las normas en las que se funda y si explica su pertinencia frente a los hechos planteados.
- 35.** En el presente caso, se observa que la Sala, para llegar a la conclusión de no casar la sentencia de segunda instancia, realizó las siguientes consideraciones: (i) analizó los cargos presentados sobre la causal primera y tercera del artículo 3 de la Ley de Casación (“LC”)¹²; (ii) expuso los argumentos esgrimidos por la compañía accionante¹³; y, (iii) desestimó sus argumentos, a través del análisis y la enunciación del artículo 8 del Reglamento a la Ley de Turismo, del artículo 3 de la LC -causales primera y tercera-, de los artículos 76, 82, 197 y 180 de la Ley de Régimen Tributario Interno, de los artículos 115 y 117 del Código de Procedimiento Civil, de

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 2059-13-EP/20 de 15 de julio de 2020, párr. 13. Entre otras, véase las sentencias N°. 251-13-EP/20 de 16 de junio de 2020, párr. 34, N°. 392-13-EP/19, párr. 31, N°. 274-13-EP/19 de 18 de octubre de 2019, párr. 47; N°. 1679-12-EP/20 de 15 de enero de 2020, párr. 44; y N°. 1442-13-EP/20, de 24 de junio de 2020, párr. 19.

¹² Pese a que la compañía accionante alegó la causal quinta del artículo *ibidem*, el conjuer de la Corte Nacional de Justicia calificó el recurso solamente por las causales primera y tercera del artículo 3 de la LC, por lo que la Sala mantiene que el conjuer: “calificó la admisibilidad del recurso en referencia, únicamente por la causal primera de la Ley de la materia, a causa de la errónea interpretación de los Arts. 76 y 82 de la Ley de Régimen Tributario Interno y del Art. 180 y 197 del Reglamento para la aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno (vigente a los ejercicios fiscales 2009 y 2010, respectivamente); errónea interpretación de las Resoluciones N° NAC-DGER2008-1464 y NAC-DGERCGC09-00799 y en particular su artículo 1.; errónea interpretación del Art. 8 del Reglamento a la Ley de Turismo; y por la causal tercera del Art. 3 de la Ley de Casación, a causa de la falta de aplicación del Art. 115 y 117 del Código de Procedimiento Civil y 270 del Código Tributario” y se pronunció específicamente sobre estos cargos. Fs. 108, expediente de la Corte Nacional de Justicia.

¹³ Dentro de los considerandos 1.1.1, 1.1.2, 1.1.3 y 1.1.4 esgrime los argumentos de la compañía accionante sobre la errónea interpretación (i) de los artículos 76 y 82 de la Ley de Régimen Tributario Interno y de los artículos 180 y 197 del Reglamento para la aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno; (ii) de las resoluciones N°. NAC-DGER2008-1464 y NAC-DGERCGC09-00799; (iii) del artículo 8 del Reglamento a la Ley de Turismo; y, (iv) de los artículos 115 y 117 del Código de Procedimiento Civil y del artículo 270 del Código Tributario, respectivamente. Fs. 108 y 109, expediente de la Corte Nacional de Justicia.

los artículos 68, 90, 91 y 270 del Código Tributario y de las resoluciones N°. NAC-DGER2008-1464 y NAC-DGERCGC09-00799 (“**resoluciones**”)¹⁴. Por lo expuesto, la Corte Constitucional observa que la sentencia referida cumplió con el primer parámetro de motivación pues la Sala enunció las normas en las que fundamentó su decisión.

36. En apego a las normas enunciadas, la Sala inició con el estudio del cargo (iv) y sostuvo que el casacionista “*no establece en forma precisa que parte del informe relacionado con las preguntas y respuestas efectuadas, el Tribunal dejó de valorar*”¹⁵ (sic). En lo referente al cargo (i), la Sala establece que:

(e)l recurrente indica que de manera errada la Sala de instancia pretende que el impuesto se calcule sobre la totalidad de las fichas que se compran, sin importar que roten o que con ellas se ganen otras fichas, que también se apuestan, en situación imposible de demostrar o establecer. De lo anterior y en función a lo descrito en la sentencia atacada, el Art. 76 de la Ley de Régimen Tributario Interno invocado como erróneamente interpretado, claramente en su inciso final señala la forma de cálculo de la base imponible sobre los que se calculará y cobrará el impuesto por los servicios de casino, salas de juego y otros juegos de azar, que corresponderá al valor de las fichas u otros medios utilizados para las apuestas, teniendo en consideración que el hecho generador de este tributo constituye el servicio de casino y juegos de azar. Entonces, queda claro que el propio artículo indica la base imponible a aplicarse, que consiste en función del valor de las fichas u otros medios utilizados para las apuestas, criterio concordante con el proporcionado por el Juez A quo en la sentencia recurrida. Por lo que no se aprecia, la errónea interpretación indicada por el casacionista¹⁶.

37. A propósito del cargo (ii), la Sala indicó que las resoluciones no constituyen normas de derecho, por lo que no cabría el análisis por la causal alegada. Finalmente, respecto al cargo (iii), la Sala indicó que no existe errónea interpretación del artículo 8 del Reglamento a la Ley de Turismo ya que la norma “*no contempla indicaciones*

¹⁴El análisis que efectuó la Sala sobre la **causal primera del artículo 3 de la LC** se dividió en tres cargos: (i) “*Errónea interpretación de los Arts. 76 y 82 de la Ley de Régimen Tributario Interno y del Art. 180 y 197 del Reglamento para la aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno (vigente a los ejercicios fiscales 2009 y 2010, respectivamente)*”; (ii) “*Errónea interpretación de las Resoluciones N° NAC-DGER2008-1464 y NAC-DGERCGC09-00799 y en particular su artículo I*”; y, (iii) “*Errónea interpretación del Art. 8 del Reglamento a la Ley de Turismo*”. Sobre el primer cargo, la Sala concluye que el artículo indica la base imponible a aplicarse, por lo que no se configura el vicio alegado en el artículo 3, numeral 1, de la LC. Sobre el segundo cargo, la Sala indica que las resoluciones del SRI no constituyen normas por lo que no se establece el vicio alegado por la casacionista. Finalmente, sobre el tercer cargo, la Sala concluye que el artículo 8 del Reglamento a la Ley de Turismo no es aplicable a materia tributaria, por lo que no existiría una errónea interpretación.

En lo referente a la **causal tercera del artículo 3 de la LC**, la Sala formuló el cuarto cargo: (iv) “*Falta de aplicación del Art. 115 y 117 del Código de Procedimiento Civil y 270 del Código Tributario*”. Sobre dicho cargo, la Sala considera que la casacionista “*(...) no establece en forma precisa que parte del informe relacionado con las preguntas y respuestas efectuadas, el Tribunal dejó de valorar, situación que impide a esta Sala Especializada de continuar con lo pedido por el recurrente, por lo que no se configura la causal tercera de la Ley de Casación*”.

¹⁵ Fs. 114, expediente de la Corte Nacional de Justicia.

¹⁶ Fs. 114, expediente de la Corte Nacional de Justicia.

de carácter tributario o contable, sino más bien, señala los requisitos a cumplirse en relación a las máquinas tragamonedas su retorno al público y la obligación que tiene de poner en conocimiento del público usuario; por lo que en materia tributaria esta norma no es aplicable”¹⁷.

38. De tal forma, este Organismo evidencia que la Sala explicó la pertinencia de la aplicación de las normas frente a los cargos alegados.
39. Así, se advierte que la sentencia impugnada no vulneró la garantía a la motivación ya que cumplió con los parámetros constitutivos de una decisión motivada. Es decir, enunció las normas jurídicas en las cuales se fundó y explicó su pertinencia con los hechos del caso, de tal forma que contó con una motivación suficiente.

4.3 Sobre el principio de igualdad y no discriminación

40. La compañía accionante indica que, en otras sentencias sobre resoluciones del SRI, la Corte Nacional habría dictado lo contrario a la sentencia impugnada. Específicamente, señala que esto ocurrió con la sentencia “*No. 196-2016 correspondiente al Recurso de Casación No. 318-2015*”, donde se determinó que las resoluciones dictadas por el Director del SRI sí son normas jurídicas.
41. La CRE, en su artículo 11, número 2, reconoce que el ejercicio de los derechos se regirá, entre otros, por el siguiente principio:

Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.

42. Sobre el cargo mencionado en el párrafo 40 *supra*, esta Corte observa que los argumentos de la compañía accionante se refieren a la vinculatoriedad del precedente judicial. En la sentencia 1035-12-EP/20, la Corte Constitucional estableció que los precedentes pueden ser horizontales o verticales. Los primeros “*proviene de una decisión adoptada por un órgano del mismo nivel jerárquico que el de referencia*”¹⁸; mientras que los segundos “*proviene de una decisión judicial adoptada por un órgano jerárquicamente superior al de referencia*”¹⁹. La compañía accionante alega la falta de aplicación de un presunto precedente horizontal; por lo

¹⁷ Fs. 114, expediente de la Corte Nacional de Justicia.

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1035-12-EP/20 de 22 de enero de 2020, párr. 17.

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1035-12-EP/20 de 22 de enero de 2020, párr. 17.

que corresponde a esta Corte verificar si dicho precedente es auto-vinculante²⁰ para los jueces nacionales que dictaron la sentencia impugnada. Al respecto, se observa lo siguiente:

	Número y partes procesales del juicio	Autoridad judicial que dictó la decisión
1	Recurso de casación No. 398-2016 (sentencia impugnada) Partes Procesales: CASINO BOULEVARD CASIBAR S.A. y Servicio de Rentas Internas.	Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia. Jueces Nacionales: Ana María Crespo Santos, Maritza Tatiana Pérez Valencia (voto salvado) ²¹ y José Luis Terán Suárez.
2	Recurso de Casación No. 318-2015 Partes Procesales: EMPRESA PÚBLICA FLOTA PETROLERA ECUATORIANA EP- FLOPEC y Servicio de Rentas Internas.	Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia. Jueces Nacionales: Ana María Crespo Santos, Maritza Tatiana Pérez Valencia (a favor) y José Luis Terán Suárez.

*Cuadro elaborado por la Corte Constitucional del Ecuador

43. Del cuadro *ut supra*, se desprende que los mismos integrantes de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia que emitieron la sentencia impugnada (**recurso de casación 398-2016**) conformaron el tribunal que emitió la sentencia invocada por la compañía accionante (**recurso de casación 318-2015**)²². A continuación, se puede observar las causales en las que se fundamentaron los recursos de casación y las normas que fueron consideradas como infringidas:

²⁰ “La auto-vinculatoriedad quiere decir que el fundamento (centralmente, la *ratio decidendi*) en cuya virtud una decisión judicial ha sido tomada por los jueces que componen un cierto tribunal obliga a esos mismos jueces cuando, en el futuro, tuvieren que resolver un caso análogo; de manera que dichos jueces pueden apartarse de su propio precedente solo si lo justifican suficientemente”. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1035-12-EP/20 de 22 de enero de 2020, párr. 19.

²¹ En su voto salvado, indicó que no se configuró la causal primera invocada por la recurrente pues “no existe la errónea interpretación de los Arts: 76 de la Ley de Régimen Tributario Interno y 1 de las Resoluciones NAC-DGER2008- 1464 y NAC-DGERCGC09-00799 y Art. 8 de las Normas Técnicas de Turismo contenidas en el Acuerdo Ministerial N° 20080033”.

²² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1035-12-EP/20 de 22 de enero de 2020, párrs. 18 y 19.

Número y partes procesales del juicio	Causales sobre las que fundas tus cargos	Normas consideradas infringidas
Recurso de casación No. 398-2016 (sentencia impugnada) Partes Procesales: CASINO BOULEVARD CASIBAR S.A. y Servicio de Rentas Internas.	Causales primera ²³ , tercera ²⁴ y quinta ²⁵ del artículo 3 de la Ley de Casación.	<ul style="list-style-type: none"> – Artículos 76, número 7, letras a, h, c y l; y 82 de la CRE; – artículos 13, 17, 92 y 270 del Código Tributario; – artículos 76, 78 y 82 de la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno (vigente a los ejercicios fiscales 2009 y 2010); – artículos 180 y 197 del Reglamento para la aplicación a la Ley de Régimen Tributario Interno (vigente a los ejercicios fiscales 2009 y 2010); – artículos 115, 117 y 276 del Código de Procedimiento Civil – artículos 130, numerales 1 y 2 del Código Orgánico de la Función Judicial; – artículo 1 resoluciones N° NACDGER2008-1464 ²⁶y NAC-DGERCGC09-00799²⁷;

²³ Fs. 232, expediente de la Corte Nacional de Justicia.

²⁴ Fs. 241, Ibid.

²⁵ Fs. 243, Ibid.

²⁶ Resolución N° NACDGER2008-1464; publicada en el Registro Oficial No. 491, 18 de diciembre de 2008: “Artículo 1; En caso de que proceda la determinación por parte del sujeto activo del Impuesto a los Consumos Especiales (ICE) para los servicios de casinos y juegos de azar, la Administración Tributaria, tomará como referencia los siguientes montos como mínimos mensuales para el pago del impuesto a los consumos especiales, en función de la categoría del establecimiento:

Categoría del establecimiento	Mesa	Máquina
LUJO	597 USD	66 USD
PRIMERA	330 USD	28 USD

Si los establecimientos que prestan estos servicios no se encuentran dentro de las categorías señaladas, la Administración Tributaria en caso de que proceda la determinación presuntiva, tomará como referencia los montos establecidos por los establecimientos de categoría “Primera”.

²⁷ Resolución N°. NAC-DGERCGC09-00799; publicada en el Registro Oficial 96 del 28 de diciembre del 2009: “Art.-1 En caso de que proceda la determinación por parte del sujeto activo del Impuesto a los Consumos Especiales (ICE) para los servicios de casinos y juegos de azar, la Administración Tributaria, tomará como referencia los siguientes montos, como mínimos mensuales para el pago del impuesto a los consumos especiales, en función de la categoría del establecimiento:

Categoría del establecimiento	Mesa	Máquina
LUJO	1789 USD	201 USD
PRIMERA	992 USD	84 USD

		<ul style="list-style-type: none"> – artículo 8 de las normas técnicas de turismo contenidas en el Acuerdo Ministerial N°. 20080033.²⁸
<p>Recurso de Casación No. 318-2015</p> <p>Partes Procesales: EMPRESA PÚBLICA FLOTA PETROLERA ECUATORIANA EP-FLOPEC y Servicio de Rentas Internas.</p>	<p>Causales primera y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – artículo innumerado a continuación del Art. 73 de la Ley de Régimen Tributario Interno, vigente hasta noviembre de 2011. – artículo 6 de la Resolución No. NAC-DGERCGC10-00085²⁹, publicada en el Registro Oficial No. 169 de 12 de abril de 2010. – Primera Disposición General del Decreto Ejecutivo No. 1117, publicada en el Registro Oficial No. 681, de 12 de abril de 2012.

*Cuadro elaborado por la Corte Constitucional del Ecuador

44. La Corte Constitucional observa que los casacionistas fundamentaron su recurso en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación por la errónea interpretación de actos normativos expedidos por el Director General del Servicio de Rentas Internas. Las tres resoluciones son emitidas por la misma institución tributaria –SRI–, como una *“declaración unilateral efectuada en ejercicio de una competencia administrativa que produce efectos jurídicos generales”*³⁰. En ambos casos, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia se pronuncia sobre las resoluciones del Director General del Servicio de Rentas Internas en los siguientes términos:

- i. En la sentencia del recurso de casación No. 398-2016, estableció que: *“es necesario indicar que lo descrito en las Resoluciones N° NACDGER2008-1464 y NAC-DGERCGC09-00799 no constituyen normas de derechos contenidas en leyes aplicables en materia tributaria, sino más bien, son Resoluciones expedidas por la Administración Tributaria en base a dichas normas jurídicas, que viabilizan la gestión tributaria del ente tributario, pero no por ello tendrían el carácter de norma de derecho que permita el análisis por esta*

Si los establecimientos que prestan estos servicios no se encuentran dentro de las categorías señaladas, la Administración Tributaria en caso de que proceda la determinación presuntiva, tomará como referencia los montos establecidos para los establecimientos de categoría ‘Lujo’”.

²⁸ Fs. 228, expediente de la Corte Nacional de Justicia.

²⁹ Resolución No. NAC-DGERCGC10-00085 publicada en el Registro Oficial 169 del 12 de abril del 2010. *“Artículo 6.- El crédito tributario por el IVA en compras que la sociedad extinguida por un decreto ejecutivo o acto normativo de gobierno autónomo descentralizado, que crea a una nueva empresa pública, haya generado a partir de noviembre del 2009 y no se haya recuperado hasta la fecha de su extinción, será registrado en el balance final de la misma como costo”.*

³⁰ Cfr. Artículo 128 del Código Orgánico Administrativo. Registro Oficial Suplemento 31 publicado el 7 de julio 2017.

*causal. Por lo que no se establece el vicio alegado por el casacionista*³¹ (énfasis agregado).

- ii. Por otra parte, en la sentencia del recurso de casación No. 318-2015, la Sala *casa* la sentencia y establece que “Finalmente, de no solicitar la devolución del IVA, en la etapa de transición, **la ley es clara al señalar que en este caso “el crédito tributario por el IVA en compras que la sociedad extinguida por un decreto ejecutivo o acto normativo de gobierno autónomo descentralizado, que crea a una nueva empresa pública, haya generado a partir de noviembre de 2009 y no se haya recuperado hasta la fecha de su extinción, será registrado en el balance final de la misma como costo”(artículo 6 de la Resolución No. NAC-DGERCGC10-00085); artículo que fue erróneamente interpretado por el Tribunal de instancia al considerar que esta disposición no es aplicable al caso derecho de devolución de IVA de FLOPEC puede o no ser reclamado por EP-FLOPEC, o si el derecho al no ser reclamado en su momento, durante el período de transición, debió cargarlo al costo en su balance final (...)”.**

45. Pese a que las autoridades judiciales están facultadas a resolver de forma distinta, aún en casos con supuestos que *prima facie* se presenten como similares³², es necesario señalar que los jueces se encuentran vinculados a sus precedentes, de conformidad con el principio *stare decisis*³³.

46. Para evaluar el miramiento del principio referido y determinar si el precedente alegado tiene valor, corresponde distinguir el núcleo de la *ratio decidendi*³⁴. Así, se observa que la regla elaborada interpretativamente por el decisor se vincula al tratamiento de las resoluciones emitidas por el SRI en el marco de la facultad conferida a dicho Organismo en el artículo 7 del Código Tributario, con respecto a la primera causal del artículo 3 de la Ley de Casación.

47. En ambos procesos, la Sala realiza una interpretación distinta sobre la procedencia de la causal primera cuando esta se invoca en relación con disposiciones contenidas en resoluciones emitidas por el SRI³⁵. En el primer caso dicha interpretación conduce a descartar el vicio alegado por la casacionista pues, a su criterio, las resoluciones no tendrían el carácter de norma de derecho que permita el análisis por esta causal; mientras que, en el segundo caso la Sala procede a analizar el fondo del

³¹ Fs. 94, expediente de la Corte Nacional de Justicia.

³² Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 999-12-EP/19 de 26 de noviembre de 2019, párr. 35.

³³ Cfr. Sentencia No. 1791-15-EP/21 de 27 de enero de 2021, párr. 18. Por dicho principio se debe atender a la razón que llevó a tomar una decisión ya que se traduce interpretativamente como “mantenerse con las cosas decididas”.

³⁴ La *ratio decidendi* se ha entendido como el “Conjunto de razones que son esenciales para la justificación de lo decidido”; mientras que su núcleo se ha identificado como “la regla en la que el decisor subsume los hechos del caso concreto para, inmediatamente, extraer la decisión (lo que queda fuera de dicho núcleo son las razones que fundamentan la mencionada regla)”. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 109-11-IS de 26 de agosto de 2020, párr. 23.

³⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 109-11-IS de 26 de agosto de 2020, párr. 24.

vicio alegado y determinar que existió una errónea interpretación del artículo 6 de la resolución No. NAC-DGERCGC10-00085 (emitida por el SRI).

48. Si bien la Corte se abstiene de pronunciarse sobre la corrección o incorrección de la sentencia impugnada, es notorio que el criterio que la Sala mantiene sobre la naturaleza de las resoluciones emitidas por el SRI conforme las atribuciones conferidas por el artículo 7 del Código Tributario, es contradictorio en ambos casos. Así, este Organismo ha manifestado que *“resultaría irracional y contrario al derecho fundamental a la igualdad formal si un juez que, en el caso A, ha dicho que debe hacerse X por darse las circunstancias 1, 2 y 3, posteriormente, en el caso B, sostuviera lo contrario ante esas mismas circunstancias y sin justificar su cambio de opinión”*³⁶.
49. En consecuencia, esta Corte concluye que el precedente alegado es auto-vinculante, y que en la sentencia del recurso de casación No. 398-2016 la Sala ha dicho que debe descartarse la primera causal del artículo 3 pues las resoluciones del SRI no constituyen normas de derecho; mientras que en la sentencia del recurso de casación No. 318-2015 se revisa la primera causal del artículo 3 analizando la errónea interpretación de la resolución del SRI. Al existir dos decisiones en las que la Sala se pronuncia de forma distinta sobre determinados elementos, sin justificar un cambio de opinión, esta Corte verifica que existe una transgresión al principio de igualdad y no discriminación consagrado en el artículo 11, numeral 2, de la CRE.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

1. **Aceptar parcialmente** la acción extraordinaria de protección No. 33-17-EP.
2. **Declarar** que la sentencia de 22 de noviembre de 2016 transgredió el principio de igualdad y no discriminación.
3. **Dejar** sin efecto la sentencia de 22 de noviembre de 2016 dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.
4. **Disponer** que, previo sorteo, una nueva Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia resuelva la causa N°. 17751-2016-0398.
5. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.

³⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1035-12-EP/20 de 22 de enero de 2020, párrs. 18 y 19.

6. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES
Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.12.29
11:24:44 -05'00'

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 en contra del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría; en sesión ordinaria de martes 21 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

CASO Nro. 0033-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia fue suscrito el día miércoles veintinueve de diciembre de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 1149-19-JP/21
Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

Quito D.M., 10 de noviembre de 2021

CASO No. 1149-19-JP/20

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

SENTENCIA

Revisión de garantías
Caso No. 1149-19-JP/20

Tema: La Corte Constitucional revisa la sentencia de segunda instancia emitida por la Corte Provincial de Justicia de Imbabura dentro de la acción de protección presentada por el GAD de Santa Ana de Cotacachi en favor del Bosque Protector Los Cedros, en la cual se alegaron como vulnerados los derechos de la naturaleza, el derecho a un ambiente sano, el derecho al agua y la consulta ambiental. La Corte Constitucional confirma la decisión adoptada, acepta la acción propuesta por el GAD de Cotacachi y desarrolla jurisprudencia vinculante sobre este tema.

I. Trámite ante la Corte Constitucional

II. Competencia

III. Información preliminar

Descripción general del Bosque Protector Los Cedros

IV. Hechos del caso

V. Análisis constitucional

A. Los derechos de la naturaleza

Derechos de la naturaleza y justicia ecológica

Valoración intrínseca de la naturaleza

Precaución y prevención

Sobre la extinción de especies y destrucción de ecosistemas

Los Cedros es un ecosistema remanente de los bosques noroccidentales del Ecuador

Los Cedros es un ecosistema en el que confluyen dos regiones de alta diversidad: los Andes tropicales y la Bioregión del Chocó

Los Cedros es un ecosistema con especies endémicas

Los Cedros es un ecosistema con un número elevado de especies amenazadas

Los Cedros es un ecosistema con especies únicas y raras

Los Cedros es un ecosistema con un patrimonio genético rico y desconocido

Los Cedros es una zona de amortiguamiento que protege al Parque Nacional Cotacachi

Cayapas del “efecto borde”

Los Cedros es un ecosistema que es un corredor para la biodiversidad

5.1. Principio de Precaución y Bosque Protector Los Cedros**B. Derecho al agua y el derecho al ambiente sano****5.2. El derecho al agua****5.2.1. El agua en el Bosque Protector Los Cedros**

Agua para el consumo humano

Agua para las actividades económicas de subsistencia de la población

Reservas hídricas comunitarias

El agua y la sustentabilidad del ecosistema del Bosque Protector Los Cedros

5.2.2 El derecho al agua y el principio precautorio**5.3. El derecho a un ambiente sano****C. La consulta ambiental en el caso Los Cedros****5.4. El derecho a la participación sobre asuntos ambientales****5.5. Las consultas en la Constitución****5.6. La consulta ambiental en la Constitución**

Las características de la consulta ambiental

Otras características de la consulta ambiental

5.7. La consulta ambiental en el caso concreto

Sobre los efectos de la falta de la realización de la consulta ambiental

VI. Conclusiones**VII. Reparaciones****VIII. Decisión****I. Trámite ante la Corte Constitucional**

1. El 19 de julio de 2019, la Corte Constitucional del Ecuador recibió la copia certificada de la sentencia de la acción de protección No. 10332-2018-00640 emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, el 19 de junio de 2019. La causa fue signada con el número 1149-19-JP.
2. El 18 de mayo de 2020, con fundamento en los literales a) y b) del numeral 4 del art. 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), la Sala de Selección de la Corte Constitucional resolvió seleccionar la causa.
3. El 27 de mayo de 2020, la causa fue sorteada al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien mediante auto de 21 de agosto de 2020 avocó conocimiento de la misma.
4. Mediante providencia de 07 de octubre de 2020, el juez sustanciador convocó a las partes procesales, terceros con interés y *amici curiae* a audiencia pública que se llevó a cabo el día lunes 19 de octubre de 2020 a las 10h00.¹ En la misma providencia, solicitó a las

¹ En la audiencia participaron, el GAD de Santa Ana de Cotacachi, el alcalde Auki Tituaña Males, el abogado José Proaño, Procurador síndico del GAD municipal de Santa Ana de Cotacachi y la abogada Jhesica Almeida Herrera, en su calidad de entidad accionante; y por parte de las entidades accionadas, el abogado Pablo López Vaca, Director de Patrocinio Judicial y el abogado Juan Andrés Delgado Garrido, coordinador general de asesoría jurídica del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica; y por

instituciones académicas nacionales o internacionales que hayan realizado investigación científica sobre el Bosque Protector Los Cedros (en adelante Bosque Protector Los Cedros o Los Cedros) que remitan la información que consideren relevante para la resolución de la presente causa.

5. Mediante providencia de 21 de octubre de 2020, el juez constitucional sustanciador requirió información al entonces Ministerio del Ambiente y Agua (hoy Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica o MAAE), a la Empresa Nacional Minera (en adelante ENAMI EP) y al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cotacachi

parte de la Empresa Nacional Minera, el coordinador de asesoría jurídica, abogado Luis Araque. Por la Procuraduría General del Estado, la abogada Karola Samaniego Tello; por el Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables, el abogado Eduardo Andrés Chang; por la Defensoría del Pueblo de Ecuador, Mérida Pumalpa y Javier Morales. En calidad de terceros con interés en la causa, el abogado Xavier Andrade Cadena, en representación de la empresa Cornerstone Ecuador S.A. En calidad de *amicus curiae*: Bitty A. Roy, profesora emérita de University of Oregon; Dr. Andrew Roo Vandegrift, por el Institute of Ecology and Evolution; Daniel Thomas, profesor de Whitman College; Merlin Tuttle, Merlin Tuttle's Bat Conservation; Linda D'Amico, Winona State University; Elisa Levy, coordinadora de investigación científica de la Estación Científica Los Cedros; Tobias Policha, department of biology, University of Oregon; Luis Baquero, investigador especializado en orquídeas; Blanca Ríos Touma, miembro de la Academia de Ciencias de Ecuador y Grupo de Investigación en Medio Ambiente, Biodiversidad y Salud – UDLA; Dr. Mika Peck, University of Sussex; Rafael E Cárdenas, Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la PUCE; Phd. Juan Manuel Guayasamin, USFQ; Sarah Jane Wilson, University of Victoria; Osman Poma Jumbo, geólogo de Conerstone Ecuador S.A; Juan Carlos Valarezo, director ejecutivo Aves y Conservación Ecuador; Inty Arcos, Biólogo Mancomunidad Chocó Andino-Ecuador; Alejandro Olivera, Centro para la Diversidad Biológica, La Paz, MX; Citlalli Morelos Juárez, Fundación Jocotoco; Sebastián Kohn, Fundación Cóndor Andino del Ecuador; Ab. Juan Francisco Guerrero, por la Cámara de Minería del Ecuador; Natalia Greene López, Earth Law Center, Global Alliance for the Rights of Nature y otros; Fernando Benalcázar Saavedra, consultor en recursos naturales no renovables; Ab. Emilio Suárez Salazar, compañía Inv Minerales Ecuador S.A; Esperanza Martínez Yáñez, auditora y bióloga ambiental; Roberto Paz y Miño y Agustín Zambrano Albuja por la Cámara de Industrias y Producción; Ab. Patricia Carrión por la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos; César Zumárraga, procurador judicial Ecuasolid S.A; Mónica Fera- Tinta, abogada miembro de la barra de Inglaterra y Gales; Oscar Vela, procurador judicial de Valle Rico Resources S.A y Green Rock Resources S.A; Phd. Elizabeth Bravo, Fundación pro Defensa de la Naturaleza y sus derechos; Ab. Andrés Larrea, Condormining Corporation S.A; Ab. David Cordero Heredia y Ab. José Valenzuela, Centro de Derechos Humanos de la PUCE; Ab. José David Ortiz por Exploraciones Mineras Andinas Ecuador S.A; Viviana Morales por sus propios derechos; Ab. Santiago Yépez por Goldminez S.A; Daniela Sánchez y María Paula Marroquín por el Observatorio de Derechos y Justicia; Ab. Carlos Andrés Izquierdo por el Observatorio de Derecho Minero Constitucional; Jorge Acero por Amazon Frontlines; Juan Carlos Herrera y Alejandra Soriano, Compañía Cóndor Gold S.A; Dr. Hugo Echeverría, Center for Democratic and Enviromental Rights; Alberto Acosta por sus propios derechos; Ab. Andrés Ycaza Palacios por la empresa Toachiec Exploraciones Mineras S.A; Nicola Peel, ambientalista y solucionista; María Isabel Aillón, Women in Minnig Ecuador; Angel Almeida Vallejos, líder social parroquia de García Moreno; Felipe Alfonso Cortes, director proyecto Washu; abogada Gabriela Obando Balseca, por sus propios derechos, Ab. Verónica Potes, profesora universitaria, José Cueva Vera, agrónomo Observatorio Social y Ambiental del Norte del Ecuador; Mery Almeida, Presidenta Comuna Brillasol; Nicholas Peter Shear, director Asociación de Propietarios de Tierras Rurales, Edwin Lomas López, comuna El Paraíso; Tatiana Rivadeneira Cabezas, Movimiento Animalista Nacional; Digna del Carmen Espinoza, trabajadores ASOPROARTE; Luis Fernando González Leiva, comité Ecoturístico Comunitario Manduriacos; Ab. Edgar Merlo, comunidad Cielo Verde; Olger Tabango, Comuna Magdalena Alto; Ab. Fred Larreátegui por CEDENMA, Julio Cabezas miembro de la comunidad Magdalena; el abogado Francisco Hurtado Caicedo por sus propios derechos.

(en adelante GAD de Cotacachi). Estas instituciones remitieron la información requerida dentro del plazo de 72 horas dispuesto.

6. El 05 de noviembre de 2020, la Sala de Revisión conformada por la jueza Teresa Nuques Martínez² y los jueces Agustín Grijalva Jiménez y Ramiro Avila Santamaría, aprobó el proyecto de sentencia No.1149-19-JP, para que sea conocido por el Pleno de este organismo.

II. Competencia

7. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 2 numeral 3 y 25 de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para expedir sentencias que constituyen jurisprudencia vinculante o precedente, en todos los procesos constitucionales que llegan a su conocimiento a través del proceso de selección.
8. En la Sentencia No. 159-11-JH/19, la Corte decidió que el plazo contemplado en el numeral 6 del artículo 25 de la LOGJCC *“es inaplicable cuando la Corte evidencie que, en un caso seleccionado por una vulneración de derechos constitucionales, el daño subsista al momento de dictar sentencia y no ha sido adecuadamente reparado”*.³ En esta causa, la Corte observa que si bien la sentencia bajo revisión aceptó la acción de protección y declaró la vulneración de ciertos derechos conforme se detallarán a continuación, no fueron analizados otros cargos alegados por los accionantes. Consecuentemente, las medidas de reparación no fueron las adecuadas. Bajo estas consideraciones, la Corte estima que el plazo contemplado en el numeral 6 del artículo 25 de la LOGJCC es inaplicable en esta causa.

III. Información preliminar

Descripción general del Bosque Protector Los Cedros

9. El 19 de octubre de 1994, el Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre (INEFAN), mediante Acuerdo Ministerial No. 57⁴, declaró área de Bosque y Vegetación Protectores, a 6.400 hectáreas del predio “Los Cedros”, ubicado en la parroquia García Moreno, cantón Cotacachi, provincia de Imbabura. Este acuerdo ministerial señala en sus considerandos que *“de acuerdo a las características físico-químicas y biológicas de los suelos estudiados, así como también su agrología, se establece que en estas tierras se deben conservar en forma permanente su cubierta vegetal con fines proteccionistas”* y en su art. 2 estableció:

² Se deja constancia que la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez aprobó el proyecto de sentencia dentro del caso No. 1149-19-JP, con la finalidad de que continúe con su trámite y sea puesto en conocimiento del Pleno del Organismo, sin perjuicio de las observaciones formuladas, particularmente en el decisorio del proyecto de sentencia presentado.

³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 159-11-JH, párr. 11.

⁴ Acuerdo Ministerial 57 del INEFAN publicado en el Registro Oficial Nro. 620 de 26 de enero de 1995.

Prohibir en consecuencia todas aquellas actividades que no sean compatibles con los fines que persigue el área, la que a partir de la suscripción de la presente Resolución quedará sujeta al régimen forestal, cuya administración compete exclusivamente a este Instituto, a través de la Dirección Nacional Forestal, por cuyo motivo esta área no podrá ser afectada por la Reforma Agraria.

10. Los Cedros está situado en la provincia de Imbabura, cantón Cotacachi, parroquia García Moreno, sector Valle de los Manduriacos, vía Chotal-Brillasol.⁵ En su margen occidental colinda en parte con el Parque Nacional Cotacachi Cayapas y en parte con la Cooperativa El Madrigal. Al sur y oeste limita con varias comunidades que se asientan en el Valle de los Manduriacos⁶.
11. En el Ecuador, las zonas de vida se establecen básicamente de acuerdo a los registros meteorológicos de una región determinada y a su altitud, medida en metros sobre el nivel del mar (en adelante “msnm”). Parámetros como la temperatura, la precipitación o lluvia y la humedad relativa son fundamentales porque determinan el tipo de vegetación que puede habitar la zona y, por ende, los animales y microorganismos asociados a la misma⁷.
12. El rango de elevación de Los Cedros va desde los 980 a los 2.200 msnm. Esto determina que ecológicamente se lo ubique en una zona de vida que se conoce como **bosque lluvioso montano bajo** también conocido como **bosque nublado**.⁸ La Estación Científica Los Cedros se encuentra a una altitud de 1.300 metros. Según sus 15 años de registros meteorológicos, el bosque recibe de 2903 ±186 milímetros de lluvia por año, pero a elevaciones más altas hay considerablemente más precipitación.⁹ La temperatura oscila entre 15 y 18 grados centígrados.
13. Las características de este ecosistema y las especies que lo conforman serán desarrolladas con base en información científica verificada y serán analizadas en conjunto con los derechos alegados como vulnerados en la sección correspondiente. Esta información de estricto carácter científico ha sido remitida a esta Corte durante la sustanciación de esta causa; sus fuentes han sido verificadas y son citadas a pie de página.

IV. Hechos del caso

14. El Ministerio de Minería con Resolución Nro. MMSZM-N-2017-0041-RM, de fecha 03 de marzo de 2017, otorgó la concesión de minerales metálicos “Río Magdalena 01”,

⁵ ECOLEX-MAE. 2015 Informe Final. *Determinar la factibilidad de la ampliación, desarrollo del plan de manejo e identificar la tenencia de la tierra del Bosque Protector Los Cedros.*

⁶ *Ibid.*

⁷ Varios autores, Enciclopedia del Ecuador, Barcelona, Editorial Océano, s.f. pág. 93 y siguientes.

⁸ Jørgensen, P. León-Yáñez, S. 1999. *Catalogue of the Vascular Plants of Ecuador. 3 January, 2012: Missouri Botanical Garden Press.* En Roy, et.al. 2018 *New Mining Concessions Could Severely Decrease Biodiversity and Ecosystem Services in Ecuador.* Tropical Conservation Science Vol. 11: 1-20.

⁹ Roy, B. Zorrilla, M., Endara, L., Thomas, D., Vandegrift, R. Rubenstein, J., Policha, T., Ríos-Touma, B., Read, M., 2018. *New Mining Concessions Could Severely Decrease Biodiversity and Ecosystem Services in Ecuador.* Tropical Conservation Science Vol. 11: 1-20.

código catastral 40000339, a favor de la ENAMI EP. La concesión minera¹⁰ está ubicada en el sector de Llurimagua, parroquia de García Moreno, cantón Cotacachi y tiene un área de 4920 hectáreas mineras contiguas.

15. Mediante Resolución Nro. MM-SZM-N-2017-0042 RM de 03 de marzo de 2017, se otorgó la concesión minera para minerales metálicos “Río Magdalena 02” código catastral Nro. 40000340 a favor de la ENAMI EP, ubicada en el sector de Llurimagua, parroquia de García Moreno, cantón Cotacachi, provincia de Imbabura. Tiene un área de 4989 hectáreas mineras contiguas.
16. El 12 de diciembre de 2017, el Ministerio del Ambiente con Resolución Nro. 225741, otorgó el registro ambiental para la fase de exploración inicial de la concesión minera Nro. MAERA 2017-3159921 Proyecto Minero Río Magdalena, conformado por las concesiones Río Magdalena 01 (Código: 40000339) y Río Magdalena 02 (Código: 40000340), ubicadas en el cantón Cotacachi, provincia Imbabura.¹¹

Mapa 1 Concesiones mineras en el Bosque Protector Los Cedros



Fuente: Catastro georreferenciado minero.

¹⁰ Conforme al artículo 30 de la Ley de Minería la concesión minera es un acto administrativo que otorga un título minero sobre el cual el titular tiene un derecho personal, el cual es transferible conforme a las regulaciones legales. Según el artículo 31 de la misma ley, el título minero confiere al titular el derecho exclusivo a prospectar, explorar, explotar, beneficiar, fundir, refinar, comercializar y enajenar todas las sustancias minerales que puedan existir y obtenerse en el área de dicha concesión.

¹¹ Este registro ambiental se habría fundamentado en los artículos 16, 66.14, 276.3 de la Constitución, artículos 19 y 20 de la Ley de Gestión Ambiental, artículos 12, 14 y 24 de Acuerdo Ministerial 061 de 07 de abril de 2015 del entonces Ministerio de Ambiente y del artículo 1 del Acuerdo Ministerial 026 de 17 de marzo de 2016, del mismo Ministerio.

17. El 5 de noviembre de 2018, el señor Jomar José Efren Cevallos Moreno, en su calidad de alcalde del cantón Cotacachi y la procuradora judicial del Municipio de Cotacachi, Jhesica Liseth Almeida Herrera presentaron una acción de protección en contra de Manuel Humberto Cholango Tipanluisa, en su calidad de Ministro del Ambiente y de Carlos Alberto Otero López, Gerente General de la ENAMI EP. Mediante esta acción de protección se impugnaron los actos administrativos señalados anteriormente,¹² y específicamente el registro ambiental y el plan de manejo ambiental, por cuanto, según se alegó en la acción, estos habrían afectado los derechos de la naturaleza al permitir actividad minera dentro del Bosque Protector Los Cedros. Asimismo, alegaron que no fueron observadas las normas constitucionales sobre consulta ambiental y tampoco las relativas a consultas de pueblos y comunidades indígenas.
18. El registro ambiental, conforme al artículo 24 del Acuerdo Ministerial 061 de 07 de abril de 2015 del entonces Ministerio de Ambiente, vigente a la época, se definía como el permiso ambiental otorgado por la Autoridad Ambiental Competente, mediante el Sistema Único de Manejo Ambiental (SUIA), obligatorio para aquellos proyectos, obras o actividades considerados de bajo impacto y riesgo ambiental. Para los proyectos de mayor riesgo o impacto ambiental la normativa requería una licencia ambiental.
19. El 13 de noviembre de 2018, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente de Cotacachi rechazó la acción, al considerar que no se vulneraron derechos constitucionales y que de conformidad con el artículo 40 de la LOGJCC, “este un tema estrictamente administrativo, y que bien podría ser analizado por los jueces competentes de la materia.”
20. Los representantes del GAD de Cotacachi interpusieron recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia. El 19 de junio de 2019, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura aceptó parcialmente la acción de protección y declaró la vulneración del derecho a la participación contemplado en el numeral 4 del artículo 61 de la Constitución. En esta sentencia como medida de reparación se dejó sin efecto el acto administrativo impugnado¹³, se ordenó la publicación de la sentencia en los portales web de las entidades accionadas y que estas mismas entidades ofrecieran las disculpas públicas a las comunidades que habitan en la zona de influencia del proyecto.

¹² El GAD solicitó dejar sin efecto la Resolución Nro. 225741 de 12 de diciembre de 2017 emitida por el Ministerio del Ambiente que otorgó el registro ambiental para la fase de exploración inicial de la concesión minera Nro. MAERA 2017-3159921 Proyecto Minero Río Magdalena, conformado por las concesiones Río Magdalena 01 (Código: 40000339) y Río Magdalena 02 (Código: 40000340), ubicada en el cantón Cotacachi, provincia Imbabura. Así como la aprobación del estudio de impacto y plan de manejo ambiental de la Empresa Nacional Minera.

¹³ En la sentencia de 19 de junio de 2019 emitida por la Corte Provincial de Justicia de Imbabura se declara la vulneración del derecho de la siguiente manera: “*Declarar la vulneración del derecho a la participación, establecido en el artículo 61 numeral 4, de la Constitución Ecuatoriana, en la garantía de la consulta ambiental establecida en el artículo 398 ibidem, que debió realizarse a los pueblos ubicados en el área de influencia del proyecto Minero Río Magdalena, conformado por las concesiones Río Magdalena 01 (Código: 40000339) y Río Magdalena 02 (Código: 40000340), ubicado dentro del Bosque Protector “Los Cedros”, sector Llurimagua, parroquia García Moreno, cantón Cotacachi, provincia de Imbabura*”.

21. El 06 de agosto de 2019, la ENAMI EP y el 07 del mismo mes y año, el MAAE (ex Ministerio de Ambiente) y el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santa Ana de Cotacachi, presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 19 de junio de 2019, dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura. La acción extraordinaria de protección presentada por la ENAMI EP en la que se alegó la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, la tutela judicial efectiva, la defensa y motivación fue admitida a trámite el 7 de febrero de 2020.¹⁴ En tanto que las demandas presentadas por el entonces Ministerio del Ambiente y el GAD Municipal de Cotacachi fueron inadmitidas.

V. Análisis constitucional

22. En esta sentencia de revisión la Corte Constitucional dividirá su análisis de la siguiente forma: (A) Los derechos de la naturaleza, (B) El derecho al agua y a un ambiente sano y (C) La consulta ambiental.

A. Los derechos de la naturaleza

23. En el caso bajo revisión, el GAD argumentó explícitamente la violación de los derechos de la naturaleza o Pachamama, en cuyo nombre compareció. Específicamente, en su demanda cita el artículo 73 de la Carta Fundamental relativo a la aplicación de medidas de precaución y restricción de actividades que puedan conducir a la extinción de especies, destrucción de ecosistemas o alteración permanente de ciclos naturales.
24. Por otra parte, los accionados afirmaron que no se ha producido la alegada violación de derechos de la naturaleza pues no hay ningún daño ambiental, ya que la actividad de las empresas mineras en Los Cedros se encuentra en su fase de exploración inicial.
25. Según el artículo 10 de la Constitución, la naturaleza es sujeto de aquellos derechos que la misma le reconoce. Entre estos derechos, la Corte destaca en el presente caso dos de los incluidos en el artículo 71 de la Carta Fundamental:
- i) Derecho a que se respete integralmente su existencia.
 - ii) Derecho a mantener y regenerar sus ciclos, estructura, funciones y procesos evolutivos.
26. Para resolver el caso bajo análisis, la Corte considera indispensable analizar los derechos a la existencia de las especies animales y vegetales de Los Cedros, así como el derecho de este ecosistema a mantener sus ciclos, estructura, funciones y proceso evolutivo.
27. Para realizar este análisis es adecuado referirse primeramente a los derechos de la naturaleza como valores y principios constitucionales, luego a la fuerza normativa y

¹⁴ La causa ha sido signada con el número 2436-19-EP. Cabe indicar que esta Corte ha resuelto causas de revisión mientras se encuentran pendientes otros procesos constitucionales que se encuentran relacionados, como en la causa 983-18-JP/21 respecto de la acción extraordinaria de protección 84-21-EP, y las causas 41-20-IS en relación con la causa 711-20-JP/21.

alcance de estos derechos, para posteriormente dilucidar el sentido del principio precautorio, consagrado en el artículo 73 de la Constitución, en relación a los derechos de la naturaleza, específicamente en relación a la existencia del ecosistema del Bosque Protector Los Cedros, conforme lo ha alegado expresamente el accionante.

28. En su preámbulo, la Constitución ecuatoriana celebra a la naturaleza o Pachamama, de la que somos parte y que es vital para nuestra existencia. Por tanto, la concepción de naturaleza que la Constitución desarrolla en el artículo 71 incluye a los seres humanos como parte inseparable de la misma, y de la vida que reproduce y realiza en su seno.
29. Esta declaración constituyente del pueblo ecuatoriano, tejiendo una convergencia intercultural de los saberes de los pueblos indígenas y la ciencia occidental moderna, recurre al arquetipo universal de la madre y así recuerda la relación esencial entre seres humanos y naturaleza.
30. Al destacar esta relación, la Constitución, en su preámbulo, recalca que la Naturaleza, la Pachamama, *“es vital para nuestra existencia”*. Aquí la Constitución avizora que la existencia misma de la humanidad está atada inevitablemente a la de la naturaleza, pues la concibe como parte de ella. Por tanto, los derechos de la naturaleza abarcan necesariamente el derecho de la humanidad a su existencia como especie.
31. No se trata de un lirismo retórico, sino de una constatación trascendente y un compromiso histórico que, según el preámbulo de la Constitución, exige *“una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza”*.
32. La Corte destaca que estos valores forman parte del preámbulo constitucional en el cual se condensan los valores fundamentales del pueblo ecuatoriano, y que se expresan a lo largo de toda la Carta Fundamental, incluyendo los relativos al buen vivir -sumak kawsay- y al modelo de desarrollo.

Derechos de la naturaleza y justicia ecológica

33. La Corte observa que, en la causa bajo revisión, la Corte Provincial de Justicia concentra su análisis en la consulta ambiental, mientras que el juez de primera instancia de la acción de protección no desarrolla ningún análisis sobre la alegación del GAD respecto a la violación de los derechos de la naturaleza y rechaza las medidas cautelares solicitadas, limitándose a afirmar que el asunto correspondía a un tema de mera legalidad y por ello la acción de protección era improcedente.
34. Preocupa mucho a esta Corte que los derechos de la naturaleza, a los cuales la Constitución otorga expreso reconocimiento y garantías, no sean oportuna y adecuadamente considerados por algunos jueces, juezas, otras autoridades públicas y particulares.

35. Los derechos de la naturaleza, como todos los derechos establecidos en la Constitución ecuatoriana, tienen plena fuerza normativa. No constituyen solamente ideales o declaraciones retóricas, sino mandatos jurídicos. Así, conforme al artículo 11 numeral 9, el respetar y hacer respetar estos derechos integralmente, junto con los demás derechos constitucionales, es el más alto deber del Estado. Este deber del Estado lo vuelve a reiterar la Constitución en el artículo 277 numeral 1, al establecer las normas del régimen de desarrollo.¹⁵
36. En esta línea, el respeto a los derechos de la naturaleza también incluye el deber que todo órgano con potestad normativa tiene, de adecuar formal y materialmente dichas normas a estos derechos, como a los demás derechos constitucionales, tal cual lo dispone el artículo 84 de la Carta Fundamental. Igualmente, la Constitución en su artículo 85 dispone que las políticas públicas se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, incluyendo, por tanto, a los derechos de la naturaleza.
37. En cuanto a los deberes y responsabilidades de los ciudadanos en general, en el artículo 83 numeral 6 de la Constitución se incluye expresamente el respeto a los derechos de la naturaleza, la preservación de un ambiente sano y la utilización racional, sustentable y sostenible de los recursos naturales.
38. La Corte observa que la fuerza normativa de la Constitución se aplica no solo a los derechos de la naturaleza, sino también a todas las garantías y principios de interpretación constitucional aplicables. El artículo 71 inciso segundo de la Constitución establece que *“toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda”*. Entre estos principios la Corte destaca, para una efectiva protección de la naturaleza, la aplicación directa y el principio pro natura.
39. De acuerdo con el artículo 11 numeral 3, los derechos que la Constitución reconoce a la naturaleza y sus garantías son de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidor o servidora pública, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.
40. En cuanto al *principio de favorabilidad pro natura*, todo servidor público, conforme con el numeral 5 del artículo 11 de la Constitución, debe aplicar la norma y la interpretación que más favorezca la efectiva vigencia de los derechos y garantías, incluyendo los derechos de la naturaleza.¹⁶ En caso de existir varias interpretaciones de una misma disposición es también relevante el *principio in dubio pro natura*, conforme al artículo 395 numeral 4 de la Constitución, por el cual en caso de duda sobre el alcance específica y exclusivamente de la legislación ambiental, debe interpretarse en el sentido más

¹⁵ El artículo 277 numeral 1 de la Constitución establece: *“Para la consecución del buen vivir, serán deberes generales del Estado: 1. Garantizar los derechos de las personas, las colectividades y la naturaleza”*.

¹⁶ Artículo 11 numeral 5 de la Constitución. También el artículo 395 numeral 4 de la Constitución establece que en caso de duda la legislación ambiental debe interpretarse en el sentido más favorable a la protección de la naturaleza.

favorable a la protección de la naturaleza. Esta Corte Constitucional determina, además, que estos principios deben aplicarse también en la interpretación de las propias disposiciones constitucionales, pues ello es lo que más se ajusta a la Constitución en su integralidad y al sentido más favorable a la plena vigencia de los derechos, conforme al artículo 427 de la Constitución.

41. En este marco, los jueces y juezas que conocen acciones de protección y peticiones de medidas cautelares por posibles violaciones a los derechos de la naturaleza están obligados a realizar un examen cuidadoso sobre tales alegaciones y peticiones, en los mismos términos que lo ha establecido esta Corte para los demás derechos constitucionales. En particular, estas peticiones y demandas no pueden ser negadas, como sucedió en este caso en la sentencia de primera instancia, bajo la mera afirmación de que se trata de asuntos puramente administrativos cuyo juzgamiento corresponde a la justicia ordinaria.¹⁷

Valoración intrínseca de la naturaleza

42. La idea central de los derechos de la naturaleza es la de que esta tiene valor por sí misma y que ello debe expresarse en el reconocimiento de sus propios derechos, independientemente de la utilidad que la naturaleza pueda tener para el ser humano. El artículo 71 de la Constitución lo expresa en los siguientes términos:

La naturaleza o Pachamama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. (énfasis añadido)

43. Se trata de una perspectiva sistémica que protege procesos naturales por su valor propio. De esta forma, un río, un bosque u otros ecosistemas son vistos como sistemas de vida cuya existencia y procesos biológicos ameritan la mayor protección jurídica posible que puede otorgar una Constitución: el reconocimiento de derechos inherentes a un sujeto. En el caso ecuatoriano, hay un reconocimiento general de derechos de la naturaleza en la Carta Fundamental que, como lo expresó la Corte en la sentencia 22-18-IN/21, que hace referencia a derechos de los manglares, puede concretarse en titulares determinados; el reconocimiento específico no implica que sea necesario el reconocimiento para la protección, sino que ayuda a configurar la protección de forma adecuada al titular concreto de derechos, en el presente caso el Bosque Protector Los Cedros.
44. Al respecto es importante comprender el *principio ecológico de tolerancia*, que sostiene que los sistemas naturales solo pueden funcionar adaptativamente dentro de un ambiente cuyas características básicas no han sido alteradas más allá de lo óptimo para ese sistema. Este principio está estrechamente relacionado con el derecho a la existencia y reproducción de los ciclos, pues a medida que un ambiente es modificado, el comportamiento adaptativo del ecosistema se hace más y más difícil y eventualmente

¹⁷ Al respecto, ver sentencias No. 1-16-PJO-CC de 22 de marzo de 2016, No. 989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, No. 16-16-JC/20 de 30 de septiembre de 2020.

imposible. Para cada característica particular del ambiente (cantidad de lluvia, humedad, radiación solar, etc.) hay límites más allá de los cuales los organismos ya no pueden crecer, reproducirse y en último extremo sobrevivir.¹⁸ De tal manera que, cuando se supera el nivel de tolerancia, es imposible el ejercicio del derecho a reproducir los ciclos vitales. Así, un bosque protector puede amortiguar un impacto dentro de determinados límites más allá de los cuales perdería su estructura y no podría continuar ejerciendo este derecho a reproducir sus ciclos vitales, como lo establece el artículo 71 de la Constitución.

45. El bosque nublado, que es el caso del Bosque Protector Los Cedros, es uno de los varios tipos de ecosistemas del Ecuador. El Código Orgánico del Ambiente (en adelante “COAm”) en su respectivo glosario define a un ecosistema como “*una unidad estructural, funcional y de organización, consistente en organismos y las variables ambientales bióticas y abióticas de un área determinada*”. En otras palabras, un **ecosistema** es una comunidad o grupo de organismos que viven e interactúan en un ambiente dado.¹⁹ Esto supone que el ecosistema se define tanto por las interrelaciones que involucra como por sus componentes biótico y abiótico (luz solar, agua, minerales y otros).
46. El componente biótico del ecosistema son las especies que lo constituyen. La especie se define como el conjunto de organismos capaces de entrecruzarse y producir descendencia fértil pero no con miembros pertenecientes a otras especies en estado natural²⁰. Muchas veces, a lo largo del tiempo geológico, los individuos que se separan de la población original y se aíslan del resto pueden alcanzar un grado de diferenciación suficiente como para convertirse en una nueva especie.²¹
47. Se considera que un ecosistema diverso es aquel que posee un alto número de especies en interacción. La **biodiversidad** actúa como un *seguro natural* para el ecosistema porque le permite recuperarse ante los eventos que lo afectan. Si hay varias especies que cumplen una función similar, como por ejemplo alimentarse de plantas, es factible que en el caso de que una de ellas disminuya en su número poblacional debido a catástrofes naturales, las otras puedan suplir esa deficiencia y el ecosistema recupere su estabilidad.²² Tanto los ecosistemas con sus especies y biodiversidad son objeto de valoración intrínseca en la Constitución ecuatoriana.
48. La valoración intrínseca de la naturaleza mediante el reconocimiento de derechos es difícil de entender desde una perspectiva rígidamente antropocéntrica, la cual concibe al ser humano como la especie más valiosa, mientras reduce a las demás especies y a la

¹⁸ Goldsmith, E., 1993. *The Way. An ecological World-view*. Shambhala Publications, Inc. Boston.

¹⁹ Fundación Multimedia Ambiente Ecológico. (s.f). *Diccionario Ecológico*. Recuperado de 2021: <http://www.ambiente-ecologico.com/ediciones/diccionarioEcologico/diccionarioEcologico.php3>.

²⁰ UN Glossary of Environmental Statistics. Department for Economic and Social Information and Policy Analysis. Statistics Division. pág. 69.

²¹ Understanding Evolution. (s.f). *Aislamiento Reproductivo*. Recuperado de: https://evolution.berkeley.edu/evolibrary/article/0_0_0/evo_44_sp

²² Vargas Ríos Orlando. 2011. *Restauración Ecológica: Biodiversidad y conservación*. *Acta Biológica Colombiana*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. Vol 16 núm 2. 221-246.

naturaleza misma, a un conjunto de objetos o recursos para satisfacer las necesidades humanas, especialmente las de orden económico.

49. Esta visión de la naturaleza como simple fuente de recursos que se explotan a voluntad ha sido profundamente cuestionada desde diversas vertientes de las ciencias naturales y humanas. Los derechos de la naturaleza representan este cuestionamiento en el mundo del Derecho.
50. La valoración intrínseca de la naturaleza implica, por tanto, una concepción definida del ser humano sobre sí mismo, sobre la naturaleza y sobre las relaciones entre ambos. Según esta concepción, el ser humano no debe ser el único sujeto de derechos, ni el centro de la protección ambiental. Al contrario, reconociendo especificidades y diferencias, se plantea la complementariedad entre los seres humanos y otras especies y sistemas naturales en tanto integran sistemas de vida comunes.
51. En este sentido, esta Corte Constitucional destaca lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en cuanto a los objetivos de la protección ambiental señalados en la Opinión Consultiva 23-17:

Se trata de proteger la naturaleza y el medio ambiente no solamente por su conexidad con una utilidad para el ser humano o por los efectos que su degradación podría causar en otros derechos de las personas, como la salud, la vida o la integridad personal, sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, también merecedores de protección en sí mismos.²³

52. Se trata de un cambio de paradigma jurídico porque históricamente el Derecho ha sido funcional a la instrumentalización, apropiación y explotación de la naturaleza como un mero recurso natural. Los derechos de la naturaleza plantean que para armonizar su relación con ella, sea el ser humano el que se adapte de forma adecuada a los procesos y sistemas naturales, de allí la importancia de contar con el conocimiento científico y los saberes comunitarios, especialmente indígenas por su relación con la naturaleza, sobre tales procesos y sistemas.
53. Esta adaptación debe generarse también en los procesos productivos. En efecto, la propia Constitución reconoce en su artículo 74, que “*las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir*”.
54. En conclusión, la noción de valoración intrínseca de la naturaleza tiene especial importancia para el análisis constitucional relativo a los derechos de la naturaleza, previstos en la Constitución. Puesto que los accionantes afirman en su demanda que la actividad minera en Los Cedros causaría daños graves e irreversibles a las especies en

²³ Corte IDH, Opinión Consultiva 23-17 sobre Medio Ambiente y Derechos Humanos, párr. 62. En este mismo sentido: Corte-IDH, Caso comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs Argentina. Sentencia del 6 de Febrero del 2020, especialmente párr. 203.

riesgo allí presentes y al ecosistema en su conjunto, e invoca al efecto el principio de precaución, la Corte entra a examinar este principio constitucional.

Precaución y prevención

55. La idea esencial del principio precautorio consiste en que, aún ante la falta de suficiente evidencia científica, es mejor no asumir ciertos riesgos cuando estos pudieran derivar en graves daños que pueden incluso ser irreversibles.
56. En el caso bajo análisis, el GAD invocó expresamente el principio precautorio contenido en el artículo 73 de la Constitución en su demanda, para argumentar la violación de los derechos de la naturaleza. Este artículo dispone:

El Estado aplicará 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.
57. Por otra parte, los accionados y en particular la ENAMI EP consideran inaplicable en la presente causa el *principio de precaución*, pues este ya se habría observado justamente al otorgarse el respectivo registro ambiental. Por otra parte, existiría certeza sobre los impactos ambientales de la actividad minera y por tanto lo aplicable en este caso sería el *principio de prevención*.
58. La Corte observa que ni el juez de primera instancia, ni la Corte Provincial analizaron la aplicación en la causa bajo revisión, sea del principio de precaución o el de prevención, pese a constituir una alegación expresa del GAD relevante en este caso.
59. La Corte considera indispensable dilucidar en esta causa el alcance del principio de precaución porque en su artículo 73, la Constitución lo aplica al riesgo de extinción de especies y destrucción de ecosistemas, considerando ambas situaciones como violatorias de los mencionados derechos de la naturaleza, a que se respete integralmente su existencia, mantenimiento y regeneración. Todos estos conceptos son relevantes para el caso de Los Cedros.
60. Según el artículo 396 de la Carta Fundamental el *principio de precaución* determina que “*en caso de duda sobre el impacto ambiental de alguna acción u omisión, aunque no exista evidencia científica del daño, el Estado adoptará medidas protectoras eficaces y oportunas*”.
61. El artículo 396 incluye referencias genéricas de los componentes básicos del principio de precaución en relación a los derechos de la naturaleza y a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. De forma más específica, el artículo 73 de la Carta Fundamental aplica este principio a la extinción de especies, destrucción de ecosistemas y alteración permanente de ciclos naturales.

62. Con base en estas disposiciones, en la legislación ambiental y en el bloque de constitucionalidad,²⁴ esta Corte desarrolla los siguientes elementos del principio de precaución:

1) El riesgo potencial de daño grave e irreversible sobre los derechos de la naturaleza, el derecho al agua, al medio ambiente sano o la salud. Para aplicar el principio de precaución no es suficiente que simplemente exista un riesgo, pues es necesario que este riesgo se refiera a un daño grave e irreversible. El artículo 73 ilustra bien esta situación al referirse a la extinción de especies, destrucción de ecosistemas y alteración permanente de ciclos naturales, pues todos ellos son daños tan graves e irreversibles que la Constitución los ha incluido en la sección de derechos de la naturaleza, considerándolos una violación de los mismos.

2) Incertidumbre científica sobre estas consecuencias negativas, sea por ser aún objeto de debate científico, por desconocimiento, o por la dificultad de determinar tales consecuencias en virtud de la alta complejidad o numerosas variables involucradas. Esta es la característica fundamental del principio de precaución, y la que lo diferencia del principio de prevención. La incertidumbre científica para efectos del principio precautorio consiste en: *la falta de certeza científica*, la cual se refiere a efectos relativamente claros o posibles de una actividad o producto, pero sin evidencia adecuada para asignar probabilidades²⁵, o *en la ignorancia*, la cual se refiere al desconocimiento tanto de estas probabilidades como de algunos de los posibles daños o efectos. En contraste, el principio de prevención se aplica sólo cuando se conocen con anticipación tanto los efectos como sus probabilidades²⁶.

Ejemplos de aplicación del principio de precaución son el contacto humano con sustancias o materiales como el plomo, asbestos o el amianto²⁷, sobre las cuales por décadas no hubo certidumbre científica, sino hipótesis de sus efectos negativos en la salud humana, con lo cual si se hubiesen adoptado medidas de precaución oportunamente se hubieran evitado graves enfermedades y numerosas muertes. También ha sido aplicado a fenómenos como el agotamiento de la capa de ozono,²⁸ la pérdida de biodiversidad²⁹, el

²⁴ El principio precautorio o de precaución consta en numerosos instrumentos internacionales, tales como: La Declaración de Río en su principio 15, el Convenio Marco sobre Cambio Climático en su principio 3, el Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la Biotecnología del Convenio de Biodiversidad Biológica en su artículo 1, el Acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias de la OMC, artículo 5, el Acuerdo sobre la conservación y manejo de poblaciones de peces transzonales y altamente migratorias en el artículo 6, entre muchos otros.

²⁵ La posibilidad es aquello que puede o no suceder, la probabilidad es una cuantificación estadística de la posibilidad.

²⁶ Holdway Aaron, Reducing Uncertainty: The Need to Clarify the Key Elements of the Precautionary Principle, Consilience, 2008 (1), pp. 37-51.

²⁷ UNESCO - COMEST, Informe del Grupo de Expertos sobre el Principio Precautorio, Paris, UNESCO, 2005, páginas 10 y 11.

²⁸ Protocolo de Montreal relativo a Sustancias que Agotan la Capa de Ozono (1987)

²⁹ Convenio de Río sobre la Diversidad Biológica, principio 15 (1992).

cambio climático³⁰, organismos genéticamente modificados³¹, o exposición humana a la radiación electromagnética³², entre muchos otros. Aunque se conozca *a priori* todos o algunos de los potenciales daños o efectos negativos que estos producen, no se han establecido de forma científica, estableciendo probabilidades, las específicas relaciones causa-efecto entre la actividad o producto y dichos daños. Esta limitación del conocimiento científico puede deberse a la alta complejidad de un sistema o fenómeno. La incertidumbre científica puede también evidenciarse en debates científicos no resueltos o ausencia o insuficiencia de conocimientos sobre estos efectos.

3) Adopción de medidas protectoras oportunas y eficaces por parte del Estado. Al existir el riesgo de un daño grave e irreversible y justamente por la incertidumbre del conocimiento científico al respecto, es necesario no asumir el riesgo y que el Estado en el tiempo adecuado y de forma efectiva tome ciertas medidas que eviten³³ estos posibles efectos negativos. Es decir, que cuando no existe certeza científica sobre el impacto o daño que supone alguna acción u omisión para la naturaleza, el ambiente o la salud humana, el Estado debe adoptar estas medidas eficaces y oportunas destinadas a evitar, reducir, mitigar o cesar tal afectación³⁴. Por tanto, el principio de precaución privilegia, frente a la incertidumbre científica, la hipótesis plausible de que suceda el peor escenario: un daño grave e irreversible, aunque este ocurra a largo plazo. Hay que aclarar que la prohibición de un producto o proceso no es la única medida protectora a adoptar, aunque tal prohibición puede justificarse si el potencial daño es muy grave e irreversible.

63. El *principio de precaución* se diferencia del *principio de prevención* en que este último se aplica cuando existe certeza científica sobre el impacto o daño, es decir cuando se conocen con anticipación tanto los efectos como sus probabilidades. En términos del artículo 396 de la Constitución “*El Estado adoptará las políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos, cuando exista certidumbre de daño*”. Es decir que el *principio de prevención* conlleva la obligación estatal de exigir el cumplimiento de disposiciones, normas, procedimientos y medidas destinadas prioritariamente a eliminar, evitar, reducir mitigar y cesar la afectación.³⁵
64. Consecuentemente, el artículo 73 de la Constitución, relativo a la precaución frente al riesgo de extinción de especies y destrucción o grave disrupción de ecosistemas, constituye un principio de aplicación de los derechos de la naturaleza, el cual se complementa con el artículo 396 de la Constitución.

³⁰ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, artículo 3 (1994)

³¹ Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre Biodiversidad Biológica, artículo 1 (2000)

³² Bourguignon Didier, *The Precautionary Principle*, European Parliamentary Research Service, December 2015 - PE 573.876

³³ Otras posibles medidas son la suspensión, la información sobre riesgos, la disposición de estudios, entre otras

³⁴ Código Orgánico del Ambiente, artículo 9, numeral 7.

³⁵ Código Orgánico del Ambiente, artículo 9, numeral 8.

65. El artículo 73 además establece un deber del Estado al indicar imperativamente que “*aplicará medidas de precaución y restricción*”. No se trata de una facultad o una opción condicionada, sino de una obligación constitucional derivada de la valoración intrínseca que la Constitución hace de la existencia de especies y ecosistemas, mediante los derechos de la naturaleza. En efecto, el riesgo en este caso no hace relación necesariamente a afectaciones a los seres humanos, aunque puedan incluirse, sino a extinción de especies, destrucción de ecosistemas o alteración permanente de ciclos naturales u otro tipo de daños graves o irreversibles a la naturaleza, independientemente de tales afectaciones³⁶.
66. Hay que destacar que según el artículo 396 de la Constitución, las medidas de precaución y restricción deben ser *eficaces y oportunas*. Son *eficaces* en cuanto cumplan realmente, en un sentido material y no solo formal, con el objetivo de evitar la violación de los derechos de la naturaleza que implica la extinción de especies o destrucción de ecosistemas. Son *oportunas* en cuanto se dicten y cumplan inmediatamente y se apliquen en el tiempo, de forma que cumplan los objetivos de protección.
67. Los jueces de garantías constitucionales a efectos de aplicar el principio de precaución requieren determinar caso a caso, considerando las características individuales y concretas del mismo, la existencia de un riesgo de daño grave e irreversible, así como la incertidumbre científica. Esta incertidumbre se refiere al debate aún existente en la comunidad científica sobre los daños que genera una actividad o producto, o al conocimiento científico insuficiente al respecto. Por tanto, dichos jueces, aunque no haya información científica concluyente, pero recurriendo a la información científica y técnica disponible, deben identificar y argumentar el riesgo de daños graves e irreversibles por efecto del desarrollo de una actividad o un producto para fundamentar debidamente en cada caso la aplicación o no aplicación del principio precautorio.

Sobre la extinción de especies y destrucción de ecosistemas

68. Una violación del derecho de la naturaleza a que se *respete integralmente su existencia* se produce mediante actividades que conduzcan a la extinción de especies. Esta es una violación de tal magnitud que equivaldría a lo que significa e implica el genocidio, en el campo de los derechos humanos. Extinguida una especie, el laborioso proceso que ha llevado a veces millones de años a la naturaleza deriva en una pérdida irreparable de diversidad y conocimiento. Justamente por lo grave e irreversible de un daño como es la extinción de especies, el artículo 73 de la Constitución aplica el principio de precaución para estos casos.
69. Por otra parte, dadas las relaciones sistémicas que mantienen todas las especies animales y vegetales, la desaparición de una o varias de ellas puede llevar a la extinción de otras y

³⁶ Una relación próxima del principio precautorio y la valoración intrínseca de la naturaleza se realiza en la Opinión Consultiva 23-17 de la Corte IDH, cuando expresa: “*el derecho al medio ambiente sano como derecho autónomo, a diferencia de otros derechos, protege los componentes del medio ambiente, tales como bosques, ríos, mares y otros, como intereses jurídicos en sí mismos, aún en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas individuales.*”

por tanto a la destrucción de ecosistemas completos o a la alteración permanente de ciclos naturales referidas en el mismo artículo 73 de la Constitución. Esta destrucción o alteración podría generarse también por otras razones distintas a la extinción de especies, pero la Corte quiere destacar aquí el carácter sistémico de estos fenómenos. Además, estas violaciones a los derechos de la naturaleza pueden tener insospechados efectos negativos sobre los seres humanos, con lo cual además se violaría otros derechos, tales como el derecho al agua y a un ambiente sano, como se analiza *ut infra* en esta sentencia.

70. A efectos de analizar la situación de estos derechos de la naturaleza y la aplicación del principio de precaución en el caso del Bosque Protector Los Cedros, la Corte realiza primeramente una descripción de este ecosistema con base en la información científica recibida durante la sustanciación de esta causa y verificada, así como de las especies endémicas, amenazadas, únicas y raras presentes en el mismo.

Los Cedros es un ecosistema remanente de los bosques noroccidentales del Ecuador

71. Varios investigadores han destacado que, en los últimos cincuenta años, el Ecuador ha perdido casi la totalidad de su cobertura vegetal. En el año 2000, se estimó que aproximadamente el 96% de las tierras forestales primarias al oeste del país habían sido deforestadas. Gran parte del 4% restante se ha ido perdiendo desde entonces. Tanto los bosques de baja altitud (a menos de 600 msnm) como los de montaña, propios de las estribaciones, entre ellos los nublados, casi han desaparecido.³⁷
72. Para tener una dimensión, en 1938, en un área de aproximadamente 70.000 km² de la Costa ecuatoriana, existían alrededor de 60.000 km² de bosques.³⁸ Actualmente, los remanentes de bosque más grandes de la región, que juntos suman menos de 5000 km², son solo cuatro: la Reserva étnica Awa (Awa), la Reserva Ecológica Mache Chindul, el Bosque Protector Chongón Colonche y la Parque Nacional Cotacachi Cayapas. Solo dos, la Reserva Étnica Awa y el Parque Nacional Cotacachi Cayapas mantienen zonas protegidas remanentes de bosque nublado. Estos tipos de bosque, como zona de vida, han estado escasamente representados dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.³⁹ Los Cedros, con sus 6.400 hectáreas, es uno de los últimos remanentes de bosque nublado occidental que permanece relativamente inalterado.

Los Cedros es un ecosistema en el que confluyen dos regiones de alta diversidad: los Andes tropicales y la Bioregión del Chocó

³⁷ Myers, N, Mittermeier, R. Mittermeyer, C. da Fonseca, G. y Kent, J. 2000. *Biodiversity hotspots for conservation priorities*. Nature, vol. 403, 853-858.

³⁸ Dodson, C. Gentry. A. 1991. *Biological Extinction in Western Ecuador*. Ann Mo Bot Gard. vol. 78, 273-95.

³⁹ Endara L., Williams N. León-Yáñez, S. 2009. *Patrones de endemismo de orquídeas endémicas ecuatorianas: perspectivas y prioridades para la conservación*. En: Pridgeon, A. M. Suarez J.P (Eds). *Proceedings of the Second Scientific Conference on Andean Orchids*. Universidad Técnica Particular de Loja, Loja, Ecuador, 63-70.

73. En Los Cedros confluyen dos zonas altas en biodiversidad: la Bioregión de los Andes Tropicales y la Bioregión del Chocó.⁴⁰ La diversidad biológica es una medida de la riqueza genética (riqueza en información genética) de una zona de vida determinada. Mientras más alto sea el número de especies que habita un lugar, más biodiverso es el mismo⁴¹.
74. Los Andes en el Ecuador son biodiversos porque además de estar en la zona ecuatorial del mundo, que alberga bosques tropicales húmedos como la Amazonía, son montañas de más de 4000 metros. Estas dos características son excepcionales y solo se dan al norte, en Colombia y Venezuela y, al sur, en algunas áreas de Bolivia y Perú, y en las regiones más septentrionales de Argentina y Chile⁴².
75. La Bioregión del Chocó se extiende desde el este de Panamá a lo largo de la costa pacífica de Colombia y el litoral ecuatoriano hasta limitar con los bosques secos del sur del Ecuador. Sus extremadamente altos niveles de precipitación y humedad (3.000 a 11.000 mm anuales)⁴³, su condición tropical, su historia geológica única y su condición de aislamiento (estar separada de la cuenca amazónica por la barrera de los Andes) han convertido al Chocó en uno de los 34 puntos con mayor diversidad en el mundo pues reúne un 3% del total de especies de plantas del planeta, esto es unas 11.000 especies en menos del 0.2 de la superficie del globo terrestre.⁴⁴
76. La biodiversidad incluye también el concepto de **endemismo**. Una especie es endémica cuando solo está en una determinada zona geográfica (provincia, región, país o continente) debido a la presencia de barreras naturales (ríos, montañas, cañones, océanos etc.) que impiden a las poblaciones de esa especie cruzarse o reproducirse con otras poblaciones de la misma. Al limitarse el cruce de información genética a lo largo de extensos períodos de tiempo, la especie endémica se va diferenciando a tal grado, que ya no le es posible cruzarse con la especie original. Es el caso de las especies de islas como Galápagos o Hawai que originalmente descenden de especies continentales pero que actualmente son endémicas.

⁴⁰ Roy, B. Zorrilla, M. Endara, L. Thomas, D. Vandegrift, R. Rubenstein, J. Policha, T. Ríos-Touma, B. Read, M., 2018. *New Mining Concessions Could Severely Decrease Biodiversity and Ecosystem Services in Ecuador*. Tropical Conservation Science, vol. 11, 1-20.

⁴¹ BYJU'S. s.f. Biodiversity and its types - Genetic Biodiversity. Recuperado de: <https://byjus.com/biology/biodiversity/>

⁴² Cuesta, F. Peralvo, M. Valarezo, N. 2009. *Los Bosques Montanos de los Andes Tropicales. Una evaluación regional de su estado de conservación y de su vulnerabilidad a los efectos del cambio climático*. Serie Investigación y Sistematización # 5. Programa Regional ECOBONA-INTERCOOPERACION. Quito.

⁴³ Gentry A. H. 1986. *Species richness and floristic composition of Chocó region plant communities*. *Caldasia*, vol. 15, 71-75.

⁴⁴ Christenhusz M. J., Fay M. F., Chase M. W. (2017). *Plants of the world: an illustrated encyclopedia of vascular plants*. London: Kew Publishing, 792 p. 10.

77. Estudios científicos llevados a cabo indican que el Chocó es también un centro de endemismo. Allí, aproximadamente unas 2750 plantas son endémicas.⁴⁵

Los Cedros es un ecosistema con especies endémicas

78. Los Cedros no es accesible por vía carrozable y es uno de los bosques más remotos del noroccidente. Es esta inaccesibilidad la que ha mantenido al Bosque Protector Los Cedros casi intacto, pero a su vez ha influido en que sea menos explorado científicamente⁴⁶ que otros remanentes de bosque de la región como las reservas Mashpi y Maquipucuna.
79. Muchas plantas de este bosque son **endémicas locales** con pequeños rangos de distribución⁴⁷. Esto quiere decir que debido a una combinación especial de barreras de microclima y/o relieve accidentado dentro del bosque, las poblaciones de una especie determinada disminuyen en su capacidad de atravesar la barrera y reproducirse con otras poblaciones similares de su misma especie. A lo largo del tiempo, dicha población va aislándose y a su vez diferenciándose de su población original hasta quedar finalmente convertida en una nueva especie limitada a áreas tan pequeñas como por ejemplo la cara occidental de un barranco, la cima de una colina o los bordes de una zona anegada estacionalmente y no está en ninguna otra parte de ese mismo bosque convirtiéndose así en endémica local. Esto las vuelve particularmente vulnerables a perturbaciones tales como sismos, inundaciones y cambios en el uso del suelo⁴⁸.
80. Este parece ser el caso dentro del grupo de las orquídeas⁴⁹, que cuenta con información validada y del que hay un registro de 236 especies. Según el catálogo de la Reserva Los Cedros hay doce especies endémicas en este bosque.⁵⁰ De estas doce especies, nueve han sido confirmadas como endémicas por estudios llevados a cabo por especialistas en la taxonomía de este grupo de plantas. Estas son: *Brachionidium ingramii*, *Dracula morleyii*, *Dracula pubescens*, *Lepanthes morleyii*, *Platystele gaileana*, *Platystele cedriensis*, *Platystele rhinocera*, *Porroglossum lorenae*, *Trisetella dalstroemii*.⁵¹
81. Se requieren estudios para determinar un aproximado total de especies endémicas por taxón (familia, género, etc.) en Los Cedros. Sin embargo, si se considera que el 27% del

⁴⁵ Mittermeier R. A., Turner W. R., Larsen F. W., Brooks T. M., Gascon C., 2011. "Biodiversity hotspots," in *Global biodiversity conservation: the critical role of hotspots*. Eds. Zachos F. E., Habel J. C. (London: Springer-Verlag).

⁴⁶ Roy, B. Zorrilla, M., Endara, L. Thomas, D., Vandegrift, R. Rubenstein, J. Policha, T., Ríos-Touma, B., Read, M., 2018. *New Mining Concessions Could Severely Decrease Biodiversity and Ecosystem Services in Ecuador*. Tropical Conservation Science Vol. 11. 1-20.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Understanding Evolution. (s.f). *Aislamiento Reproductivo*. Recuperado de: https://evolution.berkeley.edu/evolibrary/article/0_0_0/evo_44_sp

⁴⁹ Roy, B. Zorrilla, M., Endara, L., Thomas, D., Vandegrift, R., Rubenstein, J., Policha, T., Ríos-Touma, B., Read, M., 2018. *New Mining Concessions Could Severely Decrease Biodiversity and Ecosystem Services in Ecuador*. Tropical Conservation Science Vol. 11. 1-20.

⁵⁰ Reserva Los Cedros. s.f. *Orchids*. Recuperado de: <https://loscedrosreserve.org/orchids>.

⁵¹ *Amicus Curiae* presentado por Luis Baquero en el caso 1149-19-JP.

total de plantas en el Ecuador son endémicas⁵² y que este bosque es parte del Chocó en donde aproximadamente un 25% de especies de plantas son endémicas,⁵³ resulta razonable inferir altos niveles de endemismo en los organismos que habitan la cubierta vegetal.

Los Cedros es un ecosistema con un número elevado de especies amenazadas

- 82.** La **extinción** es un proceso biológico que conduce a la desaparición de especies. Una especie se considera extinta cuando su último ejemplar muere. Hay certeza de la extinción cuando ya no hay ningún individuo capaz de reproducirse y dar lugar a nueva generación. Una especie también puede **extinguirse funcionalmente**, es decir, sobrevive una pequeñísima fracción de sus miembros que no pueden reproducirse por factores como problemas de salud, edad, gran distancia geográfica entre sus poblaciones remanentes, falta de individuos de ambos sexos y otras razones.⁵⁴
- 83.** Una especie puede también **extinguirse localmente**. En este caso, la especie en cuestión deja de existir en un área determinada pero sigue existiendo en otro lugar. Este fenómeno también es conocido como **extirpación**. Un ejemplo de extinción local o extirpación en el Ecuador es el del Chorlo Cabezón Cuellicanelo (*Oreopholus ruficollis*), un ave que una vez habitó el suroeste de la Península de Santa Elena pero que se considera actualmente extinta en el país, a pesar de que aún habita desde el Perú hasta Argentina.⁵⁵ A raíz del desarrollo industrial y el crecimiento poblacional del ser humano, se ha visto que las extinciones locales de una especie dada pueden conducir a la extinción total de la misma.⁵⁶
- 84.** Debido a la cantidad de relaciones que una especie establece con otras especies en el ecosistema, su extinción puede conducir a lo que se conoce como **cadena de extinción**. En este caso la desaparición de una sola especie puede causar extinciones tanto hacia arriba como hacia abajo de la cadena alimentaria de la que forma parte.⁵⁷
- 85.** La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN)⁵⁸ ha establecido varias categorías que evalúan la probabilidad de que una especie conocida desaparezca

⁵² Leon-Yáñez, S., Valencia, R., Pitman, N., Endara, L., Ulloa-Ulloa, C. y Navarrete, H. 2012. *Libro Rojo de las Plantas Endémicas del Ecuador*, 2nd ed. Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

⁵³ Mittermeier R. A., Turner W. R., Larsen F. W., Brooks T. M., Gascon C., 2011. "Biodiversity hotspots," in *Global biodiversity conservation: the critical role of hotspots*. Eds. Zachos F. E., Habel J. C. (London: Springer-Verlag).

⁵⁴ Holsinger, Kent. 2001. Local extinction In: *Population Viability Analysis: Bay Checkerspot Butterfly*. Internet Archive Wayback. Machine. Recuperado de: <https://archive.org/web/>

⁵⁵ Granizo, T., Pacheco, C., Rivadeneira M., Guerrero, M., Suárez, L., (Eds.). 2002. Libro Rojo de las Aves del Ecuador. SIMBIOE/Conservación Internacional/Ecociencia-Ministerio de Ambiente/UICN. Serie Libros Rojos del Ecuador, Tomo 2.

⁵⁶ Holsinger, K. 2001. *Local extinction In: Population Viability Analysis: Bay Checkerspot Butterfly*. Internet Archive Wayback. Machine. Recuperado de: <https://archive.org/web/>

⁵⁷ Quince, C., Higgs, P. y Mckane A., 2005. *Deleting species from model food webs*. *Oikos* 110: 283-296

⁵⁸ La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (en adelante, "UICN") es una institución integrada actualmente por 1400 organismos gubernamentales y de la sociedad civil, y 18000 expertos, que

del planeta. Estas son, de más a menos riesgo de extinción: i) EX, especie extinta, ii) EW, extinta en estado silvestre, iii) CR, en peligro crítico, iv) EN, amenazada, v) VU, vulnerable, vi) NT, casi amenazada, vii) LC, menos preocupación por esta especie.

- 86.** Según la UICN en Los Cedros hay dos especies de mamíferos en máximo riesgo de extinción, nivel CR. Estas dos especies son el jaguar (*Panthera onca*) y el mono araña de cabeza marrón (*Ateles fusciceps fusciceps*).
- 87.** Con respecto al jaguar, estudios de 2013⁵⁹ han demostrado que la especie ha sido prácticamente extirpada de los bosques tropicales bajos del noroccidente del país debido a la pérdida de hábitat y la necesidad de grandes territorios para su reproducción.⁶⁰ Su presencia sólo ha sido registrada en el Parque Nacional Cotacachi Cayapas⁶¹, y en Los Cedros, a menos de cinco kilómetros del Río Mandariacu.⁶²
- 88.** El caso del mono araña de cabeza marrón es similar. Sólo se han registrado dos poblaciones en el noroccidente del país. Una dentro de la Reserva Étnica Awa y la otra dentro del Parque Nacional Cotacachi Cayapas.⁶³
- 89.** Por otra parte, Los Cedros protege una extensión considerable de la cara sur de la cordillera del Toisán donde, debido a su inaccesibilidad, es probable que poblaciones de aves amenazadas puedan refugiarse y prosperar. Entre estas aves se destaca la especie declarada emblema de Quito, el zamarrito pechinegro (*Eriocnemis nigrivestris*) está en peligro crítico tanto en la Lista de la UICN, como en la lista roja de aves del Ecuador⁶⁴. El hábitat original de este pájaro incluía los bosques montanos que se extendían al noroeste de Pichincha, Esmeraldas e Imbabura. Desaparecido y con muy pocos registros se creyó extirpado de su hábitat pero en el 2008 se redescubrió una pequeña población (48-108 individuos) en Cayapachupa en la Cordillera de Toisán en el límite entre Esmeraldas e Imbabura⁶⁵.

fue fundada en 1948 con el objeto de preservar la biodiversidad a nivel mundial. Entre sus tareas está mantener una lista actualizada de las especies en peligro de extinción a nivel mundial (Lista roja de la UICN de especies amenazadas).

⁵⁹ Zapata-Ríos, G. y Araguillin, E. 2013. *Estado de conservación del jaguar y el pecarí de labio blanco en el Ecuador occidental*. Revista Biodiversidad Neotropical, 3 (1): 21-29.

⁶⁰ De la Torre, J. González-Maya, J. Zarza, H. Ceballos, G. y Medellín, R. 2017. *The jaguar's spots are darker than they appear: Assessing the global conservation status of the jaguar Panthera onca*. Oryx, 52, 300-315.

⁶¹ Zapata-Ríos, G. y Araguillin, E. 2013. *Estado de conservación del jaguar y el pecarí de labio blanco en el Ecuador occidental*. Revista Biodiversidad Neotropical, 3 (1):

⁶² Jost, L. 2016. Jaguar returns to our Mandariacu reserve. <https://ecomingafoundation.wordpress.com/2016/0921-29/19/jaguar-returns-to-our-manduriacu-reserve/>

⁶³ Tirira D. 2004. *Estado actual del mono araña de cabeza café (Ateles fusciceps Gray, 1866)* (Primates: Atelidae) en el Ecuador. Lyonia. Journal of Ecology and Application. Vol. 6(2).17-24.

⁶⁴ Granizo, T., Pachecho, C., Rivadeneira, M.B., Guerrero, M; Suarez, L. (Eds.). 2002. Libro Rojo de las Aves del Ecuador. Simbioe /Conservación Internacional/ EcoCiencia/Ministerio de Ambiente UICN. Serie Libros Rojos del Ecuador, tomo dos. Quito, Ecuador.

⁶⁵ Jahn, O. 2008. *Rediscovery of Black-breasted Puffleg Eriocnemis nigrivestis in the Cordillera de Toisan, north-west Ecuador, and reassessment of its conservation status*. Cotinga 29, págs 31-39.

90. Entre otros mamíferos notables en diverso grado de amenaza y que se han reportado en Los Cedros están el oso de anteojos *Tremarctos ornatus* (VU), dos especies de felinos: el margay *Leopardus wiedii* (NT) y el tigrillo *Leopardus tigrinus* (VU) y otras dos especies de primates, el capuchino de cabeza blanca *Cebus capucinus* (VU) y el mono aullador de manto dorado *Alouatta palliata* (EN).⁶⁶
91. El grupo de las aves reúne a unas 309 especies registradas en Los Cedros de las cuales 26 enfrentan diversos grados de amenaza.⁶⁷ Son especialmente importantes el icónico pájaro paraguas longipéndulo *Cephalopterus penduliger*, el cuco hormiguero franjeado *Neomorphus radiolosus* y la pava bronceada *Penelope ortonii*. Las dos primeras están en la categoría de vulnerables (VU) y la tercera en categoría de amenazada (EN).⁶⁸ Estas tres aves todavía pueden ser vistas dentro de Los Cedros.⁶⁹
92. La organización no gubernamental Birdlife International declaró al Bosque Protector Los Cedros en el 2005 como un “Área de Importancia para la Aves” (IBA, por sus siglas en inglés).⁷⁰
93. Estos bosques reciben también a varias especies de aves migratorias amenazadas que dependen de tener hábitat boscoso suficiente y disponible para arribar después de sus largas travesías escapando del invierno en Canadá y Estados Unidos como la reinita cerúlea *Setophaga cerulean* (en categoría VU según la UICN) y el pibí boreal *Contopus cooperi* (en categoría casi amenazada - NT - según la UICN).⁷¹
94. El grupo de los sapos es muy importante porque a nivel mundial sus especies están sufriendo un declive significativo debido a la influencia del calentamiento global sobre sus poblaciones. En Los Cedros, casi todas las especies están amenazadas y solo se encuentran allí y en los bosques nublados locales cercanos (Mashpi, Maquipucuna). Hay tres especies en peligro crítico (CR): el jambato esquelético *Atelopus longirostris*, la rana nodriza confusa *Ectopoglossus confusus* y la rana de cohete de Quito *Hyloxalus jacobuspetersi*.⁷²

⁶⁶ Roy, B. Zorrilla, M. Endara, L. Thomas, D. Vandegrift, R. Rubenstein, J. Policha, T., Ríos-Touma, B., Read, M. 2018. *New Mining Concessions Could Severely Decrease Biodiversity and Ecosystem Services in Ecuador*. Tropical Conservation Science Vol. 11: 1-20.

⁶⁷ *Ibíd.*

⁶⁸ Granizo, T. Pacheco, C. Rivadeneira M. Guerrero, M. Suárez, L. (Eds.). 2002. Libro Rojo de la Aves del Ecuador. SIMBIOE/Conservación Internacional/Ecociencia-Ministerio de Ambiente/UICN. Serie Libros Rojos del Ecuador, Tomo 2.

⁶⁹ Freile, J. y Santander, T. (coord), 2005. *Áreas Importantes para la conservación de las Aves en el Ecuador*. Aves y Conservación, Birdlife International, Conservation International y Ministerio del Ambiente del Ecuador. Quito Ecuador.

⁷⁰ Birdlife International y Conservation International 2005 *Áreas importantes para la conservación de las aves en los Andes Tropicales: sitios prioritarios para la conservación de la biodiversidad*. Quito Ecuador

⁷¹ Roy, B., Zorrilla, M., Endara, L., Thomas, D., Vandegrift, R., Rubenstein, J., Policha, T., Ríos-Touma, B., Read, M., 2018. *New Mining Concessions Could Severely Decrease Biodiversity and Ecosystem Services in Ecuador*. Tropical Conservation Science Vol. 11: 1-20 Anexo Online 2.

⁷² *Ibíd.* Anexo Online 3.

95. Los reptiles y murciélagos todavía necesitan ser sistemáticamente evaluados en cuanto a sus categorías de amenaza y confirmar las especies presentes en el bosque, en especial de los murciélagos de los cuales se conoce poco.⁷³
96. Las plantas amenazadas son dos especies de orquídeas *Dracula alcithoe* y *Masdevallia ventricularia* ambas en la categoría EN de la UICN⁷⁴ y nueve especies adicionales todas endémicas del Ecuador y en categoría EN de la UICN, cinco especies arbóreas, tres que son herbáceas y un helecho.⁷⁵
97. Los microorganismos estudiados en Los Cedros son principalmente hongos descomponedores de la materia orgánica, entre ellos hay cuatro especies que están catalogadas en una iniciativa reciente de la UICN para identificar las especies de este grupo que pueden desaparecer. Estas cuatro especies de hongos son: *Lamelloporus americanus*, *Hygrocybe aphylla*, *Tamnomyces chocoensis*, *Callistodermatium aurantium*. Todos estos han sido colectados en Los Cedros.⁷⁶

Los Cedros es un ecosistema con especies únicas y raras

98. En el 2018 se publicó un estudio comparativo de la presencia de especies en los pocos remanentes de bosque montano nublado del noroccidente que quedan, tales como las Reservas Mashpi y Maquipucuna, Los Cedros y el valle de Intag. De las cuatro localidades estudiadas, sólo en Los Cedros se identificaron 157 especies que tienen categoría de única, es decir, no fueron halladas en ninguno de los otros sitios de estudio. De estas, 106 son orquídeas, 33 son aves, 7 mamíferos, 7 reptiles y 4 anfibios.⁷⁷
99. El avance de la tecnología ha permitido también el uso de cámaras trampa para el estudio de la vida silvestre. Gracias a ello y otros sistemas novedosos de visión remota en Los Cedros se han registrado varias especies de animales rara vez observadas, entre ellas: el puma *Puma concolor*, el yaguarondi *Herpailurus yagouaroundi*, el muy raro armadillo de cola desnuda del norte *Cabassous centralis*, el armadillo de nueve bandas *Dasyprocta novemcinctus*, el ciervo rojo enano *Mazama rufina*, la paca *Cuniculus paca*, el agouti, *Dasyprocta punctata* y la rara ardilla enana de occidente *Microsciurus mimulus*.⁷⁸ Varios de estos animales son nocturnos y debido a las dificultades inherentes a su estudio el estado de sus poblaciones no ha sido evaluado ni actualizado en los remanentes de bosque nublado del noroccidente.

⁷³ Ibíd. Anexo Online 4.

⁷⁴ Ibíd. Anexo Online 5.

⁷⁵ Ibíd. Anexo Online 6.

⁷⁶ Comparecencia de Row Vandegrift (INABIO-Universidad de Oregon) en la audiencia convocada por esta Corte el 19 de Octubre del 2020.

⁷⁷ Roy, B.A., Zorrilla, M., Endara, L., Thomas, D., Vandegrift, R., Rubenstein, J., Policha, T., Ríos-Touma, B., Read, M., 2018. *New Mining Concessions Could Severely Decrease Biodiversity and Ecosystem Services in Ecuador*. Tropical Conservation Science Vol. 11: 1-20.

⁷⁸ Roy, B. Zorrilla, M. Endara, L. Thomas, D. Vandegrift, R. Rubenstein, J. Policha, T. Ríos-Touma, B. Read, M. 2018. *New Mining Concessions Could Severely Decrease Biodiversity and Ecosystem Services in Ecuador*. Tropical Conservation Science Vol. 11: 1-20. Anexo Online 1.

Los Cedros es un ecosistema con un patrimonio genético rico y desconocido

- 100.** Se puede definir el **acervo genético** o **patrimonio genético** de un ecosistema como la totalidad de genes presentes en todos y cada uno de los organismos que lo habitan. En años recientes dentro de Los Cedros se han descubierto varias nuevas especies. Se pueden mencionar las siguientes:
- 101.** En el 2015, se descubrió una rana a la que se denominó *Pristimantis mutabilis*. Este anfibio tiene una alta capacidad de modificar la textura de su piel pues puede cambiar su apariencia de lisa a granulada en pocos minutos.⁷⁹ Asimismo, en este grupo y en el mismo año mediante técnicas biomoleculares se logró identificar dos nuevas especies de sapos (*Pristimantis cedros* y *P. pahuma*) que originalmente se creía era una sola especie. Este estudio concluyó que es muy probable que existan muchas más especies de este tipo que se conocen como especies crípticas y que por lo tanto el incremento en la biodiversidad y el estado de conservación de las mismas requiere evaluarse.⁸⁰
- 102.** Otras especies nuevas están en el grupo de las begonias⁸¹ y la familia Sabiaceae (*Meliosma gracilis*)⁸² que tendrían aplicaciones ornamentales y medicinales. Entre las solanáceas, en Los Cedros, se ha descubierto una especie de *Cuatresia*: *C. physalana* que podría tener valor agrícola y/o farmacéutico por su relación con las papas y los tomates, pues se conoce que los miembros de ese género presentan compuestos antimaláricos en sus células.⁸³
- 103.** En el grupo de las plantas las orquídeas tienen aportes como el descubrimiento de dos nuevas especies del género *Platystele*: *P. cedriensis* y *P. decouxii*.⁸⁴ En Los Cedros se ha comprobado que además de contribuir con nuevas especies, cada especie de orquídea, pueden ser un centro de biodiversidad en sí misma ampliando la riqueza del acervo genético de este lugar. Esto sucede porque las orquídeas son organismos altamente especializados que establecen múltiples y complejas relaciones ecológicas con otros organismos de su microecosistema como por ejemplo los polinizadores que las visitan. Un estudio encontró que más de 60 especies desconocidas de moscas de la fruta polinizan a una sola especie

⁷⁹ Guayasamin, J. Krynak, T. Krynak, K. Culebras, J. y Hutter, C. R. (2015). *Phenotypic plasticity raises questions for taxo-nomically important traits: A remarkable new Andean rainfrog (Pristimantis) with the ability to change skin texture*. Zoological Journal of the Linnean Society, 173(4): 913–928.

⁸⁰ Hutter, C. y Guayasamin, J. 2015. *Cryptic diversity concealed in the Andean cloud forests: two new species of rainfrogs (Pristimantis) uncovered by molecular and bioacoustic data*. 37-59.

⁸¹ Tebbit, M., Hughes, A. Pérez, P. Moonlight. 2017. *Taxonomy of the Begonia tiliifolia group including descriptions of two new species*. Edinburgh journal of botany. 74(2), 199-215.

⁸² Cornejo, X. 2008. *Four new species of Meliosma (Sabiaceae) from Ecuador and Bolivia*. Harvard Papers in Botany, 13(1), 93-102.

⁸³ Orozco, C. y Canal, D. *Cuatresia nomala y Cuatresia phylasana (Physaleae, solanaceae) dos especies nuevas de Colombia y Ecuador*. Caldasia vol 33 no. 1. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cal/article/view/36377>

⁸⁴ Baquero R., Luis E., y Galarza Verkovitch, Denisse. 2019. *Two new species and new records of Platystele (Pleurothallidinae: Orchidaceae) from Los Cedros Reserve en Ecuador*. Lankesteriana, 19(1), 5-13.

de orquídea (*Dracula lafleurii*)⁸⁵. Estas nuevas especies de moscas se relacionan con *Drosophila melanogaster*, una mosca de la fruta modelo, que ha contribuido inmensamente al conocimiento y desarrollo de la genética molecular y la neurobiología.⁸⁶

104. Otro potencial importante se encuentra en las especies de hongos descomponedores de Los Cedros. Estos organismos, con su capacidad de transformar sustancias en sus componentes más simples, se están utilizando actualmente en el campo de la biorremediación. Así, algunos de estos organismos se están usando para procesar derrames de petróleo, descomposición de sustancias plásticas y otros contaminantes⁸⁷. En Los Cedros se han llevado a cabo varios estudios en este campo y se han colectado unos 300 géneros pertenecientes a 81 familias de Fungui (hongos) entre los cuales están especies no descritas y cuya ecología es desconocida⁸⁸. Esta cifra supone una biodiversidad muy alta en términos de acervo génico.

105. Adicionalmente, hay que mencionar en este apartado a los tricópteros o frigáneas, un grupo de insectos acuáticos que pueblan las aguas de ecosistemas de bosque. Normalmente se los colecta como larvas en los arroyos para determinar el estado de salud del ecosistema porque son muy sensibles a la presencia de sustancias extrañas. Una gran diversidad en este grupo supone aguas sin contaminación. Su utilidad entonces, es la de ser bioindicadores pero además, sus larvas fabrican un tipo de fibra de seda con la que forman un capullo impermeable que las protege durante su metamorfosis hacia el estado adulto. Gracias a la biotecnología en la actualidad, genes tomados de organismos como las arañas han dado lugar al desarrollo de fibras con características de excepcional flexibilidad, resistencia y poco peso.⁸⁹ En Los Cedros, en tres noches de colecta, se encontraron 40 especies de las cuales más de la tercera parte, unas 15, son probablemente nuevas para la ciencia.⁹⁰ Si se considera que los tricópteros es solo uno de 11 grupos de macroinvertebrados en el área⁹¹, el número potencial de especies nuevas en Los Cedros es alto.

⁸⁵ Endara, L. Grimaldi, D. y Roy, B. 2010. *Lord of the flies: Pollination of Dracula orchids*. *Lankesteriana*, 10(1). 1–11.

⁸⁶ Roberts, D. 2006. *Drosophila melanogaster: The model organism*. *Entomología Experimentalis Et Applicata*, 121. 93-103.

⁸⁷ Corral, M. 10 de marzo de 2016. La bacteria que come plástico. *El Mundo*. Recuperado de: <https://www.elmundo.es/ciencia/2016/03/10/56e1c141e2704e7a6a8b4629.html>

⁸⁸ Comparecencia de Row Vandegrift (INABIO-Universidad de Oregon) en la audiencia convocada por esta Corte el 19 de Octubre del 2020.

⁸⁹ Gomez, C. 29 de mayo de 2015. Crean una telaraña artificial casi tan fuerte como la de la Naturaleza. *Club Nuevo Mundo*. Recuperado de: https://tendencias21.levante-emv.com/crean-una-telarana-artificial-casi-tan-fuerte-como-la-de-la-naturaleza_a40533.html

⁹⁰ Ríos-Touma, B. Morabowen, A. Tobes, I. y Morochz, C. 2017. *Altitudinal gradients of aquatic macroinvertebrate diversity in the Choco-Andean region of Ecuador*. Oral Presentation. Paper Presented at the Society for Freshwater Science Annual.

⁹¹ Knee, K. y Encalada, A. 2014. *Land use and water quality in a rural cloud forest region (Intag, Ecuador)*. *River Research and Applications*, 30(3). 385–401.

Los Cedros es una zona de amortiguamiento que protege al Parque Nacional Cotacachi Cayapas del “efecto borde”

106. En la zona donde Los Cedros ha sido deforestado para dar paso a cultivos, pastizales o asentamientos humanos se experimenta una condición ecológica llamada “efecto de borde”. Se utiliza este término para referirse a los límites creados entre un ambiente natural y uno generado artificialmente por los seres humanos. El borde del bosque que queda descubierto por la tala empieza a secarse porque allí ya no se mantienen equilibradas las condiciones de humedad que existían antes y por la entrada de una mayor cantidad de luz solar. Todo esto vuelve a los bosques más susceptibles a incendios y a la invasión de especies ajenas a un bosque y que compiten con las especies nativas y pueden desplazarlas.⁹²
107. Además, como el borde está más cerca de caminos y vías carrozables es más factible que se siga talando y la frontera agrícola avance, disminuyendo lenta pero progresivamente la cobertura vegetal.
108. Los Cedros provee de protección al Parque Nacional Cotacachi-Cayapas en su borde occidental. Mucho antes de que se declarara bosque protector, en el año 1994, ha servido como una zona que ha recibido en sus bordes los efectos nocivos de la tala ilegal permitiendo a la zona occidental del Parque Nacional Cotacachi-Cayapas conservarse como tal.
109. De hecho, dentro de Los Cedros hay tres zonas de invasión ilegal. Fueron detectadas desde el 2005 por su administración y comunicadas a las entidades encargadas de su control.⁹³ Es así que además de ser una zona de amortiguamiento de la reserva, Los Cedros es una barrera para la invasión de tierras hacia la misma.

Los Cedros es un ecosistema que es un corredor para la biodiversidad

110. Las especies presentes en el bosque como las aves y mamíferos, insectos y otros requieren moverse para cumplir sus funciones básicas como la reproducción y búsqueda de alimento. Las plantas y hongos a su vez, requieren de territorio para dispersarse y expandir su rango. A medida que las acciones humanas van disminuyendo las zonas que anteriormente habitaban, se ha visto la necesidad de establecer áreas llamadas **corredores de biodiversidad**, esto es, zonas protegidas que tengan al menos la amplitud apropiada para que las poblaciones animales y vegetales puedan desplazarse a través de ellas y mantengan viabilidad ecológica.
111. Los Cedros es un corredor que conecta con la Reserva Étnica Awá al noroccidente y con las reservas Mashpi y Maquipucuna al suroccidente. Además, el vínculo entre Los Cedros

⁹² Murcia, C. 1995. *Edge effects in fragmented forests: implications for conservation*. Trends in Ecology and Evolution 10 (2). 52-62

⁹³ ECOLEX-MAE. 2015 Informe Final. *Determinar la factibilidad de la ampliación, desarrollo del plan de manejo e identificar la tenencia de la tierra del Bosque Protector Los Cedros*.

y el Parque Nacional Cotacachi Cayapas es esencial para el funcionamiento ecológico de los corredores occidentales como el del Oso Andino, el corredor del Chocó y de la recientemente propuesta Reserva de la Biósfera del Noroccidente.⁹⁴

5.1 Principio de Precaución y Bosque Protector Los Cedros

112. Una vez descrita la biodiversidad presente en el Bosque Protector Los Cedros, corresponde analizar si en la causa bajo revisión resulta o no aplicable el principio constitucional de precaución, atendiendo así a la alegación del GAD. La Corte estima que, tomando como fundamentos las disposiciones constitucionales y legales pertinentes y expuestas anteriormente el principio de precaución implica la identificación de al menos los siguientes elementos:

i) **El riesgo potencial de un daño grave o irreversible** que un producto o el desarrollo de una actividad pueda tener sobre los derechos de la naturaleza, el derecho al agua, al ambiente sano y la salud.

ii) **Incertidumbre científica** sobre estas consecuencias negativas, sea por ser aún objeto de debate científico, por desconocimiento, o por la dificultad de determinar tales consecuencias en virtud de la alta complejidad o numerosas variables involucradas

iii) **La adopción de medidas protectoras eficaces y oportunas por parte del Estado.** Frente al riesgo de daños graves e irreversibles sobre los cuales no tenemos certeza científica se deben adoptar las medidas que mejor protejan los derechos de la naturaleza, al agua, al ambiente sano y la salud.

113. Adicionalmente, la consulta ambiental es un mecanismo participativo que puede coadyuvar en ciertos casos a la aplicación del principio precautorio. Por ejemplo, puede ser que la adopción de medidas protectoras eficaces surja de la consulta, o que ésta ayude a identificar riesgos. Este aspecto se revisará con mayor detalle más adelante al analizar la consulta ambiental.

114. La Corte también aclara y enfatiza que la aplicación del principio precautorio debe realizarse siempre de forma razonable y proporcional, es decir sólo cuando efectivamente se constate la efectiva concurrencia de los elementos antes mencionados, y bajo un cuidadoso y motivado análisis de cada caso individual, considerando sus especificidades y características concretas.

115. La Corte procede ahora a examinar el riesgo de un daño grave e irreversible, la incertidumbre científica y la adopción de medidas eficaces y oportunas para determinar si es pertinente la aplicación del principio constitucional de precaución a las especies y biodiversidad existente en Los Cedros. Es importante señalar que la información

⁹⁴ Roy, B. Zorrilla, M. Endara, L. Thomas, D. Vandegrift, R. Rubenstein, J. Policha, T. Ríos-Touma, B. Read, M., 2018. *New Mining Concessions Could Severely Decrease Biodiversity and Ecosystem Services in Ecuador*. *Tropical Conservation Science*, vol. 11, 1-20.

científica que se presenta versa exclusivamente sobre la biodiversidad e importancia hídrica de Los Cedros, mas no sobre los efectos que la actividad minera generaría en este bosque protector. Sobre este último asunto no existen estudios técnicos, lo cual coadyuva al elemento de incertidumbre científica inherente al principio precautorio, como se analizará más adelante.

5.1.1. El riesgo de un daño grave e irreversible que un producto o el desarrollo de una actividad pueda tener sobre los derechos de la naturaleza, el derecho al agua, al medio ambiente sano o a la salud.

116. El GAD al invocar los artículos 71 y 73 de la Constitución ha afirmado que la actividad extractiva de minería metálica en Los Cedros genera una violación al derecho de la naturaleza a su existencia integral al causar la extinción de especies. Así mismo la actividad minera en Los Cedros violaría el derecho de la naturaleza a mantener y regenerar sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Este derecho se viola al destruir el ecosistema o causar la alteración permanente de los ciclos naturales de este bosque.

117. Por otra parte, las entidades accionadas afirman que la actividad minera en este bosque protector puede desarrollarse adecuadamente pues sería posible evitar, reducir, mitigar y cesar la afectación ambiental de la actividad minera mediante el cumplimiento de las normas y medidas establecidas por el Estado. En la siguiente tabla se consignan las 178 especies con alto riesgo de extinción que se conoce habitan Los Cedros, a marzo del 2018.

Tabla 1
Especies en Riesgo de Extinción en Los Cedros

Grupo	(CR)	(EN)	(VU)	(NT)
Orquídeas ^a	0	2	57	12
Aves	0	4	9	13
Mamíferos ^b	2	2	9	4
Reptiles	0	1	3	8
Anfibios	0	6	4	5
Otras plantas ^c	0	9	17	11
TOTAL	2	24	99	53

CR=peligro crítico; EN=amenazada; VU=vulnerable; NT=casi amenazada.

^aSubestimadas. Es probable que haya 200 especies más (Bird Life International 2017. Important bird and biodiversity area Factsheet: Bosque Protector Los Cedros).^bLos murciélagos no han sido estudiados todavía en Los Cedros. ^cSubestimadas, el número

esperado de plantas está sobre las 2000 especies pues la reserva nunca ha sido catalogada. (*Tabla Adaptada de los datos presentados en la Tabla No. 1 de Roy. et. al, 2018 pág 7*)

- 118.** En base a este cuadro y la información biológica expuesta *ut supra*, la Corte observa un alto nivel de riesgo de daños irreversibles. La gran complejidad del ecosistema, la fragilidad en el que se encuentra este bosque y la amenaza bajo la que están varias de sus especies configura el riesgo de extinción de sus especies vegetales y animales, y consiguiente destrucción del ecosistema o alteración permanente de sus ciclos naturales.
- 119.** Como se describió de forma detallada anteriormente con base en fuentes científicas Los Cedros es un remanente de los bosques noroccidentales ecuatorianos en el cual confluyen dos regiones de alta biodiversidad como son los Andes tropicales y la región del Chocó; incluye especies endémicas, amenazadas, únicas y raras. Adicionalmente, este bosque está vinculado al Parque Nacional Cotacachi-Cayapas y, como se detallará, tiene además gran importancia hídrica.
- 120.** Como se señaló, el GAD en su demanda y en su recurso de apelación destacó la presencia de numerosas especies animales y vegetales endémicas, amenazadas y en riesgo de extinción en Los Cedros. Por otra parte, como se detalló anteriormente en esta sentencia, mientras más alto es el número de especies en un ecosistema es más biodiverso y tiene una mayor capacidad propia de mantenerse y regenerarse. En consecuencia, la extinción de especies en Los Cedros disminuiría la biodiversidad, y por tanto, la capacidad de este ecosistema de regenerar sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Por ejemplo, la desaparición de una sola especie puede causar extinciones tanto hacia arriba como hacia abajo de la cadena alimentaria de la que forma parte, alterando así al ecosistema en su conjunto. De esta forma, la biodiversidad es una condición constitucional relevante en la revisión del presente caso.
- 121.** Además, como se anotó *ut supra*, el Bosque Protector Los Cedros cumple con la función de zona de amortiguamiento del Parque Nacional Cotacachi-Cayapas, con el cual colinda, así como otras funciones de los bosques protectores⁹⁵, relacionadas en particular con la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad; la preservación de cuencas hidrográficas; y su condición de área de interés para la investigación científica, ambiental y forestal.
- 122.** Otra función importante de los bosques protectores, siendo este también el caso del bosque nublado Los Cedros, es el de contribuir a la conservación de ecosistemas frágiles,

⁹⁵ El artículo 285 del Reglamento del Código Orgánico del Ambiente contempla entre las funciones de los bosques protectores: “a) Conservar, los ecosistemas y su biodiversidad; b) Preservar las cuencas hidrográficas, especialmente en las zonas, de alta pluviosidad y de áreas contiguas a las fuentes, nacientes o depósitos de agua; c) Proteger cejas de montaña, áreas de topografía accidentada para evitar la erosión del suelo por efectos de la escorrentía. d) Constituir áreas de interés para la investigación científica, ambiental y forestal; e) Contribuir a la conservación de ecosistemas frágiles y actuar como zonas de amortiguamiento y corredores de conectividad entre el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, reduciendo la presión de actividades antrópicas.”

entendiendo por tales las zonas con características o recursos singulares muy susceptibles a cualquier intervención humana.

123.La Corte estima que por todas estas características y funciones del bosque Los Cedros, descritas con base en fuentes científicas a lo largo de esta sentencia, este tiene especial importancia para la conservación de la biodiversidad. De esta forma, resulta evidente que existen graves riesgos de violaciones a los ciclos, estructura, funciones y procesos evolutivos de Los Cedros, y por tanto de los derechos de la naturaleza, que se concretan y ejercen en este bosque protector como un titular de los mismos.

124.La Corte observa que la extinción de especies en el Bosque Protector Los Cedros conlleva necesariamente a la destrucción de este ecosistema y a la alteración permanente de sus ciclos naturales incurriendo a su vez en los daños irreversibles a los que se refiere el artículo 73 de la Constitución. En suma, la Corte considera plausible la hipótesis de que la actividad minera generaría estos daños, los cuales constituyen una clara violación de los derechos de la naturaleza y específicamente a la existencia de sus especies y ecosistemas, así como a la regeneración de sus ciclos, estructura, funciones y procesos evolutivos.

5.1.2. Incertidumbre científica sobre estas consecuencias negativas, sea por ser aún objeto de debate científico, por desconocimiento, o por la dificultad de determinar tales consecuencias en virtud de la alta complejidad o numerosas variables involucradas.

125.La **incertidumbre científica** es un componente aceptado, de forma general, del principio precautorio. Tal falta de certidumbre no sólo implica la falta de datos o modelos para evaluar un riesgo, sino que además, dicha incertidumbre puede derivar de la imposibilidad en determinar las probabilidades o identificación de los efectos de una determinada actividad por la alta complejidad del sistema que se analiza.⁹⁶

126.En el caso de los Cedros, como se ha expuesto anteriormente, existe importante información sobre su alta biodiversidad, aunque mucha de su riqueza biológica es aún desconocida. Sin embargo, la incertidumbre científica deviene justamente de la inexistencia de información específica sobre los efectos, incluso a mediano y largo plazo, que tendría la minería metálica en este ecosistema frágil tan biodiverso, con numerosas especies en riesgo de extinción y, por tanto, de gran complejidad. Un ecosistema, titular de derechos, que además constituye una importante fuente hídrica y una zona de amortiguamiento del Parque Nacional Cotacachi Cayapas.

⁹⁶ Otras fuentes de incertidumbre científica son: a) ambigüedad, esto es cuando la existencia de efectos negativos de un proceso o producto son objeto de debate científico, como sucede en el caso de los daños que puedan producir los alimentos genéticamente modificados, b) desconocimiento o ignorancia, por la cual ni los efectos ni las probabilidades de estos efectos son conocidos. Bourguignon D. 2015. *The Precautionary Principle - Definitions, Applications and Governance*. European Parliamentary Research Service. 1-28.

- 127.**La Corte encuentra obstáculos objetivos para la determinación de los efectos de la minería metálica en Los Cedros por las siguientes razones: 1) la fragilidad, biodiversidad, endemismo, y en general, un nivel de biodiversidad y complejidad que implica un número tan alto de variables y relaciones que imposibilita un estudio adecuado de las probabilidades del impacto ambiental de la minería metálica en el bosque. Ello da lugar a falta de certeza científica. 2) el desconocimiento de parte del patrimonio genético del ecosistema, como se expuso anteriormente, lo cual impide determinar con claridad los posibles efectos de la actividad minera. Esta falta de información da lugar al elemento de ignorancia. 3) La función de zona de amortiguamiento crítica que cumple Los Cedros respecto al Parque Nacional Cotacachi-Cayapas, con lo cual tampoco se conocen los posibles efectos negativos que podrían extenderse más allá del bosque a una zona de reserva en que la Constitución prohíbe actividades de minería metálica, conforme al artículo 407 de la Constitución. De esta forma, se genera otro conjunto de efectos desconocidos que contribuyen, también, a configurar en este caso el elemento de ignorancia propio del principio precautorio.
- 128.**En caso de que estos estudios fueran suficientes para evaluar el impacto ambiental, los mismos debían realizarse en la fase inicial de exploración considerando las anotadas características de Los Cedros, y los correspondientes requisitos legales⁹⁷.
- 129.**En efecto, cabe recordar que según el artículo 86.3 de la Constitución en el juzgamiento de garantías jurisdiccionales como la que se revisa en la presente causa *“Se presumirán ciertos los fundamentos alegados por la persona accionante cuando la entidad pública requerida no demuestre lo contrario o no suministre información.”*
- 130.**La Corte observa que en el supuesto de que sea posible la determinación de los efectos de la minería metálica en Los Cedros, los accionados no han suministrado a esta Corte información científica alguna, específica y fundamentada, sobre los impactos en los derechos de la naturaleza de la actividad minera, que demuestre que dicha actividad no generará daños irreversibles en el Bosque Protector Los Cedros, como serían la extinción de especies y destrucción del ecosistema.
- 131.**Tampoco es admisible que la mera emisión de un registro ambiental, el cual no describe, considera, ni evalúa de forma técnica y suficiente la compleja biodiversidad de este bosque protector, supla las obligaciones constitucionales del Estado en cuanto al cumplimiento del principio de precaución y la consiguiente protección de los derechos de la naturaleza, y en particular de la existencia de especies en alto riesgo de extinción y de destrucción o alteración de ecosistemas frágiles como el existente en Los Cedros. Este registro ambiental en ecosistemas frágiles como Los Cedros debe cumplir también una función de precaución, y, por tanto, debería estar precedido siempre de estudios de

⁹⁷ Artículo 19 de la Ley de Gestión Ambiental: “Las obras públicas, privadas o mixtas, y los proyectos de inversión públicos o privados que puedan causar impactos ambientales, serán calificados previamente a su ejecución, por los organismos descentralizados de control, conforme el Sistema Único de Manejo Ambiental, cuyo principio rector será el precautelatorio”.

evaluación o riesgo ambiental que den cuenta de la biodiversidad del respectivo ecosistema.

- 132.** Al respecto, esta Corte ya ha declarado anteriormente, refiriéndose al desvío de cursos de agua, pero con un alcance aplicable a la presente causa, que el mero otorgamiento de un permiso o licencia no supe la obligación de realizar estudios ambientales técnicos e independientes que garanticen los derechos de la naturaleza: *“las autoridades destinadas a emitir estos permisos deben ser garantes de los derechos de la naturaleza y del acceso al agua. Por lo tanto, deben ejercer un estricto control del cumplimiento de requisitos constitucionales, legales e infralegales y anticipar la responsabilidad que podría implicar el emitir autorizaciones que supongan vulneraciones de derechos constitucionales por no haber adoptado las previsiones necesarias.”*⁹⁸
- 133.** Esta obligación de las autoridades públicas de garantizar los derechos de la naturaleza al emitir permisos ambientales es evidente e indispensable al referirse a ecosistemas frágiles como Los Cedros, pues estos son *“zonas con características o recursos singulares muy susceptibles a cualquier intervención de carácter antrópico, que producen en el mismo una profunda alteración en su estructura y composición”*.⁹⁹
- 134.** Con base en esta realidad, aunque la exploración minera inicial se define como de bajo impacto ambiental, la Corte no puede dejar de observar que dicho impacto es mucho mayor cuando tales actividades tienen lugar en ecosistemas frágiles, por lo cual la propia Constitución y la ley desarrollan regulaciones específicas.
- 135.** En esa línea, la Corte observa que, al constituir el bosque nublado Los Cedros un *ecosistema frágil con especies amenazadas*, está sujeto a la regulación específica que el Estado se halla obligado a dictar para su conservación, manejo y uso sustentable, recuperación y limitaciones de dominio, conforme lo dispone el artículo 406 de la Constitución.
- 136.** De hecho, el propio certificado de registro ambiental otorgado para exploración inicial en Los Cedros, cita en su cuarto considerando el artículo 19 de la Ley de Gestión Ambiental, vigente a la fecha de emisión del registro ambiental, el cual establece: *“Las obras públicas, privadas o mixtas, y los proyectos de inversión públicos o privados que puedan causar impactos ambientales, serán calificados previamente a su ejecución, por los organismos descentralizados de control, conforme el Sistema Único de Manejo Ambiental, cuyo principio rector será el precautelatorio”*. (subrayado añadido)
- 137.** Por tanto, el registro ambiental en este caso no podía limitarse a un mero trámite automatizado¹⁰⁰, como el que se realizó. Pues se observa en el registro ambiental, que

⁹⁸ Corte Constitucional, Sentencia No. 32-17-IN/21, párr. 73.

⁹⁹ Glosario de Términos, COAm

¹⁰⁰ También actualmente el artículo 424 del COAm, no vigente al momento de concederse el registro ambiental en los Cedros, requiere un informe de viabilidad ambiental, cuando los proyectos, obras o

este se redujo al ingreso de datos a un sistema informático y la emisión automática de dicho registro, sin que se verifique que haya un análisis por parte de la autoridad ambiental sobre los derechos de la naturaleza que asisten al Bosque Protector Los Cedros en función de la información científica sobre su biodiversidad.

138. Los artículos 73 y 396 de la Constitución como la propia ley obligaban a la autoridad ambiental a considerar, y de ser el caso aplicar, el principio precautorio para la protección de los derechos de este bosque, donde existen especies amenazadas en un ecosistema frágil de importancia hídrica y necesario para la conservación del Parque Nacional Cotacachi-Cayapas. Al aplicar este principio, la autoridad ambiental debía además considerar, como se ha dicho, la reversión de la carga de la prueba, la cual recae en quienes propongan la actividad que podría poner en riesgo de daño grave e irreversible a las especies y ecosistemas, y por tanto los derechos de la naturaleza, al agua y ambiente sano y equilibrado.

139. Por otra parte, la Corte reitera que la inadecuada protección de una zona de amortiguamiento¹⁰¹ como el Bosque Protector Los Cedros afecta no solo a este ecosistema frágil sino que podría generar daños ambientales al Parque Nacional Cotacachi-Cayapas con el cual es colindante, y a cuya conservación contribuye de forma decisiva, conforme a estudios del propio Ministerio de Ambiente¹⁰². Este parque es una de las áreas protegidas por el artículo 407 de la Constitución en las cuales se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables.

140. Por esta razón, según el artículo 59 del COAm, los planes de manejo de cada área protegida deben incluir la extensión, usos y demás características de las zonas de amortiguamiento. La misma disposición establece que *“Las actividades que se realicen en las zonas de amortiguamiento deberán contribuir al cumplimiento de los objetivos del Sistema Nacional de Áreas Protegidas”*. Asimismo, el artículo 32 del Texto Unificado de Legislación Secundaria de Medio Ambiente, vigente al momento de los hechos acaecidos en el presente caso, establecía que el plan de manejo ambiental estaba conformado por diversos subplanes de prevención, mitigación de impacto, contingencias, capacitación, seguridad, manejo de desechos, entre otros. En este sentido el denominado Plan de Manejo Ambiental para la fase de exploración¹⁰³ resulta deficiente, pues se limita a enumerar de manera general actividades a realizar por parte de la empresa accionada,

actividades intersecan no solo con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y zonas intangibles, sino además con el Patrimonio Forestal Nacional, en el cual se incluye al Bosque Protector Los Cedros.

¹⁰¹ El artículo 59 del COAm establece: “Las zonas de amortiguamiento ambiental serán áreas colindantes a las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas o a las zonas de expansión urbana, que sean de propiedad pública, privada o comunitaria, para contribuir a la conservación y la integración de las áreas protegidas, el equilibrio en el desarrollo urbano-rural y su conectividad ecosistémica”

¹⁰² Según un estudio del MAE y Ecociencia realizado en el 2006 Los Cedros es una de las áreas forestales con mayor aptitud para mantener la integridad del Parque Nacional Cotacachi - Cayapas. Véase MAE, Plan de Manejo Parque Nacional Cotacachi Cayapas, Proyecto GEF Ecuador: Sistema Nacional de Áreas Protegidas, 2007, pág. 160.

¹⁰³ Distinto al estudio de impacto ambiental, que se realiza antes de la explotación y por tanto no es aplicable en el presente caso. Además, ver los artículos 24 y 32 del Texto Unificado de Legislación Secundaria de Medio Ambiente, vigente a la época.

sin mayor análisis adecuado a la realidad de la biodiversidad del Bosque Protector Los Cedros. En efecto, este Plan únicamente realiza una transcripción de normas jurídicas sin que del mismo se derive un examen mínimo de la aplicación de esta normativa, que justifique la autorización conferida en el caso concreto.

- 141.** Esta interdependencia eco-sistémica es una de las razones por las que la Corte no puede aceptar la interpretación de los accionados en el sentido de que el artículo 407 de la Constitución que prohíbe actividades extractivas de recursos no renovables en las áreas protegidas, centros urbanos, y en zonas declaradas como intangibles tiene un carácter excluyente y taxativo. Si bien es claro que en esta disposición el constituyente prohíbe actividades extractivas expresamente en estas áreas, de ello no se concluye que tales actividades están automática o incondicionalmente autorizadas en el resto del territorio nacional, o que, verificadas las condiciones constitucionales y legales, no se puedan restringir o suspender tales actividades en zonas distintas, bajo un análisis caso a caso.
- 142.** En efecto, no sería lógico afirmar que los derechos de la naturaleza, el derecho al agua, y el derecho humano al ambiente sano y equilibrado tienen vigencia sólo en las áreas protegidas y zonas intangibles. Por el contrario, las obligaciones de protección de estos derechos rigen para las autoridades públicas en todo el territorio nacional, y deben ser por tanto analizadas conforme a la Constitución y la normativa infraconstitucional al autorizar, restringir o regular dichas actividades extractivas.
- 143.** En definitiva, en el caso de Los Cedros, pese a ser un ecosistema frágil altamente biodiverso con numerosas especies amenazadas, área de fuentes hídricas, y zona de amortiguamiento del Parque Nacional Cotacachi-Cayapas, previo a emitir el registro ambiental no se realizaron, en el supuesto de que fueren suficientes, los estudios técnicos e independientes que esta Corte ha considerado indispensables en su jurisprudencia a efectos de evaluar seriamente la biodiversidad de este ecosistema y posibles violaciones a los derechos de la naturaleza.
- 144.** En este mismo sentido, como un desarrollo del principio constitucional de precaución, el artículo 9.7 del COAm dispone que son en primer lugar las autoridades estatales ambientales en el ámbito de sus competencias las que deben aplicar el principio de precaución para evitar, reducir, mitigar o cesar afectaciones irreversibles a la naturaleza.
- 145.** Empero, las autoridades administrativas no consideraron al emitir el registro ambiental este principio constitucional y legal. La Corte recuerda que conforme al artículo 404 de la Constitución, la gestión del patrimonio natural del país, que incluye formaciones físicas y biológicas de valor ambiental y científico como Los Cedros, exige su protección, conservación, recuperación y promoción. Para el efecto, según el mencionado artículo, dicha gestión debe sujetarse a los principios y garantías establecidos en la Constitución y en la ley.
- 146.** La Corte considera que la autoridad ambiental antes de emitir el registro ambiental debía examinar el valor biológico y derechos de Los Cedros y sus especies. Con base en ello y

aplicando el principio precautorio debía exigir a los accionados cumplir con su obligación de presentar información sobre la afectación a los derechos de la naturaleza que produciría su actividad.¹⁰⁴ A criterio de la Corte, esto hubiera llevado al MAE a considerar que actualmente no existe la certidumbre o certeza científica planteada por los accionados sobre el tipo y magnitud del impacto o daño de la explotación de minería metálica en este bosque. Esta incertidumbre se debe a la excesiva complejidad que implicaría relacionar en términos de causa y efecto la actividad de minería metálica con el impacto sobre la biodiversidad de este ecosistema frágil, sobre sus especies animales y vegetales endémicas y bajo alto riesgo de extinción, e incluso sobre el Parque Nacional Cotacachi-Cayapas.

147.Consecuentemente, el conocimiento científico presentado ante esta Corte sobre las especies animales y vegetales existentes en Los Cedros, vuelve plausible la hipótesis de que la minería metálica en este bosque podría tener consecuencias graves e irreversibles sobre estas especies, el ecosistema en su conjunto y el Parque Nacional Cotacachi-Cayapas.

148.Al no existir esta certidumbre científica, se configura el segundo elemento necesario para la aplicación del principio precautorio, lo cual debía ser considerado en la emisión del registro ambiental.

5.1.3. La adopción de medidas protectoras eficaces y oportunas por parte del Estado

149.A efectos de evitar los posibles daños graves e irreversibles, el principio de precaución implica que el Estado adopte ciertas actuaciones u omita otras orientadas justamente a este objetivo. Estas actuaciones se fundamentan además en las obligaciones constitucionales que han sido desarrolladas por la normativa infraconstitucional.

150.En este sentido, debido a la relación intrínseca y estrecha entre conservación de los ecosistemas y de la biodiversidad el artículo 30 del COAm en su numeral 2 incluye entre los objetivos del Estado relativos a la biodiversidad el siguiente: “*mantener la estructura, la composición y el funcionamiento de los ecosistemas, de tal manera que se garantice su capacidad de resiliencia y su posibilidad de generar bienes y servicios ambientales*”.

151.Por tanto, a fin de efectivizar los derechos de la naturaleza, específicamente la conservación de ecosistemas, la Constitución ecuatoriana da gran importancia a la biodiversidad y establece obligaciones que el Estado debe cumplir con este objetivo. Es así que a partir del artículo 395 la Constitución desarrolla un capítulo completo sobre biodiversidad. Más adelante, el artículo 400 declara la conservación de la biodiversidad como un área de interés público, mientras el artículo 408 establece que la biodiversidad es propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado.

¹⁰⁴ Según el artículo 9 segundo párrafo del COAm “*Los principios ambientales deberán ser reconocidos e incorporados en toda manifestación de la administración pública, así como en las providencias judiciales, en el ámbito jurisdiccional*”. Entre tales principios este mismo artículo incluye el de precaución.

- 152.** El COAm también desarrolla una serie de normas para la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible de sus componentes. En su artículo 29 reitera el principio constitucional de que constituye un recurso estratégico del Estado y que su conservación debe incluirse en la planificación territorial nacional y de los gobiernos autónomos descentralizados.
- 153.** Según el artículo 31 del COAm, esta conservación puede además realizarse *in situ* o *ex situ*. Para la protección *in situ*, que es el caso de Los Cedros, el artículo 35 impone a las personas naturales y jurídicas la obligación de “*proteger todas las especies nativas de vida silvestre terrestres, marinas y acuáticas con especial preocupación por las especies endémicas, las amenazadas de extinción, las migratorias y las listadas por instrumentos internacionales ratificados por el Estado*”.
- 154.** A efectos de proteger la biodiversidad, el COAm crea áreas especiales para la conservación de la biodiversidad. Entre los diversos tipos de áreas especiales se encuentran las zonas de amortiguamiento ambiental, las cuales incluyen a los bosques protectores.¹⁰⁵ Las zonas de amortiguamiento colindan con las áreas protegidas y su función es contribuir a la conservación e integración de las mismas.¹⁰⁶
- 155.** Esta Corte observa que en el caso concreto de Los Cedros existen actos administrativos estatales, descritos en la sección de hechos del caso de esta sentencia, y que permitirían la actividad minera en este bosque protector. En el caso bajo análisis es especialmente relevante el otorgamiento del registro ambiental por parte del MAAE, aunque existen otros actos administrativos previos o posteriores a dicho registro, pero conducentes a igual fin, como son el otorgamiento de las concesiones mineras en Los Cedros y los requisitos para la obtención del mencionado registro. Además, la ENAMI EP y Cornerstone realizaron actividades de exploración en su fase inicial. Por su parte, los accionados sostienen que el registro ambiental y demás autorizaciones administrativas para la actividad minera en el Bosque Los Cedros fueron otorgados siguiendo todos los procedimientos y cumpliendo todos los requisitos establecidos en la legislación ambiental, minera y en sus respectivos reglamentos.
- 156.** Al respecto el GAD en su demanda afirma que “*el Ministerio del Ambiente no tomó en consideración que las concesiones “Magdalena 01” y “Magdalena 02”, están en gran parte dentro del Bosque Protector “LOS CEDROS”. En tal razón, las concesiones al estar superpuestas o intersectando un área protegida, afectan directamente y en gravedad la biodiversidad que habita en esta área*”.
- 157.** En el literal a. del petitorio de su demanda el GAD solicita al juez que “*declare sin efecto*” las resoluciones del Ministerio del Ambiente mediante las cuales se otorgó el registro ambiental, en el marco de las respectivas concesiones mineras. Entre los artículos constitucionales que considera violados, el GAD se refiere expresamente a los artículos 73 y 396, relativos al principio de precaución y a la biodiversidad.

¹⁰⁵ Código Orgánico del Ambiente, artículo 56, numeral 2.

¹⁰⁶ *Ibid*, artículo 59.

- 158.**A raíz de estos actos de autoridades públicas, las empresas ENAMI EP y Cornerstone, pública la primera y privada la segunda, iniciaron en Los Cedros actividades de exploración minera en su fase inicial, ante lo cual el GAD municipal de Cotacachi realizó una inspección *in situ* en cuyo informe se describe la apertura de senderos, construcción de trochas, tala de árboles y apertura de espacios para campamentos temporales, excediendo las longitudes y otros límites y condiciones del Plan de Manejo Ambiental, así como, según el informe, ignorando la presencia y afectación a la fauna y flora del lugar, como es el caso del oso andino, especie catalogada en peligro de extinción.¹⁰⁷
- 159.**Estas conclusiones coinciden con el informe técnico del propio MAAE, el cual ante una denuncia del Sr. Josef DeCoux realizó también una inspección *in situ*. Este informe oficial también concluye que excediendo el límite máximo de 1,5 m *“se realizaron actividades de remoción de cobertura vegetal para la apertura de un sendero de aproximadamente 1.5 km de distancia en donde su ancho en algunos casos es mayor a 1.5 m, así mismo se evidenció la realización de un claro de aproximadamente 100 m2. El desbroce de vegetación afecta a varias especies nativas conocidas en la zona como sangre de gallina, guarumo, canelo, zancona, entre otras, de las categorías brinzales latizales y en el área de mayor desbroce algunos frutales”*.¹⁰⁸
- 160.**En consecuencia, ignorando la aplicación del principio de precaución ordenado expresamente en la Constitución y en la ley para casos como el presente, la autoridad ambiental emitió un registro ambiental que permitió actividades de exploración minera en un ecosistema frágil poblado de numerosas especies en alto riesgo de extinción, violando así los derechos de la naturaleza y el propio principio precautorio.
- 161.**Bajo estas consideraciones, verificado el riesgo de daños graves o irreversibles a la naturaleza en el ecosistema Los Cedros y a sus especies endémicas bajo alto riesgo de extinción, la Corte considera pertinente la aplicación del principio de precaución y consecuentemente la adopción de medidas protectoras eficaces y oportunas. En ese sentido, tal medida debió traducirse en abstenerse de otorgar el registro ambiental para exploración minera inicial en Los Cedros, el cual se encuentra relacionado a otros actos de autoridad pública anteriores y posteriores, así como a actuaciones de ENAMI EP y Cornerstone en la fase de exploración inicial.
- 162.**Puesto que en el proceso de origen los demandantes solicitaron no solo la declaración de violación de derechos de la naturaleza, sino también medidas cautelares, la Corte determina que contrariamente a lo actuado por el juez de primera instancia en la causa bajo revisión, la concesión de medidas cautelares constituye, siempre que se cumplan los respectivos requisitos, una decisión jurisdiccional necesaria y adecuada cuando quienes interponen una acción de protección por violación a los derechos de la naturaleza alegan

¹⁰⁷ Dirección Provincial del Ambiente de Imbabura. 2018. Informe Técnico Nro. 0025-UCA-DPAI-MAE-O del 21 de mayo del 2018. Ministerio del Ambiente. fjs. 21-29 del expediente de la acción de protección de origen.

¹⁰⁸ *Ibid.*

el principio precautorio en su demanda. Las medidas cautelares al tener por fin el evitar o suspender temporalmente un daño pueden contribuir transitoriamente a la eficacia y oportunidad de las medidas definitivas adoptadas en el marco del principio precautorio, cuando se resuelva sobre el fondo, analizando los riesgos graves e incertidumbre científica en el caso.

163. Sin detrimento de esta relación entre medidas cautelares y principio precautorio, estas dos instituciones no deben ser confundidas. Las medidas cautelares son provisionales y no resuelven sobre el fondo, tienen sus propios requisitos legales y no hacen referencia necesariamente a la incertidumbre científica. Por otra parte, el principio precautorio fundamenta decisiones en principio definitivas, considerando justamente el análisis de fondo de un riesgo ecológico o de otro tipo, y requiere siempre de una forma de incertidumbre científica. Al aplicarse en el marco de garantías constitucionales, a diferencia de las medidas cautelares, el principio precautorio se adopta mediante un proceso urgente, pero autónomo que deriva en una sentencia definitiva.

164. En conclusión, del análisis constitucional formulado esta Corte constata que se verifican los elementos necesarios para la aplicación del principio precautorio respecto a los derechos de la naturaleza, y específicamente del derecho a existir y a la reproducción de los ciclos de vida, en el caso de las especies y ecosistema del Bosque Protector Los Cedros, conforme a los artículos 73 y 396 de la Constitución. En consecuencia, conforme a la aplicación del principio precautorio debe quedar insubsistente el registro ambiental conferido en este bosque protector para la actividad minera.

B. Derecho al agua y el derecho al ambiente sano

165. En la acción de protección, el GAD de Cotacachi aseveró que el derecho al ambiente sano y el derecho al agua se encuentran afectados por la concesión minera. Al respecto señaló que *“es deber del Estado la protección ambiental de modo que debe asegurar la conservación y protección de áreas protegidas que son hábitat de muchas especies animales y plantas. Conservar la biodiversidad y ecosistemas debe ser una prioridad en este caso.”*

166. La Constitución a la par del reconocimiento de los derechos de la naturaleza, también reconoce a las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades el derecho a un ambiente sano y el derecho al agua, los cuales se encuentran interrelacionados. A continuación, la Corte analiza, a la luz de estos derechos, el caso concreto sobre el Bosque Protector Los Cedros.

5.2 El derecho al agua

167. Así, en relación al derecho al agua, la entidad accionante señaló en la demanda que *“para la actividad minera se requiere el uso de grandes cantidades de agua y dentro del estudio de impacto ambiental del Proyecto de Concesión Minera Río Magdalena describe en la pág. 5, numeral 6, Principales Impactos Ambientales efectos: contaminación del agua”*.

Lo dicho, a criterio de la entidad accionante, es contrario al artículo 12 de la Constitución, en el que se reconoce el derecho al agua.

168. Por su parte, la ENAMI EP, entidad accionada, señaló que, para la obtención del registro ambiental, el cual, es un acto administrativo previo a la realización de la exploración, es obligatorio contar con el certificado de no afectación a fuentes hídricas y el permiso de uso de agua, los que fueron emitidos por la autoridad correspondiente, que en su momento era la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA).¹⁰⁹ De esta manera, al contar con dichos permisos las autoridades observan los principios de precaución y prevención a fin de que este derecho no sea vulnerado.¹¹⁰

169. El agua es uno de los elementos esenciales para asegurar la vida. Es así que atendiendo su relevancia y considerando el contexto planetario, los instrumentos internacionales y la Constitución ecuatoriana lo han consagrado como un derecho en sí mismo.

170. La Constitución ecuatoriana reconoce el derecho al agua como parte de los derechos del buen vivir y del derecho a una vida digna¹¹¹. El artículo 12 lo consagra de la siguiente manera:

El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida.

171. Esta Corte ha observado en decisiones anteriores que el derecho “*al agua se le reconoce tanto como un derecho, así como un recurso estratégico*”¹¹², *sin perjuicio de los derechos que la misma Constitución reconoce a la naturaleza*”.¹¹³ Es así que este es un derecho que articula a los derechos humanos y a los de la naturaleza, pues su condición de elemento esencial para la vida lo convierte en un aspecto necesario para la existencia de todo ser vivo en el planeta y el sostenimiento de los ecosistemas. De ahí que corresponda un reconocimiento constitucional específico.

172. También se ha reconocido al agua como derecho humano a través del desarrollo de instrumentos internacionales, tanto en el Sistema de Naciones Unidas como en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Dentro del primero, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció que “*el derecho al agua potable y el saneamiento es un*

¹⁰⁹ Conforme se ha señalado en párrafos anteriores en este caso no hubo estudio de impacto ambiental sino registro ambiental y el plan de manejo ambiental en la fase de exploración.

¹¹⁰ Comparecencia del abogado Luis Araque Cordovez, coordinador jurídico de la Empresa Nacional Minera (ENAMI EP), en la audiencia realizada por esta Corte el 19 de octubre de 2020.

¹¹¹ Constitución de la República del Ecuador, artículo 66 numeral 2.

¹¹² Constitución de la República del Ecuador. “*Art. 313.-...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*”

¹¹³ Corte Constitucional, Sentencia No. 232-15-JP/21, párr. 27.

*derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos”.*¹¹⁴

173. Por su parte, el Comité DESC al interpretar los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, señaló que:

*El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica.*¹¹⁵

174. En el mismo sentido, el Relator de Naciones Unidas sobre el derecho humano al agua, estableció que: *“en virtud del derecho humano al agua potable y el saneamiento, toda persona, sin discriminación, tiene derecho a agua suficiente, segura, aceptable, accesible y asequible para uso personal y doméstico y al acceso, desde el punto de vista físico y económico, en todas las esferas de la vida, a un saneamiento que sea inocuo, higiénico, seguro y aceptable y que proporcione intimidad y garantice la dignidad.”*¹¹⁶

175. En tanto que, en el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Corte IDH ha señalado que el derecho humano al agua se encuentra protegido por el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹¹⁷, además reconoció que este derecho se desprende de las normas de la Carta de la OEA en tanto las mismas permiten derivar de los derechos a un medio ambiente sano, la salud el derecho a la alimentación adecuada y la participación en la vida cultural.¹¹⁸

176. Esta Corte, en decisiones previas¹¹⁹, ha considerado como parte del derecho al agua los elementos desarrollados por el Comité DESC.¹²⁰

- 1. Disponibilidad:** abastecimiento continuo y suficiente de agua para usos personales y domésticos (consumo, saneamiento, preparación de alimentos e higiene), así como recursos adicionales de agua para salud, clima y condiciones de trabajo.
- 2. Calidad:** agua salubre, sin microorganismos o sustancias químicas o radiactivas, con color, olor y sabor aceptables para su uso.
- 3. Accesibilidad:** agua y sus instalaciones deben ser accesibles a todos sin discriminación, lo que comprende las siguientes dimensiones superpuestas:

¹¹⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 64/292 de 28 de julio de 2010, párr. 224.

¹¹⁵ Comité DESC, Observación General 15 sobre el derecho al agua, párr. 2.

¹¹⁶ Relator de Naciones Unidas, Informe el derecho humano al agua y el saneamiento, 2015, párr. 4.

¹¹⁷ Corte IDH, Sentencia Lhaka Honhat (Tierra Nuestra) v. Argentina, párr. 222.

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia 232-15-JP/21, párr. 34.

¹²⁰ Comité DESC, Observación General No. 15 (2002) El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), párr. 12.

- i. *Accesibilidad física*: alcance físico del agua, las instalaciones y sus servicios a todos los sectores de la población y lugares.
- ii. *Accesibilidad económica*: los costos del abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos.
- iii. *No discriminación*: el agua, las instalaciones y sus servicios deben ser accesibles a todos de hecho y de derecho, especialmente a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna.
- iv. *Acceso a la información*: se contempla el derecho a solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua.

177. Adicionalmente a los parámetros contemplados por los instrumentos internacionales, la Constitución determina deberes específicos para que el Estado asegure el ejercicio del derecho al agua. Entre estos deberes se encuentra el “*garantizar sin discriminación (...) el agua para sus habitantes.*”¹²¹. Esta obligación se traduce, entre otros aspectos, en los servicios públicos¹²² que los diferentes niveles de gobierno deben garantizar¹²³, en el acceso del campesinado al agua¹²⁴, el adecuado manejo del agua de riego¹²⁵ y su uso racional¹²⁶ con enfoque ecosistémico.¹²⁷

178. Así también, la Constitución determina parámetros para la gestión del agua, entre ellos establece que esta será exclusivamente pública o comunitaria,¹²⁸ prohíbe su privatización¹²⁹ y considera al agua como parte de los sectores estratégicos.¹³⁰

179. Esta Corte se ha pronunciado respecto de las obligaciones constitucionales que tiene el Estado en relación al acceso al agua como un servicio público identificando así, “*la obligación de generar las mejores condiciones posibles para que las personas puedan acceder al agua en igualdad de condiciones. En tal sentido, debe establecer medidas para asegurar, sin discriminación, el abastecimiento de agua limpia, suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico en cantidad, calidad, continuidad y cobertura.*”¹³¹

¹²¹ Constitución de la República del Ecuador, artículo 3 numeral 1.

¹²² Constitución de la República del Ecuador, artículo 314.

¹²³ Constitución de la República del Ecuador, artículo 264 numeral 4.

¹²⁴ Constitución de la República del Ecuador, artículo 281, numeral 4.

¹²⁵ Constitución de la República del Ecuador, artículo 282.

¹²⁶ Constitución de la República del Ecuador, artículo 415.

¹²⁷ Constitución de la República del Ecuador, artículo 412.

¹²⁸ Constitución de la República del Ecuador, 318.

¹²⁹ Constitución de la República del Ecuador, artículo 282.

¹³⁰ Constitución de la República del Ecuador, artículo 313.

¹³¹ Corte Constitucional, Sentencia 232-15-JP/21, párr. 38.

180. De ahí que existe una estrecha relación entre el derecho al agua y el manejo que se haga de las fuentes hídricas vinculadas al Bosque Protector Los Cedros, pues impactaría en la vida humana, así como en la del ecosistema. El artículo 411 de la Constitución en relación al manejo de caudales ecológicos vinculados a los ciclos de la naturaleza establece:

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.”

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

181. Conforme el marco normativo que reconoce el derecho al agua, el consumo humano y la sustentabilidad de los ecosistemas son dos aspectos que la Constitución protege y considera como prioritarios para su uso. La Corte analizará estos aspectos a continuación en el caso concreto.

5.2.1 El agua en el Bosque Protector Los Cedros

182. A efectos de analizar el derecho al agua en relación al consumo humano y al ecosistema del Bosque Protector Los Cedros, es necesario revisar previamente la información que da cuenta de las características hidrográficas de esta zona.

183. Según la información que consta en el proceso, la parte occidental de la Cordillera de Toisán alimenta el drenaje de las microcuencas que forman parte del área de influencia del Bosque Protector Los Cedros.¹³² La Cordillera de Toisán es considerada una extensión de la Bioregión del Chocó, es también un ramal de la parte noroccidental de los Andes, perteneciente a la zona de Intag, cantón Cotacachi, en la Provincia de Imbabura¹³³, colinda al este y al norte con la Parque Nacional Cotacachi Cayapas que es parte del sistema de áreas protegidas del Ecuador.

184. Al ser nublados, los bosques de la Cordillera de Toisán reciclan agua a lo largo de un área mucho más grande que la zona que cubren con la copa de sus árboles. Lo hacen debido a la presencia de plantas conocidas como epífitas. Estas son plantas que se caracterizan por crecer exclusivamente en las ramas y troncos de los árboles, muy por encima del suelo. Estas epífitas actúan como paneles colectores de las gotitas de humedad procedente de la niebla. Con sus hojas lisas y largas como las de las orquídeas o en forma de cogollo como las de las bromelias y puyas (plantas tipo piña y musgos) atrapan el agua que resbala y forman una escorrentía lenta pero constante que alimenta el suelo del bosque o que se

¹³² GAD Cotacachi. 2011. Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Informe Final del PDOT. Mapa de microcuencas, pág 32.

¹³³ Rodríguez, O., V. León, J. C. Ronquillo, S. Dillman y E. Mejía. Eds. 2000. Informe final del Proyecto Toisán "Estudio y Conservación de los bosques de la Cordillera de Toisán, al Noroccidente del Ecuador". Fundación Ornitológica del Ecuador (CECIA), Defensa y Conservación de la Zona de Intag (DECOIN), Fundación Sobreviven, Programa de Conservación de la British Petroleum-BirdLife International- Flora y Fauna Internacional, Quito.

mantiene en las copas arbóreas, aumentando la humedad relativa. Es esta la razón por la que los bosques nublados contribuyen a capturar un 75% adicional de agua a través del goteo continuo de la niebla.¹³⁴

- 185.** De tal forma, el bosque nublado puede mantener un flujo confiable de agua río abajo, aún durante los períodos secos. Esto contribuye a mitigar los impactos de un calentamiento global cada vez más acuciante.¹³⁵
- 186.** Cabe señalar que los bosques de la Cordillera de Toisán son tan importantes en la dinámica socioambiental de este sector que, en abril del 2019, se dictó la Ordenanza municipal mediante la cual el GAD de Cotacachi delimitó y creó el Área de Conservación y Uso Sustentable Municipal Intag-Toisán. Esta área tiene el objetivo específico de “mantener la dinámica hidrológica natural de las microcuencas y proteger los cuerpos de agua superficiales y subterráneos, así como la gestión integrada e integral de los recursos hídricos con un enfoque ecosistémico y por microcuencas o sistemas de microcuencas”.¹³⁶
- 187.** En la parte más occidental de Toisán y corriendo de norte a sur se encuentra un pequeño macizo llamado Cordillera de La Plata. El área localizada más al sur de este macizo comprende el Bosque Protector Los Cedros. La reserva se encuentra en las laderas ascendentes de la Cordillera de La Plata que comprende valles fluviales escarpados y altos peñascos. Este accidentado relieve contribuye a un drenaje continuo de agua que va formando una intrincada red de pequeños riachuelos y arroyos. Al ir descendiendo por las laderas debido a la gravedad, estos caudales se van ensanchando para dar nacimiento a las cabeceras de las microcuencas.¹³⁷
- 188.** Es así que dentro de los límites del Bosque Protector Los Cedros se incluyen tres microcuencas hidrográficas importantes: la del río Manduriacus Grande, la del Río Verde, y la del río Mandariacus Chico.¹³⁸ La cabecera de la microcuenca del Mandariacus Grande es la que se encuentra más al norte dentro de Los Cedros. La del Río Verde y la

¹³⁴ Bruijnzeel, L. A., Mulligan, M., y Scatena, F. N. 2011. *Hydrometeorology of tropical montane cloud forests: Emerging patterns*. Hydrological Processes, 25(3): 465–498

¹³⁵ Rodríguez, O., V. León, J. C. Ronquillo, S. Dillman y E. Mejía. Eds. 2000. Informe final del Proyecto Toisán "Estudio y Conservación de los bosques de la Cordillera de Toisán, al Noroccidente del Ecuador". Fundación Ornitológica del Ecuador (CECIA), Defensa y Conservación de la Zona de Intag (DECOIN), Fundación Sobreviven, Programa de Conservación de la British Petroleum-BirdLife International- Flora y Fauna Internacional, Quito.

¹³⁶ Ordenanza que crea y delimita el área de conservación y uso sustentable municipal Intag-Toisán (ACUS-MIT). Consejo Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santa Ana de Cotacachi. Registro Oficial Nro. 879 del 18 de abril del 2019.

¹³⁷ ECOLEX-MAE 2015. Anexo BOSQUES DEL PREDIO LOS CEDROS DEL CANTÓN COTACACHI. Acuerdo Ministerial 57. Registro Oficial 620 de 26-ene.-1995. En: Informe Final. Determinar la factibilidad de la ampliación, desarrollo del plan de manejo e identificar la tenencia de la tierra del Bosque Protector Los Cedros.

¹³⁸ Ibid.

del Mandariacus Chico se consolidan al sur, en una zona más baja, gracias al drenaje procedente de los cauces generados dentro de Los Cedros.¹³⁹

189. Por otra parte, es importante considerar la relación del Bosque Protector Los Cedros con la microcuenca del Río Magdalena, la cual se origina en las partes altas de Brillasol, en el piedemonte de la Cordillera de Toisán. Con casi 13.500 hectáreas de superficie, esta microcuenca es la más grande en las proximidades del Bosque Protector Los Cedros. Se localiza en su flanco oriental. Es una microcuenca importante porque debido a su gran extensión, 14.67 Km², alimenta un rango altitudinal comprendido entre los 2.700 a los 600 msnm. Ello permite que, a medida que su cauce se desliza pendiente abajo, se puedan cultivar varias especies, desde papa hasta frutales subtropicales, en los distintos pisos altitudinales por los que pasa. Esta microcuenca proporciona agua a comunidades que se asientan en sus márgenes (ver tabla 3).¹⁴⁰

190. De tal manera que, cualquier afectación que sufran las pendientes del Bosque Protector en la zona de alimentación de estos afluentes a la microcuenca del Magdalena, sea por deforestación, remoción de tierras o contaminación ácida repercutirá en la cantidad y calidad del agua de esa microcuenca. El siguiente cuadro ilustra la dimensión de las microcuencas en el área de influencia del Bosque Protector Los Cedros, incluyendo las cabeceras de los ríos que están dentro y fuera de este Bosque Protector.

Tabla 2.
Microcuencas en el Área de Influencia de Los Cedros

Nombre de la Microcuenca	Superficie en hectáreas (ha)	Cabecera en el BPLC
Magdalena	13.557,34	Fuera
Mandariacus Grande	10.330,00	Dentro
Verde	3.587,00	Dentro
Mandariacus Chico	1.722,00	Dentro
TOTAL	29.196,34	

Elaborado en base a Senagua 2009, ECOPAR 2018¹⁴¹

¹³⁹ Ordenanza que crea y delimita el área de conservación y uso sustentable municipal Intag-Toisán (ACUS-MIT). Tabla #10 Cuencas, subcuencas y microcuencas. Consejo Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santa Ana de Cotacachi. Registro Oficial Nro. 879 del 18 de abril del 2019.

¹⁴⁰ Salazar, R. 2017. *Etnoictiología y Diversidad de Peces de la Parte Media-Baja de la Microcuenca del Río Magdalena, Cantón Cotacachi-Imbabura*. Trabajo de Titulación previo a la obtención del Título de Ingeniero en Recursos Naturales Renovables. Universidad Técnica del Norte. Ibarra.

¹⁴¹ Ordenanza que crea y delimita el área de conservación y uso sustentable municipal Intag-Toisán (ACUS-MIT). Consejo Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santa Ana de Cotacachi. Registro Oficial Nro. 879 del 18 de abril del 2019.

- 191.** Las cabeceras de estas cuatro microcuencas se localizan en las partes medias y altas de la porción más occidental de la Cordillera de Toisán donde, debido principalmente a la ausencia de vías carrozables y a lo escarpado del terreno, los bosques mantienen un buen estado de conservación, lo que a su vez determina la cantidad y flujo de la escorrentía. Como se aprecia en el cuadro anterior son aproximadamente 30.000 hectáreas de grandes y pequeños cauces que proporcionan líquido vital a esta zona de influencia del Bosque Protector en cuestión.
- 192.** Según la información a la que se ha hecho referencia en párrafos anteriores, la concesión minera Río Magdalena 01 se superpone sobre prácticamente todo el tercio inferior del Bosque Protector Los Cedros, tomando las cabeceras de las microcuencas Río Verde y Mandariacus Chico y sobre el caudal medio del río Mandariacus Grande. La concesión Río Magdalena 02, en cambio, se localiza sobre la cabecera de la microcuenca del Río Magdalena y toma el tercio superior y medio del Bosque Protector Los Cedros.¹⁴²

Agua para el consumo humano

- 193.** Los moradores de la comunidad Magdalena Alto expresaron a esta Corte: *“de la ganadería, de la agricultura, de eso hemos vivido, hemos tomado el agua pura, el agua limpia que nace de la reserva del bosque Los Cedros. (...) Nosotros estamos defendiendo, la naturaleza, el derecho a la vida que es el agua. Más de 12 comunidades seríamos afectados si es que llegaría a ser intervenido el Bosque. (...) Acá son pocos los que están a favor de la minería, son solo los trabajadores de la empresa minera”*.¹⁴³
- 194.** En lo referido por los miembros de la comunidad destaca el siguiente relato *“yo soy criado aquí, más de cincuenta años, cuando yo fui niño aquí, agua había a cada paso, hoy solo existen en las quebradas más grandes solo los ríos, Y si eso que nace de la reserva Los Cedros, no se defiende ahora. ¿Qué es lo que va a pasar mañana? Los más afectados vamos a ser los de la parte baja, somos los que más debemos preocuparnos por el agua”*.¹⁴⁴
- 195.** Así también, en el acercamiento realizado por la ENAMI EP con la comunidad Brillasol, los moradores habrían expresado su preocupación por cuanto, en el marco de las actividades mineras se *“afecten a cuerpos de agua que abastecen a las comunidades”*.¹⁴⁵

¹⁴² Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales no Renovables. 2021. Geoportal de Catastro Minero. Recuperado de:

<https://crtwrs6520i4uvrd.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=839155ec91ea43cdb604f2fdef4972db>

¹⁴³ *Amicus Curiae* en formato audiovisual presentado por Brígida Nogales, Susana Anrango, moradores de la comunidad Magdalena Alto en el caso 1149-19-JP.

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ Ayuda Memoria No. 084-CCS-UGS-ENAMI-EP-2017”, elaborada por el señor Douglas Ochoa, Supervisor de Gestión Social de la ENAMI EP, de fecha 16 de noviembre de 2017, en la comunidad Brillasol

196.Según un estudio sobre Los Cedros y su área de influencia, publicado en el 2015 por ECOLEX resultado de una consultoría para la Dirección Nacional Forestal y la Secretaría de Patrimonio Natural del Ministerio de Ambiente que buscaba determinar la factibilidad de ampliación del Bosque Protector, así como elaborar su plan de manejo, se estableció que el mencionado bosque:

limita en su parte sur occidental, sur, sur oriental y oeste con varias comunidades de colonos asentadas en el Valle de los Mandariacus, las que se ven influenciadas de manera directa por la presencia del Bosque Protector porque de aquí obtienen su principal suministro de agua¹⁴⁶. (el resaltado es nuestro)

197.En efecto, alrededor del Bosque Protector Los Cedros se asientan nueve comunidades cuya población aproximadamente llega a las 3000 personas. A continuación, se detalla la microcuenca de la cual se abastecen y su población individual.

Tabla 3.
Microcuencas de Los Cedros y Población del área de influencia

MICROCUENCA	COMUNIDAD	#Familias	* N° habitantes	Agua por tubo o vertiente
Río Magdalena	Brillasol	60	300	Si
	Magdalena Alto	40	200	Si
	Sn José Magdalena	105	525	Si
Río Mandariacus Grande	Santa Rosa de los Mandariacus	40	200	Si
	Cielo Verde	180	900	Si
Río Mandariacus Chico	El Paraíso	45	225	Si
	El Corazón	62	310	Si
Río Verde	Pueblo Unido	-----	-----	Si
	Río Verde	63	315	Si
TOTAL		595	2975	

Elaborado en base a ECOLEX-MAE 2015. Tabla 1. Número de Familias del Valle de los Mandariacus y Tabla 3. Servicios e Infraestructura de las Comunidades.¹⁴⁷

¹⁴⁶ ECOLEX-MAE 2015. Anexo BOSQUES DEL PREDIO LOS CEDROS DEL CANTÓN COTACACHI. Acuerdo Ministerial 57. Registro Oficial 620 de 26-ene.-1995. En: Informe Final. Determinar la factibilidad de la ampliación, desarrollo del plan de manejo e identificar la tenencia de la tierra del Bosque Protector Los Cedros

¹⁴⁷ El cálculo aproximado de habitantes por comunidad se hizo basándose en encuestas realizadas por el ECOLEX que establece que “en el Valle de los Mandariacus, se encuentran alrededor de 800 familias, cada una con un promedio de 5 integrantes por familia” (3.4.1.2 Características Sociales)

198. En las zonas rurales las tomas de agua son obras de infraestructura, ejecutadas por la autoridad encargada, cuyas características y tamaño dependen de la cantidad y caudal de agua que necesite la comunidad. La captación de agua superficial como ríos, lagos o embalses puede hacerse por gravedad o por bombeo. En el primer caso, los sitios de captación se hacen en zonas más bajas, a veces alejadas del nacimiento de la fuente para aprovechar el desnivel del terreno, pero esto no significa que el caudal en el punto de captación o toma de agua pueda escapar a los eventos que afecten al caudal en la cabecera o nacimiento del río.¹⁴⁸

199. En cuanto al agua para consumo humano, el GAD-Cotacachi a través de la Jefatura de Agua Potable y Alcantarillado en el informe No. GADMSAC-IAC-NG-01 del Proyecto “Fuentes Hídricas para Consumo Humano en el Área de Influencia del Bosque Protector Los Cedros” establece tres sitios de captación de agua para las comunidades de El Corazón y Magdalena Alto: Quebrada del nacimiento del Río Verde Chico, Quebrada de los Monos y Quebrada Río Negro. Estos puntos se encuentran entre las cotas de entre 1020 a 1180 msnm y benefician a 800 personas. Dicho informe establece que:

Las coordenadas de las captaciones anteriormente detalladas están fuera del área delimitada del Bosque Protector Los Cedros, sin embargo, las aguas que drenan superficialmente hacia estos cauces, es decir su microcuenca hidrográfica, está en el área del Bosque Protector Los Cedros y recibe cualquier afectación que se realice aguas arriba de los puntos de captación.

200. Adicionalmente, existe una toma de agua¹⁴⁹ para las comunidades de Cielo Verde y Santa Rosa de los Mandariacus, que reciben caudales del Río Mandariacus Grande. En total, son aproximadamente unas 3000 personas que reciben agua para el consumo humano en estos tres sitios de captación

Agua para las actividades económicas de subsistencia de la población

201. El estudio realizado por ECOLEX identificó que las principales fuentes de sustento de la mayoría de estas comunidades son la agricultura (34%) y la ganadería (30%), actividades para las cuales la disponibilidad de agua es fundamental. Los productos para la venta y para el consumo interno en la zona son distintos.¹⁵⁰

202. Esto indica que en el Valle de los Mandariacus se cultivan una amplia gama de especies comestibles. Esta productividad está estrechamente vinculada a las diversas altitudes por las que atraviesan los ríos en el área de influencia del bosque Los Cedros.

¹⁴⁸ Stauffer, B. y Spuhler, D. s.f. Captación de ríos, lagos y embalses (reservorios). Recuperado de: <https://sswm.info/es/gass-perspective-es/tecnologias-de/tecnologias-de-abastecimiento-de-agua/captacion-de-rios-lagos-y-embalses-reservorios>

¹⁴⁹ Amicus Curiae presentado por José Cueva en el caso No. 1149-19-JP.

¹⁵⁰ ECOLEX-MAE. 2015 Informe Final. *Determinar la factibilidad de la ampliación, desarrollo del plan de manejo e identificar la tenencia de la tierra del Bosque Protector Los Cedros*. Gráfica 9 y 10.

- 203.** Con respecto a la ganadería, el referido estudio de ECOLEX señala: “*poseen varias especies de animales, principalmente toros de engorde y vacas productoras de leche. Estos animales son destinados a la crianza y posterior venta, aunque en ocasiones suelen hacer uso de este recurso y destinarlo para su consumo interno.*”¹⁵¹
- 204.** Tanto en el caso de la venta de productos agrícolas como del comercio de animales y de leche, los comuneros los negocian con intermediarios quienes los trasladan a Otavalo, Ibarra o Quito contribuyendo así al abastecimiento de alimentos de las Provincias de Imbabura y Pichincha.
- 205.** En virtud de la información expuesta, la Corte observa que las actividades agropecuarias a las que se dedican los habitantes de estas comunidades dependen de la conservación de las fuentes hídricas, las cuales se encuentran vinculadas al ecosistema del Bosque Protector Los Cedros. En este sentido, el agua también constituye un recurso fundamental para la subsistencia económica de estas comunidades.

Reservas hídricas comunitarias

- 206.** El GAD de Cotacachi, en atención al artículo 12 de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, en el que se establece la responsabilidad de los gobiernos autónomos descentralizados en el manejo sustentable y la protección y conservación de las fuentes de agua desde 2001, ha apoyado la creación de reservas hídricas comunitarias. En las microcuencas del río Aguagrún, Chalguayacu y Mandariacus Chico (Paraíso-Mandariacus) que se alimentan de las vertientes altas de la Cordillera de Toisán se han establecido ocho reservas hídricas con una superficie de 103.3 hectáreas cuya administración y cuidado está en manos de las comunidades más próximas. Según la misma fuente entre el 2001 y el 2010 se han creado más de 40 reservas hídricas en la Zona Intag-Mandariacus en la parroquia García Moreno.¹⁵²
- 207.** En conclusión, de la información expuesta se puede constatar la existencia de fuentes hídricas vinculadas al Bosque Protector Los Cedros, las cuales están destinadas al consumo humano, el sostenimiento de actividades económicas como la agricultura y la ganadería y también de reservas hídricas comunitarias. Además, se observa que existe un complejo sistema hídrico del cual es parte el Bosque Protector Los Cedros, el cual está estrechamente relacionado con el Parque Nacional Cotacachi-Cayapas. De esta manera, el agua es un elemento que hace posible el ejercicio del derecho a existir que tiene la naturaleza y permite la reproducción de sus ciclos naturales.

El agua y la sustentabilidad del ecosistema del Bosque Protector Los Cedros

- 208.** Como se vio en párrafos anteriores, el artículo 411 de la Constitución establece dos prioridades para el aprovechamiento del agua: el consumo humano y la sustentabilidad

¹⁵¹ Ibid.

¹⁵² GAD Cotacachi. 2015. Actualización del Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial del Cantón Santa Ana de Cotacachi 2015-2035, págs 68 y 69.

de los ecosistemas. El primer elemento fue revisado en el acápite previo; corresponde ahora revisar el segundo elemento, es decir, el agua como elemento de la sustentabilidad del ecosistema del bosque Los Cedros.

209.En concordancia con el artículo 411, el artículo 318 de la Constitución establece una prelación en el uso del agua, al señalar que “[e]l 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.**” (énfasis añadido) El contenido de estos artículos se complementa y obliga al Estado a proteger el agua, estableciendo las prioridades para su uso acordes con el fin de lograr una relación armónica con la naturaleza, conforme lo determinado por la Constitución. Así, la autoridad estatal, en este caso el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica está obligado a planificar y gestionar este recurso cumpliendo con esta prelación.¹⁵³

210.En este sentido, el agua es un elemento necesario para asegurar el respeto integral a la existencia y al mantenimiento y regeneración de los ciclos vitales de la naturaleza, conforme sus derechos reconocidos en el artículo 71 de la Constitución. En esta línea, la Ley Orgánica de Recursos Hídricos Usos y Aprovechamiento del Agua (LORHUA), dentro de la sección sobre derechos de la naturaleza establece expresamente que:

*La naturaleza o Pacha Mama tiene derecho a la conservación de las aguas con sus propiedades como soporte esencial para todas las formas de vida. En la conservación del agua, la naturaleza tiene derecho a: a) La protección de sus fuentes, zonas de captación, regulación, recarga, afloramiento y cauces naturales de agua, en particular, nevados, glaciares, páramos, humedales y manglares; b) El mantenimiento del caudal ecológico como garantía de preservación de los ecosistemas y la biodiversidad; c) La preservación de la dinámica natural del ciclo integral del agua o ciclo hidrológico; d) La protección de las cuencas hidrográficas y los ecosistemas de toda contaminación; y, e) La restauración y recuperación de los ecosistemas por efecto de los desequilibrios producidos por la contaminación de las aguas y la erosión de los suelos.*¹⁵⁴

211.Es así que bajo el marco constitucional ecuatoriano el derecho al agua no es reconocido únicamente con miras a garantizar la salud y vida de los seres humanos, sino que también permite garantizar los derechos de la naturaleza, y, por tanto, ésta con las limitaciones contempladas en la Constitución, también tiene derecho a la conservación del agua que haga posible su existencia en los términos señalados por la Constitución y como indica el artículo de la Ley citado previamente.

212.Lo dicho, obliga a considerar la integralidad y la complejidad de los ecosistemas también en la normativa, en las políticas públicas y en el control de las actividades que pueden impactar en el ejercicio de estos derechos. Desde esta perspectiva, es razonable considerar que una acción que afecta al agua impactará, a su vez, en los ecosistemas y en el ambiente de las comunidades. Por tanto, el principio precautorio es aplicable al derecho al agua y

¹⁵³ Corte Constitucional, Sentencia No. 32-17-IN/21, párr. 80.

¹⁵⁴ Ley Orgánica de Recursos Hídricos Usos y Aprovechamiento del Agua, artículo 64.

es obligatorio a todas las autoridades que deban adoptar decisiones relacionadas con este derecho.¹⁵⁵

- 213.** En este sentido, un sistema complejo como el bosque nublado de Los Cedros se encarga por sí solo de proveerse de las sustancias que necesita para poder generar sus componentes y persistir como tal. Esto lo hace mediante un reciclaje permanente del agua y de elementos como el carbono, el nitrógeno, el fósforo entre otros. Lo dicho, en virtud de la característica de sustentabilidad, por la cual, un “*sistema de persistir en un estado propio de sí mismo por tanto tiempo como naturalmente pueda*”¹⁵⁶, en otras palabras su posibilidad de seguir existiendo y conservando sus características esenciales. A continuación, se explica cómo en el ciclo hidrológico, en el ciclo del carbono y en la cadena alimenticia el agua es sustancial para este tipo de bosques.
- 214.** En cuanto al *reciclaje del agua o ciclo hidrológico* en bosques como Los Cedros, es importante comprender que este ciclo se produce cuando las hojas transpiran y liberan a la atmósfera vapor de agua. Este vapor al enfriarse se condensa y cae en forma de lluvia. Por eso las zonas tropicales de la Tierra que albergan grandes masas vegetales como la Amazonía son también las más húmedas. En zonas escarpadas y pendientes, como las estribaciones de los Andes, los bosques con sus raíces cumplen también el importante papel de retener el suelo y actuar como reguladores de la velocidad con la que el agua de lluvia baja por las montañas evitando la erosión y los deslizamientos.¹⁵⁷
- 215.** Otro proceso que debe tomarse en cuenta en los bosques y que está estrechamente relacionado con el ciclo del agua o hidrológico es el *ciclo del carbono*. Como es conocido, todos los seres vivos están formados por carbono. Para garantizar el suministro permanente de este elemento las hojas de la cubierta del Bosque Protector actúan como si se tratara de paneles solares que toman la energía del sol, el dióxido de carbono del aire y el agua, y lo convierten en nuevas hojas y tallos, las cuales como se indicó mantienen la humedad que al enfriarse produce la lluvia.
- 216.** Además de los ciclos del carbono y el agua, debe considerarse también que la *red alimenticia* que tiene lugar dentro del ecosistema del Bosque Protector Los Cedros es un proceso clave en su funcionamiento. Esta red está constituida por una serie de eslabones que garantizan que los seres vivos de un ecosistema tengan los alimentos que requieren. En un esquema simple: como se indicó anteriormente las plantas transforman la energía del sol en nueva vegetación. Esta vegetación es consumida por organismos llamados

¹⁵⁵ El artículo 106 de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos y Aprovechamiento del Agua, por ejemplo, dispone que, “[e]n el marco del respeto al orden de prelación que se regula en esta Ley, la Autoridad Única del Agua otorgará autorizaciones de aprovechamiento productivo del agua para la generación de electricidad, de manera preferente para aquellos proyectos de prioridad nacional que se contemplen en el plan maestro de electrificación, incorporando los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.”

¹⁵⁶ Ángel H., Andrés. 2019. Impactos a Perpetuidad. El Legado de la Minería. En: Ideas Verdes. Heinrich Böll Stiftung, Edts. Bogota D.C.

¹⁵⁷ Comisión Nacional Forestal. 24 de marzo de 2020. Gobierno de México. Recuperado de: <https://www.gob.mx/conafor/es/articulos/los-bosques-y-el-ciclo-del-agua?idiom=es>

herbívoros como los rumiantes (vacas, cabras, ovejas, etc.), y estos rumiantes a su vez son comidos por los animales carnívoros. Una vez que plantas y animales mueren, sus cuerpos son descompuestos por microorganismos que devuelven sus elementos al suelo donde las plantas al absorberlos vuelven a iniciar el ciclo. Por tanto, si la vegetación desaparece por la actividad de los seres humanos tanto el ciclo del agua, como el del carbono y la cadena alimenticia del ecosistema van a verse gravemente afectados o podrían desaparecer.

217. Por lo expuesto, se puede concluir que el agua que surge del complejo sistema hídrico al que está vinculado el Bosque Protector Los Cedros es un elemento esencial para la sustentabilidad de su ecosistema y debe ser protegido conforme lo establecido en las normas constitucionales y legales que han sido revisadas en esta sección.

5.2.2 El derecho al agua y el principio precautorio

218. Siguiendo estas disposiciones constitucionales, esta Corte al analizar la demanda de inconstitucionalidad de normas del Reglamento Ambiental de Actividades Mineras que permitían el desvío de ríos, sostuvo que *“la normativa que se refiera a la expedición de las autorizaciones o permisos debe exigir que estas se emitan sobre la base de estudios y análisis técnicos e independientes que aseguren que la autorización no conducirá a la extinción de especies, a la destrucción de ecosistemas y a la alteración permanente de ciclos naturales.”*¹⁵⁸ Y agregó que *“dichas autorizaciones o permisos deberán garantizar, en cada caso concreto, la aplicación de los principios de precaución y prevención. Particularmente, en cada caso individual deberá evaluarse, con información técnica y científica, si el principio de precaución es o no aplicable y, de ser procedente la autorización o el permiso, deberá garantizarse el principio de prevención”*¹⁵⁹ (énfasis añadido).

219. Bajo estas consideraciones, una vez que se ha observado que, en la presente causa, el agua en la zona tiene uso para el consumo humano, actividades agrícolas de zonas aledañas y que tiene un valor sustancial para el ecosistema del Bosque Protector Los Cedros, corresponde analizar si la actuación del MAAE y de la Secretaría del Agua respondió a los parámetros constitucionales, en particular en relación a los parámetros del principio de precaución: **i) el riesgo de un daño grave o irreversible, ii) incertidumbre científica, iii) adopción de medidas.**

220. En cuanto al i) **riesgo de un daño grave o irreversible**, de la información científica que consta en este proceso, se evidencia a continuación que existe una probabilidad razonable de que la actividad minera en el Bosque Protector Los Cedros provoque una disrupción en los ciclos vitales de este ecosistema que supere su capacidad de resiliencia, es decir, su aptitud de amortiguar la afectación que recibe a una velocidad determinada.

¹⁵⁸ Corte Constitucional, Sentencia No. 32-17-IN/21, párr. 80.

¹⁵⁹ *Ibid.*

221. En base a los impactos conocidos que causa la minería se puede plantear la hipótesis de que la tala de la cubierta vegetal en superficies como las que requiere la explotación minera determinaría progresivamente una baja en los niveles de evaporación y de renovación de la vegetación del Bosque Protector Los Cedros. Con esto se podrían ver afectados, en primera instancia, dos de sus ciclos naturales: el hidrológico y el del elemento carbono. Al desaparecer las hojas de los árboles y las plantas epífitas, disminuiría la cantidad de vapor de agua generado por éstas, disminuyendo a su vez la cantidad de agua condensada en la atmósfera, la humedad relativa local y probablemente a mediano o largo plazo el régimen de lluvias se vería afectado¹⁶⁰.
222. La plausibilidad de las hipótesis expuestas da cuenta de que existe el riesgo de que la realización de la actividad minera en el Bosque Protector Los Cedros, provoque un ***daño grave e irreversible en el agua***, el cual llevaría a la afectación al ecosistema y a las actividades humanas. Se configura así el primer elemento del principio precautorio.
223. En cuanto a la ii) **incertidumbre científica**, por una parte, se observa que SENAGUA, que en ese momento era la entidad que tenía a cargo la rectoría sobre el manejo del agua, emitió dos resoluciones correspondientes a las concesiones mineras Magdalena 01 y Magdalena 02, en las que se decidió “*otorgar el certificado de no afectación a los recursos hídricos para la etapa de exploración inicial.*”¹⁶¹ Estas certificaciones fueron emitidas previamente al registro ambiental.
224. Tampoco se verifica que las autoridades que emitieron el registro ambiental hayan contado con información científica que de manera certera descarte las afectaciones al consumo humano y al ecosistema del Bosque Protector Los Cedros. Por el contrario, en el registro ambiental que realizó la ENAMI EP, entre los principales impactos ambientales, se señala de manera general la expresión “*contaminación del agua*”¹⁶², sin que haya mayor explicación al respecto. En el plan de manejo ambiental tampoco se observa información desarrollada y técnica en relación a la protección del agua.
225. En estas actuaciones administrativas se observa que las autoridades no realizaron un análisis del principio precautorio con base en información científica o estudios respecto al agua y la actividad minera a realizarse en la zona. Estas se limitaron a verificar formalmente el cumplimiento de requisitos por parte de la ENAMI EP, y en el caso de Senagua, se limitó únicamente a la fase de exploración. Por el contrario, se advierte una incongruencia pues el registro ambiental, por una parte, de manera expresa señala como efectos de la intervención la contaminación del agua, en tanto, que el permiso otorgado por la autoridad del agua, señala que no habría afectación.

¹⁶⁰ Contaminación por Actividades Mineras, recuperado de:
<http://edafologia.ugr.es/conta/tema16/impact.htm>

¹⁶¹ Resolución de 09 de agosto de 2018 dentro del proceso administrativo No. 180-2017-CNA (Concesión Río Magdalena 02) y Resolución de 09 de agosto de 2018 dentro del proceso administrativo No. 181-2017-CNA (Concesión Río Magdalena 02). Ambas resoluciones constan dentro del expediente de la acción de protección bajo revisión.

¹⁶² Registro Ambiental fjs 35-41 del expediente de la acción de protección bajo revisión.

226. Las certificaciones de no afectación deben ser otorgadas previo a cualquier fase de la actividad minera (Art. 26 Ley de Minería y 398 Constitución). En caso de otorgarse un derecho minero sin este certificado, basado en un estudio técnico, se estaría creando una expectativa jurídica sobre una actividad que puede que no sea posible realizar, ya que es incompatible para garantizar el derecho al agua y los derechos de la naturaleza.
227. En la información aportada por el MAAE no se observa que existan estudios científicos o técnicos sobre los cuales se realice una valoración detallada sobre el agua y tampoco un análisis que considere la aplicabilidad del principio constitucional de precaución ante la realización de una actividad caracterizada por su impacto ambiental, como es la minería.
228. Tampoco dicha entidad ha aportado información durante la sustanciación de esta causa que desvirtúe que la actividad minera no provocará vulneraciones en la disponibilidad, accesibilidad y calidad del derecho al agua. De esta forma, la inexistencia de información configura la *incertidumbre científica* en relación a la actividad a realizarse.
229. En cuanto al elemento iii), correspondía que se adopten las **medidas eficaces** y oportunas para proteger el derecho al agua, es decir, la autoridad encargada debió actuar con miras a la protección de este derecho, tanto por la afectación a la población, como al ecosistema del Bosque Protector Los Cedros. En ese sentido, si no se contaba con información cierta, no podía proceder el permiso.
230. Así, revisada la actuación de autoridad del agua no se evidencia que las decisiones adoptadas se las haya formulado bajo los parámetros constitucionales revisados, pues estos exigen una mayor rigurosidad en el control a las actividades que puedan afectar los derechos de la naturaleza y alterar la relación armónica de las actividades humanas con el medio, en este caso en relación al agua como elemento articulador de la vida.
231. De tal manera que, el permiso de uso de agua concedido no contiene argumentos razonados y fundamentados científicamente que cumplan con la aplicación del principio de precaución en relación al derecho al agua.
232. Es así que, esta Corte con base en la información que consta en el expediente observa que la autoridad del agua no cumplió con su rol de efectuar un control con base en los parámetros señalados, pues una de sus obligaciones previas era contar con información certera sobre el agua y las características del ecosistema, a fin de adoptar las medidas necesarias para su protección. Por el contrario, la argumentación del MAAE, se centra en señalar que este ecosistema, formalmente, no es parte de ninguna de las áreas protegidas en las que existe prohibición de realizar actividades extractivas.
233. No obstante, la información científica sobre las fuentes hídricas que ha sido revisada durante la sustanciación de esta causa da cuenta de la obligación que tenía el MAAE de adoptar medidas para la protección del agua y al no hacerlo oportunamente incumplió con el principio constitucional de precaución. Consecuentemente, el GAD de Cotacachi debió

recurrir a mecanismos judiciales para procurar la tutela de los derechos de la naturaleza y del agua.

234. Por otra parte, en la sentencia bajo revisión no se observa análisis alguno sobre el derecho al agua ni su relación con el principio precautorio. Este es un aspecto esencial que las juezas y jueces, en el marco de la justicia ambiental, corresponde ser analizado y en virtud de dicho análisis, adoptar las medidas de protección pertinentes.

235. Así, esta Corte con base en la información revisada y que ha sido sintetizada en párrafos anteriores ha observado que existen motivos razonables que evidencian que la realización de la actividad minera podría provocar una afectación grave en el ejercicio del derecho al agua de las poblaciones aledañas al Bosque Protector Los Cedros, así como también, al ecosistema. En este escenario, el principio precautorio no fue observado por el MAAE, ni por Senagua. Consecuentemente, este Organismo concluye en la vulneración de este principio aplicado al derecho al agua y **considera que no debe realizarse actividad minera en el Bosque Protector Los Cedros.**

5.3 El derecho a un ambiente sano

236. En la demanda los accionantes hicieron referencia al derecho a un ambiente sano como parte de los derechos por los que fue propuesta la acción de protección. Si bien, además de citar el artículo 14 de la Constitución, los accionantes no desarrollan argumentos en relación a este derecho, esta Corte considera pertinente pronunciarse sobre este derecho, a partir de los hechos del caso en concreto.

237. En cuanto a los argumentos de las entidades accionadas en relación a este derecho no se distinguen de aquellos esgrimidos respecto de los derechos de la naturaleza. En este sentido, refieren que no se habría vulnerado este derecho en tanto, el Ministerio del Ambiente otorgó a la ENAMI EP, el permiso que correspondía a la fase de exploración inicial y, por tanto, se cumplieron con los requisitos legal y constitucionalmente exigidos. Además, que el Bosque Protector Los Cedros no es un área protegida, zona intangible o centro urbano y, por tanto, no estaría prohibida la actividad minera.

238. Estos argumentos han sido analizados en las secciones en las que se trató los derechos de la naturaleza y el derecho al agua, en las cuales, se concluyó que las autoridades a cargo no observaron el principio precautorio aplicable a estos derechos a fin de adoptar medidas eficaces para proteger el ecosistema del Bosque Protector Los Cedros y el agua. Además, la Corte observó que aun cuando este Bosque Protector no forma parte de las áreas protegidas, los elementos que configuran su ecosistema lo revisten de características que, en virtud de los derechos de la naturaleza y el derecho al agua, no admiten la realización de actividades de impacto como la extracción minera.

239. Consecuentemente, considerando que estos aspectos ya han sido analizados previamente en esta sentencia, la Corte estima necesario desarrollar criterios sobre el derecho al ambiente sano y su relación con los derechos de la naturaleza. La Constitución reconoce

y garantiza a las personas, tanto de manera individual, como colectiva este derecho. Así, en el artículo 66 numeral 27 reconoce “[e]l derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza”. Y, a la par, como parte de los derechos del buen vivir, en un sentido colectivo, en el artículo 14 de la Constitución “[s]e reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*.”

- 240.** El derecho constitucional a un ambiente sano es reconocido a cada persona de manera particular, pero a la vez desde una noción colectiva, que abarca a la población en su conjunto. Esta noción colectiva refiere también al reconocimiento de la titularidad de este derecho a grupos poblacionales en relación al entorno al que se encuentran vinculados. En este último sentido, se puede considerar la titularidad de comunidades, pueblos, ciudades u otras jurisdicciones.
- 241.** La Constitución contempla como parte de este derecho contar con un ambiente *ecológicamente equilibrado*, pues esto supone que la interacción de los seres que habitan el medio no provoque o ponga en peligro la existencia de uno u otro de estos seres o de los elementos que requieren para su vida. En dicho medio también se desenvuelve el ser humano como una especie que es parte de los ciclos naturales y cuya intervención puede afectar el equilibrio deseado.
- 242.** En el contenido del derecho a un ambiente sano convergen los derechos humanos y los derechos de la naturaleza. En esencia, se hace evidente la necesaria interrelación y complementariedad entre estos derechos sin perder su autonomía, pues la preservación del entorno natural permite que los seres humanos ejerzan otros derechos. Como se ha indicado en párrafos anteriores, el derecho al ambiente sano, no solo se encuentra en función de los seres humanos, sino también, alcanza a los elementos de la naturaleza, como tales.¹⁶³
- 243.** Esta concepción biocéntrica del derecho al medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado no elimina la titularidad que los seres humanos tienen respecto a este derecho, ni descuida las afectaciones que estos pueden sufrir incluso en relación a otros derechos humanos por efecto de los daños ambientales. Lo que la Constitución hace en su artículo 14 es *reconceptualizar la sanidad, equilibrio y sostenibilidad del ambiente*, entendiendo, correctamente, al propio ser humano como parte del mismo; y a la naturaleza como valiosa en sí misma, independientemente de su utilidad.
- 244.** En este sentido, los derechos de las personas, pueblos y comunidades se ven gravemente comprometidos cuando han sido afectados los derechos de la naturaleza de forma arbitraria, desproporcionada e irrazonable. Así, por ejemplo, niveles elevados de contaminación del aire, del agua, del suelo, la erosión, sequías u otros impactos antropogénicos en la naturaleza, afectan inevitablemente al ejercicio del derecho a la

¹⁶³ El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas mediante resolución adoptada el 5 de octubre de 2021 reconoció el derecho humano a un ambiente seguro, limpio, sano y sostenible.

salud, la vida, la integridad personal, el derecho al agua, la alimentación, y otros derechos económicos, sociales y culturales y, en general, a las diferentes dimensiones de la vida de los seres humanos.

245. Por tal motivo, la Constitución añade como parte de este derecho de forma expresa el contar con un *ambiente libre de contaminación*, pues la contaminación es una de las formas de intervención humana en el entorno que acelera su degradación y lo torna inhabitable para sí mismo y los demás seres vivos. Este parámetro constitucional se encuentra en consonancia con los instrumentos internacionales desarrollados para mitigar los efectos de la contaminación, tales como la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kioto, de los cuales, el Ecuador forma parte.
246. Bajo estas consideraciones y atendiendo a la información científica sobre el Bosque Protector Los Cedros, es razonable concluir que este ecosistema se interrelaciona y hace posible la preservación del ambiente sano de las comunidades aledañas, entendiendo lo dicho desde la dimensión individual y colectiva del derecho al ambiente sano.
247. Entonces, toda actividad humana, incluyendo las de carácter productivo que involucren el aprovechamiento directo de recursos naturales, están obligadas a observar las disposiciones constitucionales y de los instrumentos internacionales en la materia. Esto conlleva también la obligación de los órganos estatales de generar las normativas y políticas públicas ambientales que regulen estas actividades respetando los parámetros constitucionales para la protección del ambiente y los derechos de la naturaleza.
248. En el caso concreto, se debe considerar las normas constitucionales que expresamente hace referencia a bosques. Así, dentro de la sección referida al patrimonio natural y ecosistemas, la Constitución dispone en el artículo 406:

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 (énfasis añadido).

249. En concordancia con el artículo citado, en la sección sobre la biosfera, ecología urbana y energías alternativas, la Constitución en el artículo 414 obliga al Estado a tomar “*medidas para la conservación de los bosques y la vegetación, y protegerá a la población en riesgo.*” Esta norma constitucional busca proteger a la naturaleza y a la población frente a las diferentes formas por las que actualmente el ambiente se encuentra amenazado a nivel global, como la deforestación o el cambio climático, de tal manera, que actividades como la minería solo pueden llevarse a cabo observando de manera rigurosa las medidas de protección que atiendan a los principios constitucionales.
250. Así también, la Constitución obliga a la protección y preservación de estos ecosistemas considerados como frágiles, entre ellos los bosques. En los cuales, si bien no existe una restricción constitucional expresa de realizar determinado tipo de actividad, no se excluye la posibilidad de que ante la verificación de características particulares como es el caso

del Bosque Protector Los Cedros, estos ecosistemas requieran un mayor grado de protección y el fortalecimiento de las políticas públicas para su conservación, manejo, uso sustentable y fomento de la relación armónica entre la población y dicho ecosistema.

- 251.** Lo dicho, exige que la entidad rectora en materia ambiental, en este caso el MAAE, asuma de manera cabal su rol de preservar los ecosistemas, promoviendo las relaciones armónicas entre las actividades humanas y el ambiente. Para ello, es preciso que cuente con información científica veraz que dé cuenta de las reales características, elementos y condiciones de los ecosistemas, a fin de adoptar las medidas necesarias para su protección.
- 252.** En el caso bajo análisis, la Corte observó que el MAAE no cuenta con dicha información sobre el bosque Los Cedros y, como se ha visto en las secciones anteriores de esta sentencia, tampoco ha desarrollado una política pública para un manejo acorde a las características de este ecosistema. Esta grave falencia derivó en la emisión del registro ambiental sin las precauciones necesarias afectando el derecho al ambiente sano.

C. La consulta ambiental en el caso Los Cedros

- 253.** A continuación, la Corte examinará el cargo relativo a una presunta falta de consulta ambiental previo al otorgamiento del registro ambiental y si ello vulneró derechos constitucionales en el caso bajo revisión.
- 254.** Tanto en su demanda de acción de protección, como en su recurso de apelación, el GAD de Cotacachi señaló que “*no se realizó consulta previa a la población de la zona afectada, ni a las comunas*” [refiriéndose a la consulta ambiental, establecida en el artículo 398 de la Constitución].¹⁶⁴ Los accionados, en cambio, señalaron que se cumplió con los procesos de participación ciudadana establecidos en la Constitución y la ley.
- 255.** La sentencia de primera instancia no realizó análisis alguno sobre la consulta, mientras que la sentencia de 19 de junio de 2019, emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura (en adelante, “Corte Provincial”) examinó este cargo estableciendo las diferencias entre las consultas establecidas en el artículo 57 de la Constitución y la consulta ambiental, dispuesta en el artículo 398 de la misma.
- 256.** A partir de la visita *in situ* realizada, los juzgadores de la Sala de la Corte Provincial constataron “*que en las comunas: San Roque, Chontal Alto, San Miguel de Chontal, Brilla Sol, Magdalena Alto, San José de Magdalena, El Paraíso, El Corazón, Pueblo*

¹⁶⁴ La demanda de acción de protección textualmente señala: “*d. Violación al derecho de la consulta previa El artículo 398 de la Constitución...*”. También en su recurso de apelación, el GAD señala: “*en el presente caso, conforme lo sostenemos, la población misma y los habitantes de las comunas de la parroquia de García Moreno, que se encuentran asentadas en el área de influencia directa e indirecta de las concesiones mineras Río Magdalena 01 y Río Magdalena 02, debieron ser consultadas previamente para conceder el registro ambiental y determinar la viabilidad o no del proyecto minero. De la Resolución, mediante la cual el Ministro del Ambiente otorgó el Registro Minero a favor de la Empresa Nacional Minera (ENAMI EP), se desprende que no se realizó consulta previa a la población de la zona afectada, ni a las comunas*”.

Unido, Río Verde, Cielo Verde, Santa Rosa de los Manduriacos (...) no existen comunas, comunidades o pueblos indígenas”, por lo que concluyeron que lo aplicable al caso era la consulta ambiental del artículo 398 de la Constitución.

- 257.**La Sala de la Corte Provincial destacó la importancia de las consultas establecidas en la Constitución, examinó la prueba aportada¹⁶⁵ y concluyó que las entidades demandadas vulneraron el derecho a ser consultado.
- 258.**Consecuentemente, la Sala de la Corte Provincial concluyó que la socialización efectuada por ENAMI EP y Cornerstone no cumplió con “*los mandatos constitucionales y legales*” y declaró la vulneración al derecho a ser consultado, particularmente en lo referente a la consulta ambiental.
- 259.**El MAAE, la ENAMI EP y la empresa Cornerstone señalaron que la sentencia de segunda instancia incurrió en un grave error al confundir la consulta ambiental, la consulta popular y otros tipos de consulta requeridos para la realización de actividades extractivas de recursos naturales no renovables. También sostuvieron que no era oportuno realizar la consulta ambiental en la fase de exploración inicial.
- 260.**Con estos antecedentes, la Corte encuentra fundamentos suficientes para examinar el cargo relativo a una presunta falta de realización de la consulta ambiental, considerando para ello los siguientes elementos: i) el derecho a la participación sobre asuntos ambientales, ii) la consulta ambiental de acuerdo con los estándares constitucionales y iii) si en el caso concreto se realizó o no una consulta ambiental en los términos dispuestos por la Constitución.

¹⁶⁵ La Corte Provincial de Justicia señaló: “*la importancia de la consulta está claramente encaminada hacia la obtención del consentimiento de la comunidad, para ello deben cumplirse ciertos requisitos mínimos que han sido establecidos, como la buena fe y la forma de realizarla apropiada a las circunstancias, con la finalidad de garantizar de forma efectiva la participación ciudadana, tomando en consideración los criterios de valoración y objeción sobre la actividad sometida a consulta, que permita llegar a un acuerdo o lograr acerca de las medidas propuestas, en virtud que, la Consulta procede no solo cuando exista peligro inminente, sino cuando haya impacto o lesión a la comunidad o al ambiente, como consecuencia de la actividad que pretendan realizar las autoridades o las empresas privadas concesionarias de una obra pública o de recursos naturales (...) el Estado, es responsable de ejecutar procesos de participación y consulta social, competencia que es indelegable a cualquier instancia privada (...) necesariamente debe existir un proceso de acuerdo al ordenamiento jurídico ecuatoriano de participación ciudadana y control social, en el que se materialicen las mínimas garantías democráticas como: 1. Preparación de la consulta; 2. Jornada electoral; 3. Cómputo y resultados de la consulta; y, 4. Impugnación; y, 5. Declaratoria de validez (...) no es suficiente informar a la comunidad las decisiones estatales sobre los actos que podrían afectarlos, sino que es necesario hacer efectivo el derecho de participación a ser consultados, establecido en el artículo 61 numeral 4 de la Constitución de la República, a fin de efectivizar la participación de la comunidad, por tanto, la comunicación debe darse respetando su hábitat, dialogando de buena fe con sus máximos personeros y no solamente con una parte de ellos, llegando a acuerdos en los que quede establecido de manera transparente que se ha considerado los criterios de la comunidad; en virtud que esto es lo que el derecho constitucional exige actualmente respecto a las decisiones estatales sobre el medio ambiente y que pueden afectar directamente a una comunidad”.*

5.4 El derecho a la participación sobre asuntos ambientales

- 261.** La Constitución establece a la participación ciudadana en los asuntos de interés público como un derecho en sí mismo (art. 61 CRE), como una garantía constitucional de otros derechos (art. 85 CRE), un principio ambiental (art. 296 CRE) y un objetivo que condiciona el régimen de desarrollo constitucional (art. 276). Este derecho también se encuentra recogido y desarrollado en el bloque de constitucionalidad.¹⁶⁶
- 262.** El artículo 395 numeral 3 de la Constitución obliga al Estado a garantizar “*la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales*”.¹⁶⁷
- 263.** En la sentencia No. 22-18-IN/21, esta Corte manifestó que “*la participación es activa cuando habilita la deliberación democrática de la ciudadanía, es decir, cuando se generan espacios en los que se involucran distintos puntos de vista y las políticas públicas ambientales se originan y ejecutan en el marco de un debate que incluye las voces ciudadanas. La participación activa a la que se refiere la Constitución no es, por tanto, una participación sin debate o que acepta de manera pasiva la posición del Estado o de las empresas*”.¹⁶⁸

¹⁶⁶ El Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo señala: “*El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas (...) así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos...*”. La Carta Mundial de la Naturaleza, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, a su vez establece: “*Toda persona, de conformidad con la legislación nacional, tendrá la oportunidad de participar, individual o colectivamente, en el proceso de preparación de las decisiones que conciernen directamente a su medio ambiente...*”. También a nivel internacional, el artículo 7.2 del Acuerdo de Escazú obliga al Estado ecuatoriano a garantizar la participación del público sobre “*decisiones (...) que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, incluyendo cuando puedan afectar la salud*”.

¹⁶⁷ Si bien la observancia estricta del principio de participación activa es un requisito necesario para el desarrollo de actividades extractivas a la luz de la Constitución, este principio no es de ninguna manera una condición suficiente ni única. La Constitución reconoce otros principios ambientales interrelacionados con el principio de participación como la precaución, la prevención, el desarrollo sustentable, la conservación de la biodiversidad y especialmente los derechos de la naturaleza. Estos principios y derechos también deben ser estrictamente observados a la hora de realizar actividades extractivas. El artículo 408 de la Constitución precisamente establece que “*estos bienes [refiriéndose a los recursos naturales no renovables] sólo podrán ser explotados en estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos en la Constitución*”. La participación ciudadana en asuntos ambientales tiene una estrecha vinculación con el principio de precaución. La información que resulta de los procesos de participación y consulta, por ejemplo, puede ser fundamental para determinar los riesgos de daños graves e irreversibles y cuáles son las medidas protectoras más eficaces. Como se señaló *ut supra*, estos elementos vinculan la participación, la consulta ambiental y el principio precautorio.

¹⁶⁸ Para que la participación ciudadana sea activa, la misma debe tener incidencia en la planificación, ejecución y control de las políticas públicas ambientales. Como ha señalado la Corte IDH, el Estado tiene la obligación de “*permitir la expresión de opiniones*”[#] e “*integrar las preocupaciones y el conocimiento de*

264. Que la participación sea permanente significa que los procesos participativos no se agotan en meras socializaciones esporádicas y eventuales, que se realizan luego de que las entidades públicas adoptan decisiones que pueden afectar el ambiente. Al contrario, es obligación del Estado asegurar la participación “desde las primeras etapas del proceso de adopción de decisiones e informar al público sobre estas oportunidades de participación” (el subrayado es nuestro).¹⁶⁹
265. En suma, la Constitución y los instrumentos internacionales posicionan a la ciudadanía como la protagonista del proceso de toma de decisiones que pueden afectar al medio ambiente. Además, consideran a la participación activa y permanente como un elemento fundamental de la gestión pública ambiental y, de manera general, del sistema democrático. De este derecho a participar se deriva la obligación del Estado ecuatoriano de garantizar la participación activa y permanente de las personas en la toma de decisiones públicas que puedan afectar al medio ambiente.

5.5 Las consultas en la Constitución

266. El derecho a participar en asuntos de interés público se encuentra directamente relacionado con el derecho a ser consultado.¹⁷⁰ Para efectivizar el goce y ejercicio de ambos derechos, la Constitución establece distintos tipos de consulta que pueden versar sobre asuntos ambientales. Si bien estas consultas comparten ciertas características, cada una de ellas tiene su propia naturaleza, alcance y efectos.
267. El artículo 57 de la Constitución, por ejemplo, establece dos tipos de consultas. En ambos casos, estas consultas se refieren a derechos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. La primera consulta, contenida en el numeral 7 del referido artículo, es la consulta previa, libre e informada sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables “*que se encuentren en las tierras de dichas comunidades y que puedan afectarles ambiental, social o culturalmente*”. Adicionalmente, en el numeral 17 del artículo 57, se establece la consulta prelegislativa, que opera frente a medidas legislativas y administrativas “*que puedan afectar derechos colectivos*”. Estas consultas han sido desarrolladas por la Corte Constitucional, entre

la ciudadanía en las decisiones de políticas públicas que afectan al medio ambiente”[#], a través de los diversos mecanismos de participación.

¹⁶⁹ *Ibíd.*, párr. 232. Además, ver: Directrices para la Elaboración de Legislación Nacional sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (Directrices de Bali), adoptadas en Bali el 26 de febrero de 2010 por el Consejo de PNUMA, Decisión SS.XI/5, parte A, directriz 8; Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (Convención de Aarhus), entrada en vigor el 30 de octubre de 2001, art. 6. Asimismo, la Constitución, en su artículo 395 numeral 3, configura a la participación como un proceso transversal en las etapas de “*planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales*”.

¹⁷⁰ El artículo 61 de la Constitución establece que “*las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: (...) 4. Ser consultados*”.

otras, en las sentencias No. 20-12-IN/20, 3-15-IA/20 y 22-18-IN/21 y operan cuando se trata de comunidades indígenas.

268. Otro tipo de consulta, incluida en el artículo 104 de la Constitución, es la consulta popular. Esta consulta es un mecanismo de democracia directa que puede ser iniciado por el Presidente de la República, los gobiernos autónomos descentralizados y la ciudadanía. En esta consulta, la ciudadanía se pronuncia a favor o en contra de una iniciativa plebiscitaria o refrendataria, en un proceso electoral con alcance local o nacional. La Corte ha desarrollado los estándares de este tipo de consultas en materia de extracción de recursos naturales no renovables en las sentencias No. 9-19-CP/19, 10-19-CP/20, 6-20-CP/20, 1-21-CP/21, entre otras.

269. El artículo 398 de la Constitución establece la consulta ambiental, que opera frente a cualquier decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente. La Corte ha desarrollado algunos estándares de esta consulta en la sentencia No. 22-18-IN/21. Esta consulta se analizará de manera detallada a partir de la siguiente sección.

270. Estos diversos tipos de consulta coexisten en la Constitución como expresiones específicas del derecho general a ser consultado. Es decir, la Constitución consagra un derecho genérico a ser consultado que involucra múltiples mecanismos de participación ciudadana, pero del que además se derivan derechos específicos como las consultas a los pueblos y nacionalidades indígenas establecidas en el artículo 57 o la consulta ambiental del artículo 398. La Corte señaló que tanto la consulta ambiental (art. 398 CRE) como la consulta previa, libre e informada (art. 57.7 CRE) *“buscan involucrar a sus titulares en los procesos de toma de decisiones y en las decisiones relativas a proyectos que tengan un impacto en el territorio o en el ambiente, respectivamente. Por esto es importante, para ambos derechos, cada uno con sus particulares características, el acceso constante, libre y gratuito a la información sobre los proyectos, la participación social en la toma de decisiones, la consulta y la aplicación de estándares que puedan favorecer el ejercicio de derechos”*.¹⁷¹

271. En el caso bajo análisis, la Corte advierte que no corresponde analizar la consulta popular (art. 104 CRE), como erróneamente hizo la Sala Multicompetente de la Corte Provincial, ni las consultas establecidas en el artículo 57 de la Constitución, pues la alegación del GAD de Cotacachi se refiere al artículo 398 de la Constitución y no a la vulneración de derechos colectivos.

272. Como señalan el MAAE, la ENAMI EP y la empresa Cornerstone, la sentencia de segunda instancia confundió los tipos de consulta, imponiendo requisitos propios de la consulta popular, establecida en el artículo 104 de la Constitución y regulada en el Código de la Democracia, a la consulta ambiental. De allí que la Corte desarrollará los estándares constitucionales para la realización de la consulta ambiental y determinará si en el caso concreto se cumplió con los mismos.

¹⁷¹ Sentencia No. 22-18-IN/21, párr. 135.

5.6 La consulta ambiental en la Constitución

273.El artículo 398 de la Constitución establece la consulta ambiental en los siguientes términos:

Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente. El sujeto consultante será el Estado. La ley regulará la consulta previa, la participación ciudadana, los plazos, el sujeto consultado y los criterios de valoración y de objeción sobre la actividad sometida a consulta. El Estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos en la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley.

274.*El titular del derecho a la consulta ambiental o sujeto consultado:* El artículo 398 establece la titularidad colectiva de la consulta ambiental, refiriéndose expresamente a “*la comunidad*”. La titularidad de este derecho le corresponde a la comunidad o comunidades, independientemente de su etnicidad, cuyo medio ambiente pueda ser afectado por cualquier decisión o autorización estatal.

275.Para que una comunidad, tanto en lo rural como en lo urbano, sea sujeto de consulta ambiental no se requiere que la misma posea un título de propiedad, ni del reconocimiento estatal mediante alguna inscripción. Únicamente se requiere que la decisión o autorización estatal, tal y como señala la Constitución, “*pueda afectar el ambiente*” de dicha comunidad.

276.Ello evidencia otra conexión entre la participación, la consulta ambiental y el principio precautorio, pues frente a la duda de una eventual afectación ambiental, el Estado tiene la obligación de consultar a la comunidad posiblemente afectada.

277.El artículo 398 de la Constitución también refiere que “*la ley regulará (...) el sujeto consultado*”. El artículo 82 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC) reitera lo establecido en la Constitución, mientras que el artículo 184 del COAm dispone que “*la Autoridad Ambiental Competente deberá informar a la población que podría ser afectada de manera directa sobre la posible realización de proyectos, obras o actividades, así como de los posibles impactos socioambientales esperados y la pertinencia de las acciones a tomar...*”.¹⁷² En la sentencia No. 22-18-IN/21, esta Corte declaró que “el

¹⁷² La Corte recuerda que la Ley de Gestión Ambiental (LGA) fue la normativa aplicable para otorgar el registro ambiental para la fase de exploración inicial de las concesiones mineras del Proyecto Minero Río Magdalena, conformado por las concesiones Río Magdalena 01 (Código: 40000339) y Río Magdalena 02 (Código: 40000340), en el caso bajo revisión. La LGA, en su artículo 28, señalaba que “*toda persona natural o jurídica tiene derecho a participar en la gestión ambiental, a través de los mecanismos que para el efecto establezca el reglamento, entre los cuales se incluirán consultas, audiencias públicas, iniciativas, propuestas o cualquier forma de asociación entre el sector público y el privado. Las personas podrán denunciar a quienes violen esta garantía, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal por denuncias o acusaciones temerarias o maliciosas. El incumplimiento del proceso de consulta al que se refiere el artículo*

artículo 184 del Código Orgánico del Ambiente no aplica ni reemplaza al derecho a la consulta previa, libre e informada de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas; y será constitucional siempre que su finalidad y su contenido se interprete y se complemente con la norma constitucional que establece el derecho a la consulta ambiental, la jurisprudencia de la Corte sobre consulta previa aplicable, las normas del Acuerdo de Escazú y con lo establecido en esta sentencia, que determinan los elementos necesarios para garantizar este derecho”.

- 278.** En otros ámbitos, como el del derecho al agua, la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, en su artículo 68, expresa que *“la Autoridad Única del Agua, a través de los consejos de cuenca hidrográfica, consultará de manera previa, libre, informada, obligatoria y en un plazo razonable a las organizaciones de los usuarios, en todos los asuntos relevantes relacionados con la gestión integrada de los recursos hídricos que les puedan afectar de conformidad con esta Ley y su Reglamento”*. Cuando las actividades extractivas tengan la potencialidad de afectar cuerpos hídricos, la consulta ambiental también debe abarcar asuntos relativos al agua.
- 279.** La Corte observa también que esta normativa secundaria no se refiere específicamente al desarrollo de la consulta ambiental, establecida en el artículo 398 de la Constitución, sino más bien a diversos mecanismos de participación ciudadana, como audiencias, talleres de información, reuniones informativas, asambleas, difusión a través de páginas web, entre otros.¹⁷³ Por sí sola, la ejecución de uno o varios de estos mecanismos no configura ni garantiza la consulta ambiental, en los términos ordenados por la Constitución.
- 280.** La Corte considera que el sujeto de la consulta ambiental siempre debe ser determinado de manera amplia y representativa, de modo que no se limite la participación de las comunidades potencialmente afectadas por decisiones o autorizaciones estatales en materia ambiental. Debe incluirse a cualquier persona que no haya sido considerada en la consulta ambiental y que considere fundadamente que la medida le afecta. El análisis de esta afectación directa no debe ser estricto o riguroso. Cuando el sujeto consultado sean las comunidades indígenas corresponde realizar la consulta establecida en el artículo 57.7 de la Constitución.
- 281.** ***El sujeto obligado o consultante:*** Es la propia Constitución, en su artículo 398, la que expresamente señala: *“el sujeto consultante será el Estado”*.

88 de la Constitución Política de la República [refiriéndose a la Constitución de 1998] tornará inejecutable la actividad de que se trate y será causal de nulidad de los contratos respectivos”.

¹⁷³ A nivel infra legal, la Corte observa que diversa normativa, como el Decreto Ejecutivo No. 1040 que expidió el Reglamento de aplicación de los mecanismos de participación social establecidos en la Ley de Gestión Ambiental (Registro Oficial No. 332 de 08 de mayo de 2008)[#], el Instructivo al Reglamento de Aplicación de los Mecanismos de Participación Social establecidos en el Decreto Ejecutivo No. 1040 (Registro Oficial No. 607 de 14 de octubre de 2015), el Texto Unificado de Legislación Secundaria de Medio Ambiente y los artículos 474 y siguientes del Reglamento al COAm, regulan los sujetos que participan en *“procesos de participación social”* sobre asuntos ambientales.

- 282.** Como se señaló en la sentencia No. 22-18-IN/21, la obligación del Estado de realizar la consulta ambiental es una competencia indelegable a personas naturales o jurídicas privadas o a organismos internacionales. Ello responde a que, para garantizar la participación activa y permanente de la comunidad, la consulta ambiental debe realizarse de la manera más objetiva e imparcial posible. Como se anticipó, esta participación debe incluir y tomar en cuenta los criterios incluso de quienes se oponen a la decisión o autorización estatal.
- 283.** En el ámbito de las actividades mineras, el carácter indelegable de la consulta ambiental está ratificado por la Ley de Minería, que en su artículo 87 establece: *“el Estado, es responsable de ejecutar los procesos de participación y consulta social a través de las instituciones públicas que correspondan de acuerdo a los principios constitucionales y a la normativa vigente. Dicha competencia es indelegable a cualquier instancia privada”* (énfasis añadido).¹⁷⁴
- 284.** Para garantizar la objetividad e imparcialidad del proceso participativo, la Corte considera que las empresas públicas no pueden realizar la consulta ambiental por sí mismas, pues en los proyectos correspondientes ellas, son partes interesadas de las decisiones o autorizaciones estatales consultadas. La Corte recalca que el artículo 87 de la Ley de Minería establece: *“todo concesionario minero deberá respetar el derecho de las personas al acceso a los procesos de información, participación y consulta en la gestión ambiental de las actividades mineras”*.
- 285.** Asimismo, la Corte considera que la consulta ambiental deberá ser efectuada con acompañamiento y vigilancia de la Defensoría del Pueblo, como entidad competente de la protección y tutela de los derechos¹⁷⁵, quien actuará de conformidad con lo establecido en la Resolución No. 21-DPE-DD-2019, de 20 febrero de 2019.¹⁷⁶ La consulta ambiental deberá además contar con la participación de las autoridades públicas de los gobiernos

¹⁷⁴ También cabe destacar que el Decreto Ejecutivo No. 1040, vigente al momento de los hechos del caso bajo revisión, establecía: *“Las instituciones y empresas del Estado, en el área de sus respectivas competencias, son las autoridades competentes para la organización, desarrollo y aplicación de los mecanismos de participación social, a través de la dependencia técnica correspondiente. En el caso de actividades o proyectos que afecten al conjunto o parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Bosques y Vegetación Protectores y Patrimonio Forestal del Estado, la autoridad competente será el Ministerio del Ambiente”* (el subrayado es nuestro).

¹⁷⁵ El artículo 215 de la Constitución establece: *“La Defensoría del Pueblo tendrá como funciones la protección y tutela de los derechos de los habitantes del Ecuador y la defensa de los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos que estén fuera del país...”*

¹⁷⁶ El artículo 2 de dicha Resolución señala: *“La Defensoría del Pueblo, a través de la Dirección General Tutelar, realizará un informe de vigilancia al debido proceso de la consulta previa, el mismo que tendrá informes parciales, en la fase preparatoria, durante la implementación y en la parte final, y serán entregados a la instancia administrativa que impulsa el proceso de consulta, al Ministerio de Ambiente de forma previa a la aprobación de la licencia ambiental para su consideración, y a los peticionarios”*.

autónomos descentralizados provinciales¹⁷⁷, cantonales¹⁷⁸ y parroquiales¹⁷⁹, dependiendo de la posible afectación ambiental de la decisión o autorización estatal.¹⁸⁰

286. Vale destacar que el Código Orgánico Ambiental, en su artículo 184, establece que “*en los mecanismos de participación social se contará con facilitadores ambientales, los cuales serán evaluados, calificados y registrados en el Sistema Único de Información Ambiental*”. Estos facilitadores son profesionales en libre ejercicio, sin relación de dependencia con institución pública o privada, que el MAAE reconoce como calificados y registrados para la coordinación de los procesos de participación social y ciudadana.¹⁸¹ La Corte además destaca que, en la sentencia No. 22-18-IN/21, se declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 184 del COAm, disponiendo lo siguiente: “*la norma impugnada será constitucional siempre que se interprete y se complemente con lo establecido en esta sentencia, la jurisprudencia sobre consulta previa en lo que fuere aplicable, la norma constitucional que establece el derecho a la consulta ambiental y con las normas del Acuerdo de Escazú, que establecen los elementos necesarios para garantizar este derecho*”.

287. Sin perjuicio de que los facilitadores ambientales puedan actuar como colaboradores en el proceso de realización de la consulta ambiental, de ninguna manera puede delegárseles las actividades esenciales de planificación y ejecución de la misma, pues ello contraviene lo dispuesto en el artículo 398 de la Constitución y en las disposiciones infra constitucionales citadas. Los facilitadores ambientales no deben ocupar el lugar del Estado como sujeto consultante.

288. Finalmente, cabe destacar que, en el ámbito de la actividad minera, el artículo 87 de la Ley de Minería dispone que “*para todo proceso de consulta, el ministerio de finanzas, proporcionará el respectivo presupuesto a través del ministerio sectorial*”.

Las características de la consulta ambiental

289. La ***consulta ambiental debe informar ampliamente a la comunidad***. Para que la consulta ambiental informe de manera amplia, como dispone el artículo 398 de la Constitución, la

¹⁷⁷ De acuerdo con el artículo 263 numeral 4 de la Constitución: “*Los gobiernos provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley: (...) 4. La gestión ambiental provincial*”.

¹⁷⁸ El artículo 264 numeral 8 de la Constitución establece como competencia exclusiva de los gobiernos municipales: “*8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio (...) natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines*”.

¹⁷⁹ El artículo 267 establece que los gobiernos parroquiales establecerán las siguientes competencias exclusivas: “*...4. Incentivar (...) la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente*”.

¹⁸⁰ El artículo 399 de la Constitución establece que “*el ejercicio integral de la tutela estatal sobre el ambiente y la corresponsabilidad de la ciudadanía en su preservación, se articulará a través de un sistema nacional descentralizado de gestión ambiental, que tendrá a su cargo la defensoría del ambiente y la naturaleza*”.

¹⁸¹ Acuerdo Ministerial No. 121 emitido por el entonces Ministerio del Ambiente del Ecuador, Instructivo para la evaluación, calificación y registro de facilitadores ambientales, Registro Oficial No. 553 de 20 de marzo de 2009.

información que el Estado proporcione a la o las comunidades afectadas debe ser **accesible, clara, objetiva y completa**, de tal manera que dichas comunidades puedan comprender plenamente el alcance e implicaciones de la decisión o autorización estatal consultada, antes de la adopción de la misma.

290. Para que la información ambiental sea **accesible**, el Estado debe eliminar barreras de cualquier tipo que impidan a la comunidad conocer la información sobre la decisión o autorización estatal que puede afectar el ambiente. El acceso a la información ambiental que esté en poder, bajo control o custodia del Estado es un derecho en sí mismo.¹⁸² El derecho a acceder a la información ambiental debe estar guiado por el principio de máxima publicidad e incluye: “a) solicitar y recibir información de las autoridades competentes sin necesidad de mencionar algún interés especial ni justificar las razones por las cuales se solicita; b) ser informado en forma expedita sobre si la información solicitada obra o no en poder de la autoridad competente que recibe la solicitud; y c) ser informado del derecho a impugnar y recurrir la no entrega de información y de los requisitos para ejercer ese derecho”.¹⁸³

291. En la sentencia No. 22-18-IN/21, esta Corte ya manifestó que “*el acceso a la información pública y la participación ciudadana son necesarios para hacer efectivo el derecho a vivir en un ambiente sano, y posibilitan la justicia ambiental*”. Además, este organismo señaló que la Constitución y el bloque de constitucionalidad establecen el “*deber del Estado de brindar acceso a la información sobre políticas o proyectos que puedan tener un impacto ambiental en la comunidad*” y complementó que “*el Estado debe entregar la información al sujeto a ser consultado, a la ciudadanía que sufriría los posibles impactos ambientales que se estima puede producir el proyecto que se pretende implementar*”. La Corte también ha sostenido que la entrega de información ambiental debe cumplir con el principio de máxima publicidad, a efectos de “*generar y divulgar la información necesaria para poder tomar decisiones informadas sobre el impacto ambiental*”.

292. El derecho al acceso a la información ambiental obliga al Estado a informar a la comunidad consultada a través de los medios apropiados, que incluyen medios escritos, electrónicos u orales.

293. La **claridad** implica que la información que se presente a la comunidad sea comprensible y se formule en un lenguaje ni técnico ni oscuro. De ser necesario, debe ser traducida cuando se trata de comunidades donde el español no es la lengua mayoritaria.

¹⁸² El artículo 18 de la Constitución establece: “*Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a: (...) 2. Acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas. No existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información*”.

¹⁸³ Acuerdo de Escazú, artículos 5.1 y 5.2.

294.La información es **objetiva** cuando su contenido se formula en un lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva. Es decir, cuando no es sugestiva y no se busca manipular ni viciar el consentimiento del sujeto consultado.

295.La información ambiental **completa**, según el artículo 7 numeral 6 del Acuerdo de Escazú, incluye elementos tales como:

el tipo o naturaleza de la decisión ambiental de que se trate y, cuando corresponda, en lenguaje no técnico;

la autoridad responsable del proceso de toma de decisiones y otras autoridades e instituciones involucradas;

el procedimiento previsto para la participación del público, incluida la fecha de comienzo y de finalización de este, los mecanismos previstos para dicha participación, y, cuando corresponda, los lugares y fechas de consulta o audiencia pública; y

las autoridades públicas involucradas a las que se les pueda requerir mayor información sobre la decisión ambiental de que se trate, y los procedimientos para solicitar la información.

296.La obligación del Estado de realizar una consulta ambiental que informe ampliamente no se agota en el deber de brindar acceso a la información, sino que también debe asegurarse que la comunidad pueda conocer los posibles riesgos, incluidos aquellos ambientales y de salubridad, para que pueda opinar sobre cualquier decisión o autorización estatal que pueda afectar el ambiente.

297.El Estado, a través de sus autoridades competentes, debe garantizar que la comunidad consultada sea informada, al menos, de los siguientes aspectos: la naturaleza, envergadura, ritmo, reversibilidad y alcance de cualquier decisión o autorización estatal; la razón y el objeto de la decisión o autorización; la duración del proyecto o la actividad autorizada; la ubicación de las áreas que se verán afectadas; una evaluación preliminar de los probables impactos ambientales, incluyendo los posibles riesgos; el personal que probablemente intervenga en la ejecución de la decisión o autorización; y, los procedimientos técnicos y jurídicos que puede entrañar la decisión o autorización.

298.En la sentencia No. 22-18-IN/21, la Corte manifestó que “*el Acuerdo de Escazú, que complementa lo reconocido en la Constitución, establece: a. El objetivo de “garantizar la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales... contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible.” b. La obligación de asegurar el derecho de participación del público en los procesos de toma de decisiones ambientales (incluyendo autorizaciones a emitirse), en tiempos razonables, para lo cual deberá implementar “una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisión...” c. La obligación de que los procesos de participación pública sean efectivos, comprensibles y oportunos; que antes de la toma de decisión, el derecho de participación pública debe incluir “la oportunidad de presentar observaciones por medios apropiados y disponibles, conforme a las*

circunstancias del proceso”; que se debe informar la decisión adoptada, su motivación y las formas en que se procesaron las observaciones de quienes participaron; que la información entregada sobre los impactos ambientales debe contener información mínima establecida en el Acuerdo; que el proceso debe adecuarse a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público”.

299.*La consulta ambiental debe informar oportunamente a la comunidad.* De acuerdo con el artículo 398 de la Constitución, la consulta ambiental es una “*consulta previa*” a la decisión o autorización estatal. El artículo 7 numeral 4 del Acuerdo de Escazú obliga al Estado a adoptar medidas para asegurar la participación “*desde etapas iniciales del proceso de toma de decisiones, de manera que las observaciones del público sean debidamente consideradas*” (subrayado añadido). El numeral 5 del mismo artículo establece que los procedimientos de participación pública deben contemplar “*plazos razonables que dejen tiempo suficiente para informar al público y para que este participe en forma efectiva*”.

300. Como ha señalado la Corte en la sentencia No. 22-18-IN/21, en lo que sea aplicable la consulta ambiental “*debe incorporar los elementos del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas, tales como el carácter previo y la buena fe*”.

301. Que la consulta ambiental sea **previa** no se agota en el hecho de que sea realizada antes de la decisión o autorización, sino que se brinde a la comunidad el tiempo suficiente para acceder a la información, socializarla y debatirla internamente, antes de emitir un pronunciamiento.

302. Por ello, es obligación de las entidades públicas competentes realizar la consulta ambiental tan pronto sea posible y antes de adoptar la decisión o emitir la autorización estatal que puede afectar el medio ambiente, permitiendo la deliberación de la comunidad.¹⁸⁴

Sobre la oportunidad de la consulta ambiental respecto de actividades mineras

303. La Corte ha señalado que las actividades mineras son “*un asunto de alta complejidad*”, entre otras razones, por sus distintos regímenes y fases.¹⁸⁵ En cuanto a las fases de las actividades mineras, el artículo 27 de la Ley de Minería establece la: (i) prospección, (ii) exploración, (iii) explotación, (iv) beneficio, (v) fundición, (vi) refinación, (vii) comercialización y (viii) cierre de minas.¹⁸⁶ La Corte ha observado que, en los casos de

¹⁸⁴ Vale notar que el artículo 10 del Decreto 1040 señala: “*La participación social se efectuará de manera obligatoria para la autoridad ambiental de aplicación responsable, en coordinación con el promotor de la actividad o proyecto, de manera previa a la aprobación del estudio de impacto ambiental*”.

¹⁸⁵ Dictamen No. 9-19-CP/19 de 17 de septiembre de 2019.

¹⁸⁶ El artículo 27 de la Ley de Minería señala: “*Para efectos de aplicación de esta ley, las fases de la actividad minera son: a) Prospección, que consiste en la búsqueda de indicios de áreas mineralizadas; b) Exploración, que consiste en la determinación del tamaño y forma del yacimiento, así como del contenido y calidad del mineral en él existente. La exploración podrá ser inicial o avanzada e incluye también la evaluación económica del yacimiento, su factibilidad técnica y el diseño de su explotación; c) Explotación,*

minería a mediana y a gran escala: “se trata de actividades que se realizan en orden secuencial, y solo así se alcanzan los objetivos que se persiguen al desarrollar esta actividad. De manera que, en general, no es posible realizar la explotación sin que previamente se hayan desarrollado actividades de prospección y exploración; y a su vez, no es posible llegar a la fase de comercialización si es que previamente no se ha realizado la fase de explotación”.¹⁸⁷

304. Tanto la Ley de Minería¹⁸⁸, como el Reglamento Ambiental para Actividades Mineras (RAAM), establecen, entre otros requisitos, la obtención de un registro ambiental para la fase de exploración inicial¹⁸⁹ y de una licencia ambiental para la fase de explotación.¹⁹⁰ De acuerdo con el artículo 426 del Reglamento del Código Orgánico Ambiental, el registro ambiental es una autorización administrativa ambiental para proyectos, obras o actividades de bajo impacto, mientras que la licencia ambiental opera para actividades de mediano y alto impacto.¹⁹¹

que comprende el conjunto de operaciones, trabajos y labores mineras destinadas a la preparación y desarrollo del yacimiento y a la extracción y transporte de los minerales; d) Beneficio, que consiste en un conjunto de procesos físicos, químicos y/o metalúrgicos a los que se someten los minerales producto de la explotación con el objeto de elevar el contenido útil o ley de los mismos; e) Fundición, que consiste en el proceso de fusión de minerales, concentrados o precipitados de éstos, con el objeto de separar el producto metálico que se desea obtener, de otros minerales que los acompañan; f) Refinación, que consiste en el proceso destinado a convertir los productos metálicos en metales de alta pureza; g) Comercialización, que consiste en la compraventa de minerales o la celebración de otros contratos que tengan por objeto la negociación de cualquier producto resultante de la actividad minera; y, h) Cierre de Minas, que consiste en el término de las actividades mineras y el consiguiente desmantelamiento de las instalaciones utilizadas en cualquiera de las fases referidas previamente, si no fueren de interés público, incluyendo la reparación ambiental de acuerdo al plan de cierre debidamente aprobado por la autoridad ambiental competente...”.

¹⁸⁷ Dictamen No. 9-19-CP/19 de 17 de septiembre de 2019.

¹⁸⁸ El artículo 26 de la Ley de Minería establece: “Actos administrativos previos.- Para ejecutar las actividades mineras se requieren, de manera obligatoria, actos administrativos motivados y favorables otorgados previamente por las siguientes instituciones dentro del ámbito de sus respectivas competencias: a) Del Ministerio del Ambiente, la respectiva licencia ambiental debidamente otorgada; y, b) De la Autoridad Única del Agua, respecto de la eventual afectación a cuerpos de agua superficial y/o subterránea y del cumplimiento al orden de prelación sobre el derecho al acceso al agua. Adicionalmente, el concesionario minero presentará al Ministerio Sectorial una declaración juramentada realizada ante notario en la que exprese conocer que las actividades mineras no afectan: caminos, infraestructura pública, puertos habilitados, playas de mar y fondos marinos; redes de telecomunicaciones; instalaciones militares; infraestructura petrolera; instalaciones aeronáuticas; redes o infraestructura eléctricas; o vestigios arqueológicos o de patrimonio natural y cultural”.

¹⁸⁹ El artículo 11 del RAAM señala: “Para el periodo de exploración inicial la Autoridad Ambiental Nacional mediante el Sistema Único de Información Ambiental otorgará el Registro Ambiental, el mismo que deberá contener la Ficha de Registro y el PMA presentados por el Titular de los Derechos Mineros”.

¹⁹⁰ El artículo 23 del RAAM establece: “Previo al inicio de las actividades en fase de explotación, beneficio, fundición y refinación se presentará a la Autoridad Ambiental el correspondiente estudio de impacto ambiental de acuerdo con las disposiciones de este reglamento y demás normativa ambiental vigente”. El artículo 26 del RAAM señala: “Recibidos los pagos de las tasas correspondientes, se emitirá la respectiva Licencia Ambiental; requisito previo indispensable para que el titular minero pueda ejecutar las actividades mineras contempladas en los estudios ambientales aprobados”.

¹⁹¹ A la época de los hechos del caso bajo revisión, el artículo 3 del Texto Unificado de Legislación Secundaria de Medio Ambiente (Decreto Ejecutivo No. 3516, Registro Oficial 2 de 31 de marzo de 2003) establecía que el registro ambiental “es el permiso ambiental obligatorio que otorga la Autoridad Ambiental Competente, en el que se certifica que el promotor ha cumplido con el proceso de regularización de su

305.El artículo 89 de la Ley de Minería, que regula los procesos de participación y consulta, dispone que “la participación ciudadana (...) deberá llevarse a cabo en todas las fases de la actividad minera, en el marco de los procedimientos y mecanismos establecidos en la Constitución y la ley” (el subrayado es nuestro).¹⁹²

306.El tenor literal del artículo 398 de la Constitución dispone que la consulta ambiental operará previo a “*toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente*”. A efectos de garantizar la participación activa y permanente sobre asuntos ambientales que la Constitución garantiza, la Corte considera que, en el caso de las autorizaciones y decisiones estatales que puedan afectar al ambiente y estén relacionadas con actividades de minería a mediana y gran escala, como el caso bajo análisis, la consulta ambiental deberá realizarse al menos antes de la emisión del registro ambiental y antes de la licencia ambiental.

Otras características de la consulta ambiental

307.***La consulta ambiental es libre.*** Esta consulta es libre si no existe presión, intimidación, coerción o manipulación a la comunidad consultada, ya sea por parte de las entidades públicas o de terceros. No cabe, por ello, que en los procesos de consulta se pretenda direccionar el pronunciamiento de la comunidad a través de injerencias inadecuadas como incentivos monetarios, estrategias de división social, amenazas, represalias o criminalización.

308.***La consulta ambiental debe efectuarse de buena fe.*** Otra similitud entre la consulta ambiental y otros tipos de consulta es que deben estar orientadas a llegar a acuerdos con la comunidad, en un marco de diálogo, participación transparente, plena y equitativa, que habilite la confianza mutua entre el Estado y el sujeto consultado.

309.Esta Corte también ha manifestado que el fin de la consulta ambiental “*es el de un diálogo de ida y vuelta antes de tomar una decisión sobre una política, o proyecto, durante la implementación de la política y proyecto (si es que se decidió participativamente*

proyecto, obra o actividad”. El mismo artículo señalaba que la licencia ambiental “*es el permiso ambiental que otorga la Autoridad Ambiental Competente a una persona natural o jurídica, para la ejecución de un proyecto, obra o actividad. En ella se establece la obligatoriedad del cumplimiento de la normativa ambiental aplicable por parte del regulado para prevenir, mitigar o corregir los efectos indeseables que el proyecto, obra o actividad autorizada pueda causar en el ambiente. Para la emisión de la licencia ambiental en el sector minero se remitirá a lo dispuesto en la Ley de Minería*”.

¹⁹² La Corte de igual manera destaca que el artículo 88 de la Ley de Minería establece: “*A partir del otorgamiento de una concesión minera y durante todas las etapas de ésta, el concesionario, a través del Estado, deberá informar adecuadamente a las autoridades competentes, gobiernos autónomos descentralizados, comunidades y entidades que representen intereses sociales, ambientales o gremiales, acerca de los posibles impactos, tanto positivos como negativos de la actividad minera. La autoridad ambiental deberá dar libre acceso a los estudios ambientales y sociales, formalmente solicitados, así como también a los informes y resoluciones técnicas emitidas por autoridad competente, en la forma como lo determina la Ley*”.

*implementarlo), y mientras dure la ejecución del mismo”.*¹⁹³ También ha señalado que *“el diálogo no puede partir con una decisión previamente tomada. Si hay decisión previa, entonces no es una consulta sino el mero cumplimiento de una formalidad que consiste en informar, y sería contraria a la buena fe con la que esta consulta debe desarrollarse”.*¹⁹⁴

310. En caso de que la comunidad consultada se oponga a la decisión o autorización estatal, el Art. 398 de la Constitución expresamente prevé: *“Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptado por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley”.* La Corte estima necesario señalar que esta decisión de ejecutar o no el proyecto no podría violar los estándares desarrollados en esta sentencia y deberá aplicar el principio precautorio o de prevención, dependiendo de cuál sea aplicable.

5.7 La consulta ambiental en el caso concreto

311. En el caso bajo análisis es preciso determinar si, previo al otorgamiento del Registro Ambiental, mediante Resolución No. 225741, emitida por el Ministerio de Ambiente el 12 de diciembre de 2017 (en adelante, “Registro Ambiental”), se realizó la consulta ambiental en los términos referidos en el artículo 398 de la Constitución.

312. El GAD de Cotacachi, además de varias comunidades que intervinieron en la audiencia pública, señalaron que esta consulta no se realizó; mientras que los legitimados pasivos señalaron que cumplieron con procesos de *“socialización y participación social”* previo a la emisión del registro ambiental. Por ello, la Corte estima pertinente revisar si este proceso de *“socialización y participación social”*, alegado por los legitimados pasivos, cumplió con los parámetros de la consulta ambiental.

313. En fojas 181 a 188 del expediente procesal consta el *“Registro de Asistencia Reunión Informativa”* y dos fotografías, de fecha 26 de octubre de 2017, realizada en la Comuna “El Paraíso” (Imbabura), de 10h00 a 12h30, en el que constan 90 firmas. De acuerdo con este documento, fungieron como *“instructores”* los señores Douglas Ochoa, por la ENAMI EP; Santiago Chamorro, por el Ministerio de Minería; Xavier Guerra, por el MAAE y Lorena Santacruz, por SENAGUA. Además de los habitantes de la Comuna, participó en esta reunión el señor Alejandro Herrera, por la empresa Cornerstone. También estuvo presente la teniente política de la parroquia “García Moreno”, María del Carmen Nogales.

314. En fojas 189 a 192 del expediente procesal consta el *“Registro de Asistencia Reunión Informativa”* y dos fotografías, de fecha 26 de octubre de 2017, realizada en “Magdalena Alto”, de 16h00 a 19h00, en el que constan 41 firmas. Los funcionarios referidos en el párrafo previo participaron a nombre de ENAMI EP y de los Ministerios.

¹⁹³ Sentencia No. 22-18-IN/21 de 09 de septiembre de 2021, párr. 146.

¹⁹⁴ Ibid., párr. 147.

- 315.**En fojas 193 a 200 del expediente procesal consta el “*Registro de Asistencia Reunión Informativa*”, de fecha 16 de noviembre de 2017, realizada en “Brilla Sol”, en la que constan 90 firmas.
- 316.**En fojas 314 a 316 del expediente procesal consta la “*Ayuda Memoria No. 084-CCS-UGS-ENAMI-EP-2017*”, elaborada por el señor Douglas Ochoa, Supervisor de Gestión Social de la ENAMI EP, de “*Procesos de socialización de la actividad minera en el proyecto minero Magdalena*”, realizada el 26 de octubre de 2017. De este documento se extrae que, desde julio de 2017, la ENAMI EP y la empresa Cornerstone realizaron acercamientos con la Junta Parroquial de García Moreno, la gobernadora de Imbabura y miembros de las directivas de los cabildos de las comunas Brilla Sol, Magdalena Alto y El Paraíso.
- 317.**Del mismo documento se extrae que el 26 de octubre de 2017, “*participaron 120 habitantes aproximadamente de las comunidades El Paraíso, Magdalena Alto, en las cuales se brindó información sobre el convenio marco suscrito por la ENAMI EP y Cornerstone para la gestión y administración del proyecto minero, el rol de cada empresa, el alcance de actividades de exploración inicial complementando con el ejercicio de las Autoridades en la gestión y control de procesos vinculados a los aspectos ambientales (agua, recursos naturales) y administrativos en el desarrollo de la actividad minera*”.
- 318.**De acuerdo con el análisis realizado por el funcionario de la ENAMI EP:

...el equipo de Cornerstone S.A. ha logrado familiarizar a los pobladores (...) la directiva de la comunidad del Paraíso (...) manifiestan su apoyo al proyecto minero (...) la existencia del bosque protegido los Cedros (...) podrían significar un amplio y extendido proceso de continuo posicionamiento y socialización (...) esto no significa una limitación para el desarrollo del proyecto minero (...) el Municipio de Cotacachi (...) coacciona la posición de varios pobladores de la comunidad para oponerse a la actividad minera (...) se vislumbra que la actuación de esta comunidad se mantendrá entre pobladores que se comprometen a facilitar el ejercicio minero, y un grupo que mantendrá posiciones encontradas con el equipo técnico de las empresas mineras (...) se cuenta con el respaldo del presidente de la comunidad quien se comprometería a promover acciones que permitan abarcar y permear estas posiciones de determinados pobladores de la comunidad...

- 319.**De fojas 318 a 320 del expediente procesal consta la “*Ayuda Memoria No. 084-CCS-UGS-ENAMI-EP-2017*”, elaborada por el señor Douglas Ochoa, Supervisor de Gestión Social de la ENAMI EP¹⁹⁵, de fecha 16 de noviembre de 2017, en la comunidad Brillasol, en la cual se expone lo siguiente:

¹⁹⁵ Además, de fojas 323 a 329 del expediente procesal consta el Informe de Comisión de Servicios No. 48-CCS-UGS-ENAMI-EP-2017, de 24 de agosto de 2017, realizado por el señor Douglas Ochoa, sobre la “*Socialización del Convenio de Cooperación entre ENAMI EP – Cornerstone Ecuador S.A., áreas de concesión minera del proyecto Magdalena*”.

...la mayor preocupación esgrimida por los moradores, es que se esté facultando el trabajo de actividades mineras en áreas de que (sic) incluyen bosques protectores como los Cedros y el Chontal, y se afecten a cuerpos de agua que abastecen a las comunidades (...) se logró desvirtuar estas afirmaciones al explicar detalladamente las actividades de exploración inicial (...) los pobladores manifestaron su satisfacción por la articulación institucional lograda en el seno de la reunión (...) se comprometió Cornerstone S.A., a contribuir para el mantenimiento de la vía (de ser necesario)...

320. Esta Corte solicitó al MAAE que informe sobre la realización de la consulta ambiental en el caso bajo análisis. Mediante memorando No. MAAE-SCA-2020-0606-M, de 23 de octubre de 2020, suscrito por el señor Oscar Zapata Olmedo, Subsecretario de Calidad Ambiental, dicha entidad señaló:

*...Referente a la consulta previa, la Corte Constitucional en la sentencia 001-10-SIN-CC, del 18 de marzo del 2010, claramente ha establecido respecto a la Consulta Previa Libre e Informada lo siguiente: “En tal virtud, esta Corte determina para el caso en que el Estado pretenda iniciar una actividad minera en los territorios de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas del país: a partir de la publicación de esta sentencia, el Estado, a través del Ministerio del ramo o de cualquier otra autoridad gubernamental, deberá implementar los procesos de consulta previa e informada establecidos en el artículo 57, numeral 7 de la Constitución; con ese fin, deberá adecuar, mediante acto normativo, las reglas provisionales que esta Corte establecerá a continuación. Se deja en claro que las mismas serán de obligatorio cumplimiento, hasta tanto la Asamblea Nacional dicte la ley que regule el derecho de consulta previa e informada reconocido en la Constitución de la República.” Por lo tanto, y de acuerdo a lo establecido en el Acuerdo Ministerial No. 1040 de 08 de mayo de 2008, y Acuerdo Ministerial No. 103 de 14 de octubre de 2015, los cuales indican que las actividades de mediano y alto impacto serán las que realicen el proceso social y las actividades de bajo impacto (Registro Ambiental) no requieren de procesos sociales, **NO SE REALIZO** (sic) **EL PROCESO DE PARTICIPACION** (sic) **SOCIAL**, por lo que esta Dirección no cuenta con los expedientes del caso. Adicionalmente debo indicar que, según la normativa sectorial a excepción de la fase de exploración inicial, todas las demás necesitaran (sic) de la presentación de un estudio de impacto ambiental y el proceso social correspondiente (exploración avanzada, explotación y beneficio)...*

321. En este sentido, la Corte determinará si las reuniones informativas realizadas en las comunidades “El Paraíso”, “Magdalena Alto” y “Brilla Sol”, por la ENAMI EP y la empresa Cornerstone S.A., cumplieron con los estándares constitucionales de la consulta ambiental.

322. En relación con el **sujeto consultado**, las reuniones informativas no incluyeron a todas las comunidades afectadas. El MAAE no ha presentado elementos que permitan verificar que, previo al otorgamiento del registro ambiental, se haya escuchado y garantizado la participación activa y permanente de comunidades tales como “Cielo Verde” y “San José”, e inclusive de habitantes de la Comunidad “Brilla Sol”, que también forman parte del área de influencia de las concesiones Río Magdalena 01 y 02. Los habitantes de estas comunidades, tanto en la audiencia pública como a través de sus escritos, señalaron que

no fueron consultados. Las entidades accionadas no han presentado elementos que permitan contradecir la alegación efectuada por lo que se presume la vulneración.¹⁹⁶

- 323.** En relación con el **sujeto consultante**, las reuniones informativas desarrolladas los días 26 de octubre y 17 de noviembre de 2017 no fueron planificadas ni realizadas primariamente por la entidad pública que emitió el Registro Ambiental, es decir, por el entonces Ministerio del Ambiente. Estas reuniones fueron organizadas por la ENAMI EP y la empresa Conerstone Ecuador S.A. Ambas empresas son partes interesadas en la realización de la actividad minera de las concesiones Río Magdalena 01 y 02, por lo que no se garantizó la objetividad e imparcialidad del proceso de participación ciudadana, ni de la consulta ambiental. Esta omisión por parte del hoy MAAE contravino lo establecido en el artículo 398 de la Constitución, los artículos 28 y 29 de la entonces vigente Ley de Gestión Ambiental, el artículo 87 de la Ley de Minería, entre otras normas.
- 324.** La Corte destaca que el artículo 12 del Decreto Ejecutivo No. 1040, alegado por el hoy MAAE en su memorando No. MAAE-SCA-2020-0606-M, de 23 de octubre de 2020, establecía expresamente que *“en el caso de actividades o proyectos que afecten al conjunto o parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Bosques y Vegetación Protectores y Patrimonio Forestal del Estado, la autoridad competente será el Ministerio del Ambiente”*. Es decir, la normativa secundaria, establecía la competencia de dicho Ministerio para la organización, desarrollo y aplicación de la consulta ambiental.
- 325.** Sobre la obligación de **informar ampliamente**, la Corte verifica que los documentos aportados por los legitimados pasivos no acreditan que se socializó información accesible, clara, completa y objetiva sobre la naturaleza, envergadura, ritmo, reversibilidad y alcance de la autorización expedida a través del Registro Ambiental. La información proporcionada por las demandadas tampoco da cuenta sobre la razón y el objeto del registro ambiental, la duración del proyecto o la actividad de exploración inicial autorizada, sus posibles riesgos o los probables impactos de esta autorización ambiental. Por ello, la Corte estima que el MAAE no cumplió con la obligación de informar de manera amplia, que expresamente prevé el artículo 398 de la Constitución.
- 326.** En relación con la obligación de **informar oportunamente** sobre el Registro Ambiental, el MAAE ha señalado que, en virtud del Decreto Ejecutivo No. 1040 de 08 de mayo de 2020 y del Acuerdo Ministerial No. 103 de 14 de octubre de 2015¹⁹⁷, *“las actividades de mediano y alto impacto serán las que realicen el proceso social y las actividades de bajo*

¹⁹⁶ Comparecencia de Édgar Merlo López, abogado de la Comunidad “Cielo Verde” y de Julio Cabezas miembro de la comunidad Magdalena en la audiencia pública de 19 de octubre de 2020.

¹⁹⁷ El artículo 10 del Decreto Ejecutivo No. 1040 establecía que *“la participación social se efectuará de manera obligatoria para la autoridad ambiental de aplicación responsable, en coordinación con el promotor de la actividad o proyecto, de manera previa a la aprobación del estudio de impacto ambiental”*. El artículo 2 del Instructivo al Reglamento de mecanismos de Participación Social, emitido mediante Acuerdo Ministerial No. 103 del entonces MAE, dispone: *“el Proceso de Participación Social (PPS) se realizará de manera obligatoria en todos los proyectos, obras o actividades que para su regularización requieran de un Estudio Ambiental”*.

impacto (Registro Ambiental) no requieren de procesos sociales". Por ello, señala el MAAE, "*NO SE REALIZO (sic) EL PROCESO DE PARTICIPACIÓN (sic) SOCIAL*".

- 327.** La Corte estima que esta interpretación del MAAE es inconstitucional y limita el alcance de la consulta ambiental que, según el artículo 398 de la Constitución, opera de manera previa frente a "*toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente*" y que según el artículo 89 de la Ley de Minería "*deberá llevarse a cabo en todas las fases de la actividad minera*". Cabe anotar que ni la Constitución, ni la ley excluyen del ámbito de aplicación de la consulta ambiental a aquellas actividades que generan un impacto ambiental bajo, como equivocadamente expresa el MAAE.
- 328.** Además, la interpretación del MAAE restringe el derecho a participar en asuntos ambientales "*desde las primeras etapas del proceso de adopción de decisiones*" y "*desde etapas iniciales del proceso de toma de decisiones*", como consagra el Acuerdo de Escazú, y desde la "*planificación*", como establece el artículo 395 numeral 3 de la Constitución. Este aspecto evidencia otra conexión con el principio precautorio pues la participación debe producirse justamente antes de iniciar una actividad riesgosa sobre el ambiente, cuyo impacto es incierto desde una perspectiva científica.
- 329.** La Corte advierte enfáticamente que la normativa secundaria ambiental y minera no debe restringir el contenido del derecho a participar y ser consultado sobre asuntos ambientales, establecidos en la Constitución. Tampoco puede hacerlo la interpretación que de ella realicen las autoridades competentes. En este sentido, es obligación del MAAE cumplir con los estándares establecidos en la propia Constitución.
- 330.** En síntesis, la Corte considera que las reuniones informativas realizadas por la ENAMI EP y la empresa Cornerstone no implican una consulta ambiental bajo los estándares de la CRE y los instrumentos internacionales.

Sobre los efectos de la falta de la realización de la consulta ambiental

- 331.** Como ya se expresó, al momento en el que sucedieron los hechos del caso bajo análisis, la consulta ambiental se encontraba regulada en la Ley de Gestión Ambiental (LGA).¹⁹⁸
- 332.** El artículo 28 de la LGA señalaba que "*toda persona natural o jurídica tiene derecho a participar en la gestión ambiental, a través de los mecanismos que para el efecto*

¹⁹⁸ A pesar de que el COAm fue publicado en el Registro Oficial el 12 de abril de 2017, su Disposición Final dispone: "*El Código Orgánico del Ambiente entrará en vigencia luego de transcurridos doce meses, contados a partir de su publicación en el Registro Oficial*". La Disposición transitoria primera del COAm establece: "*los procedimientos administrativos y demás trámites de regularización que a la vigencia de este Código se hayan iniciado o se encuentren en proceso, deberán cumplir y concluir, de conformidad con las leyes y normas aplicables vigentes a la fecha de inicio del trámite*". En el caso bajo análisis, las concesiones mineras fueron otorgadas a ENAMI EP mediante las resoluciones administrativas No. MMSZM-N-2017-0041-RM y MM-SZM-N-2017-0042 RM, emitidas por el entonces Ministerio de Minería, el 03 de marzo de 2017, mientras que el registro ambiental de dichas concesiones fue conferido el 12 de diciembre de 2017, mediante la resolución administrativa No. 225741 del Ministerio del Ambiente.

establezca el Reglamento, entre los cuales se incluirán consultas, audiencias públicas, iniciativas, propuestas o cualquier forma de asociación entre el sector público y el privado". El mismo artículo añadía que *"el incumplimiento del proceso de consulta al que se refiere el artículo 88 de la Constitución Política de la República tornará inejecutable la actividad de que se trate y será causal de nulidad de los contratos respectivos"* (subrayado añadido).

333.El artículo 28 de la LGA se refiere al artículo 88 de la Constitución de 1998, mismo que disponía: *"toda decisión estatal que pueda afectar al medio ambiente, deberá contar previamente con los criterios de la comunidad, para lo cual ésta será debidamente informada. La ley garantizará su participación"*. Actualmente, la consulta ambiental se encuentra establecida en el artículo 398 de la Constitución.

334.De aquello se colige que la consulta ambiental, además de un requisito formal, es un mecanismo sustancial para la toma de decisiones públicas que puedan afectar al ambiente. Su incumplimiento trae como efecto la inejecutabilidad de todas aquellas decisiones o autorizaciones inconsultas que puedan afectar al ambiente.

335.Aquello ya fue expresado por el ex Tribunal Constitucional, dentro del caso de amparo constitucional No. 679-2003-RA, en el que se declaró la *"suspensión definitiva"* de los actos impugnados al incumplir con lo determinado en el artículo 28 de la LGA.¹⁹⁹

336.De lo anotado, es claro que la consecuencia jurídica ante la falta de consulta ambiental en el caso bajo análisis es la inejecutabilidad y nulidad del registro ambiental emitido por el MAAE mediante la Resolución No. 225741, de 12 de diciembre de 2017.

VI. Conclusiones

337.[Conclusión sobre los Derechos de la Naturaleza] Los derechos de la naturaleza protegen ecosistemas y procesos naturales por su valor intrínseco, de esta forma se complementan con el derecho humano a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Los derechos de la naturaleza, como todos los derechos constitucionales, son plenamente justiciables y, en consecuencia, los jueces y juezas están obligados a garantizarlos. Para el efecto, deben aplicar los principios y reglas pertinentes de la Constitución y la ley. En cuanto al principio precautorio, los jueces y juezas para resolver sobre su aplicación en el marco de medidas cautelares y acciones de protección deben analizar en cada caso específico considerando sus condiciones concretas los siguientes parámetros: (i) El riesgo de un daño grave e irreversible que un producto o el desarrollo de una actividad pueda tener sobre los derechos de la naturaleza, el derecho al agua, al medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado o a la salud. (ii) La incertidumbre científica sobre estas consecuencias negativas, sea por ser aún objeto de debate científico, por desconocimiento, o por la dificultad de determinar tales consecuencias en virtud de la alta

¹⁹⁹ Resolución del Tribunal Constitucional emitida dentro del caso No. 679-2003-RA, el 08 de abril de 2004.

complejidad o numerosas variables involucradas. (iii) La adopción de medidas protectoras eficaces y oportunas por parte del Estado.

338.[Conclusión sobre el derecho al agua] El derecho al agua guarda estrecha relación con el derecho al ambiente sano y con los derechos de la naturaleza, pues es un elemento articulador de la vida en el planeta. El principio precautorio, conforme los parámetros señalados previamente, es aplicable en el marco de las normas, políticas públicas y decisiones judiciales que atañen al ejercicio de este derecho.

339.[Conclusión sobre el derecho al ambiente sano] El derecho al ambiente sano bajo el marco constitucional ecuatoriano y los instrumentos internacionales, no solo se centra en asegurar las condiciones ambientales adecuadas para la vida humana, sino que protege también a los elementos que conforman la naturaleza desde un enfoque biocéntrico, sin perder su autonomía como derecho humano. Este derecho tiene una dimensión individual y también colectiva y obliga a las autoridades ambientales a adoptar las políticas públicas y normativas que promuevan y fortalezcan la relación armónica de las actividades humanas con el medio en que se desarrollan.

340.[Conclusión sobre consulta ambiental] La aplicación de la consulta ambiental deberá observar los siguientes parámetros: (i) la determinación del sujeto consultado será la más amplia y democrática posible. Frente a la duda de una eventual afectación ambiental, el Estado debe consultar a la(s) comunidad(es) posiblemente afectada(s), (ii) la consulta es una obligación indelegable del Estado y debe ser efectuada en acompañamiento de la Defensoría del Pueblo y las autoridades de los gobiernos locales. Las empresas públicas no pueden actuar como sujetos consultantes, sin perjuicio de su participación en el proceso de consulta, (iii) en el caso de las actividades mineras, la consulta ambiental debe realizarse, al menos, antes de la emisión del registro ambiental y antes de la licencia ambiental, y b) en función de lo dispuesto en el artículo 89 de la Ley de Minería, antes de “*todas las fases de la actividad minera*”, (iv) La consulta ambiental debe cumplir, en todo lo que le sea aplicable, con los parámetros de la consulta previa, libre e informada, (v) la falta de consulta ambiental deviene en la inejecutabilidad de la decisión o autorización estatal, (vi) la acción de protección es la garantía idónea para reclamar la vulneración del derecho a ser consultado sobre decisiones o autorizaciones estatales que puedan afectar al ambiente.

VII. Reparaciones

341. Esta Corte ha verificado que el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica vulneró los derechos de la naturaleza que le corresponden al Bosque Protector Los Cedros y el derecho al agua, así como el derecho a ser consultado sobre decisiones o autorizaciones que puedan afectar al ambiente de las comunidades asentadas en la zona de influencia de los proyectos mineros Magdalena 01 y 02. De conformidad con el artículo 11 numeral 9 de la Constitución, toda vulneración de derechos tiene como

consecuencia la obligación de reparar de forma integral dichas vulneraciones. El artículo 18 de la LOGJCC desarrolla el derecho a la reparación integral.²⁰⁰

342. Esta Corte Constitucional ha señalado que la reparación integral constituye un derecho constitucional y un principio orientador que complementa y perfecciona el ejercicio de los derechos. La reparación del daño ocasionado por la vulneración de un derecho constitucional, requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (*restitutio in integrum*), es decir el restablecimiento a la situación anterior.²⁰¹

343. Considerando las vulneraciones declaradas, la Corte considera que esta sentencia constituye en sí misma una forma de reparación.

344. La Corte ratifica la decisión adoptada en la sentencia bajo revisión emitida por la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, acepta la acción de protección propuesta por el GAD Municipal de Cotacachi y dispone las siguientes medidas de reparación integral:

- a) No deben realizarse actividades que amenacen a los derechos de la naturaleza dentro del ecosistema del Bosque Protector Los Cedros, lo cual, incluye la actividad minera y todo tipo de actividad extractiva.
- b) Confirmar la medida de reparación adoptada en la sentencia emitida por la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, mediante la cual se dejó sin efecto el registro ambiental y permisos de agua otorgados para las concesiones mineras Magdalena 01 y Magdalena 02 a las que se ha hecho referencia en esta sentencia.
- c) La Empresa Nacional Minera EP y las empresas aliadas o asociadas deberán abstenerse de realizar cualquier tipo de actividad en el Bosque Protector Los Cedros, retirar la infraestructura que haya sido edificada en dicho bosque, si la hubiera, y reforestar las zonas que hayan sido afectadas por dicha infraestructura o por la apertura de senderos.
- d) El Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, en su calidad de entidad rectora en materia ambiental y en coordinación con otras autoridades nacionales y el GAD de Cotacachi deben adoptar todas las medidas necesarias para su preservación y el respeto de los derechos de la naturaleza que le asisten al Bosque Protector Los Cedros.

²⁰⁰ Artículo 18 de la LOGJCC: “En caso de declararse la vulneración de derechos se ordenará la reparación integral por el daño material e inmaterial. La reparación integral procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación. La reparación podrá incluir, entre otras formas, la restitución del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud.”

²⁰¹ Corte Constitucional, Sentencia 335-13-JP/20, párr. 146.

- e) El Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica promoverá la construcción de un plan participativo para la gestión y cuidado del Bosque Protector Los Cedros. En dicho plan se deberá contar con los moradores de las comunidades aledañas, las autoridades del GAD Provincial de Imbabura, del GAD Cantonal de Cotacachi y de los GAD Parroquiales, investigadores científicos y académicos que hayan realizado estudios en el Bosque Protector Los Cedros. La Defensoría del Pueblo acompañará y vigilará que este proceso observe los parámetros sobre participación contemplados en esta sentencia y en la Constitución.
- f) El plan de manejo del Bosque Protector Los Cedros, al que se hace referencia en el literal anterior deberá incluir al menos: i) Indicadores que permitan medir los niveles de eficacia de las medidas adoptadas para la protección de este bosque, ii) Medidas para impedir y sancionar la minería ilegal dentro del Bosque Protector Los Cedros y otras actividades que pueden ser nocivas para el bosque y los moradores de las comunidades aledañas, iii) reforestación de las zonas que hayan sido afectadas por infraestructura, iv) fomento de la investigación científica, ambiental y forestal, iv) Medidas para la preservación del agua, iv) promoción de actividades económicas para las comunidades aledañas que sean armónicas con los derechos de la naturaleza conforme los parámetros de esta sentencia.

345. Como garantías de no repetición, la Corte considera las siguientes medidas:

- g) El Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica debe cumplir de manera cabal el rol de asegurar el respeto de los derechos de la naturaleza y el derecho al ambiente sano, consecuentemente debe adecuar la normativa infralegal correspondiente a la emisión de registros ambientales y licencias ambientales y uso del agua para la realización de actividades extractivas, a fin de evitar vulneraciones a los derechos de la naturaleza como en el presente caso. En el proceso de adecuación normativa deben establecerse mecanismos de coordinación entre las entidades que tienen a su cargo la emisión de autorizaciones y permisos ambientales y aquellas encargadas de la regulación de los recursos naturales no renovables, específicamente el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica y el Ministerio de Recursos Naturales no Renovables.
- h) El Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica deberá difundir a través de su portal web el contenido de esta sentencia y capacitar a los servidores y servidoras públicas encargados de la emisión de permisos ambientales que incluyen al registro ambiental y la licencia ambiental, sobre los parámetros de esta decisión.

- i) Toda autoridad pública administrativa y judicial que adopte decisiones relativas a la naturaleza, el ambiente sano y el agua debe garantizar los derechos de la naturaleza y principios ambientales en los términos contemplados en la Constitución ecuatoriana, adoptando las medidas necesarias para la preservación de los ecosistemas frágiles en zonas especiales, considerando sus características concretas y específicas.
- j) El Consejo de la Judicatura difundirá esta sentencia entre los operadores de justicia.
- k) La Defensoría del Pueblo realice visitas in situ y emita informes del cumplimiento sobre las restricciones de actividades extractivas en el Bosque Protector Los Cedros. Esa entidad en el marco de sus competencias active las garantías jurisdiccionales necesarias de ser el caso.

346. La presente sentencia, que se adopta de forma extraordinaria dentro de la facultad de revisión de la Corte Constitucional, es independiente, posterior a la decisión judicial bajo revisión; y debe prevalecer sobre todas las autorizaciones legales y reglamentarias otorgadas a la ENAMI EP y a sus concesionarios.

VIII. Decisión

347. 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:

- a) Ratificar la sentencia de 19 junio de 2020, adoptada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura y aceptar la acción de protección propuesta por el GAD Municipal de Cotacachi.
- b) Declarar la vulneración de los derechos de la naturaleza correspondientes al Bosque Protector Los Cedros.
- c) Declarar la vulneración del derecho al agua y ambiente sano de las comunidades aledañas al Bosque Protector Los Cedros.
- d) Declarar la vulneración del derecho a ser consultado sobre decisiones o autorizaciones que puedan afectar al ambiente, establecido en los artículos 61 numeral 4 y 398 de la Constitución, de las comunidades antes referidas.
- e) Ratificar la medida de reparación adoptada en la sentencia emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura de 19 de junio de 2020, mediante la cual se dejó sin efecto el registro ambiental y permisos de agua otorgados para las concesiones mineras Magdalena 01 y Magdalena 02 a las que se ha hecho referencia en esta sentencia.

348. Como medidas de reparación integral en el caso específico disponer:

- a) No deben realizarse actividades que vulneren los derechos de la naturaleza dentro del Bosque Protector Los Cedros, similares a las declaradas como violatorias de derechos en la presente causa.
- b) La Empresa Nacional Minera EP y las empresas aliadas o asociadas deberán abstenerse de realizar cualquier tipo de actividad en el Bosque Protector Los Cedros, deben retirar toda infraestructura que haya sido edificada con motivo de las concesiones Magdalena 01 y Magdalena 02, y permanezca dentro del bosque, si la hubiera y reforestar las zonas que hayan sido afectadas por dicha infraestructura y la apertura de senderos. Los gastos que implique la reforestación correrán a cargo de las empresas señaladas en este decisorio.
- c) El Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, en su calidad de entidad rectora en materia ambiental y en coordinación con otras autoridades nacionales y locales, debe adoptar todas las medidas necesarias para su preservación y el respeto de los derechos de la naturaleza que le asisten al Bosque Protector Los Cedros. Para ello, se contará con la participación de expertos de centros académicos e investigadores científicos.
- d) El Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, en coordinación con el Ministerio de Recursos Naturales no Renovables y los gobiernos autónomos descentralizados, en el plazo de 1 año a partir de la aprobación de esta sentencia deberá adecuar la normativa infralegal correspondiente a la emisión de registros ambientales y licencias ambientales y uso del agua para la realización de actividades extractivas a fin de evitar vulneraciones a derechos de la naturaleza como las del presente caso. Al cumplirse el plazo remitirá un informe de cumplimiento a esta Corte. En el proceso de adecuación normativa deben establecerse mecanismos de coordinación efectiva entre dichas entidades.
- e) En el plazo no mayor a seis meses desde la aprobación de esta sentencia, el Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica promoverá la construcción de un plan participativo para el manejo y cuidado del Bosque Protector Los Cedros conforme lo dispuesto en la sección sobre reparaciones de esta sentencia. La Defensoría del Pueblo acompañará y vigilará el cumplimiento de esta disposición. A los 30 días de notificada esta sentencia el Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica y la Defensoría del Pueblo informarán por separado a esta Corte sobre el avance de la construcción del plan.

349. Como medidas de no repetición disponer:

- a) El Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica deberá difundir a través de su portal web el contenido de esta sentencia, dentro del plazo de 30 días luego de la notificación de la misma e informará a esta Corte sobre su cumplimiento.
- b) La capacitación a los servidores y servidoras públicas del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica encargados de la emisión de permisos ambientales que incluyen la licencia y el permiso ambiental con base en los parámetros de esta decisión. Esta capacitación se realizará conjuntamente con la Defensoría del Pueblo, en el plazo de 90 días luego de la notificación de esta decisión. La Defensoría del Pueblo informará a esta Corte sobre el cumplimiento de esta medida.
- c) Toda autoridad pública administrativa y judicial que adopte decisiones relativas a la naturaleza, el ambiente sano y el agua debe garantizar los derechos de la naturaleza y principios ambientales, en los términos contemplados en la Constitución ecuatoriana, adoptando las medidas necesarias para la preservación de los ecosistemas frágiles en zonas especiales, considerando sus características individuales concretas y específicas.
- d) El Consejo de la Judicatura difundirá esta sentencia entre los operadores de justicia en el plazo de 30 días luego de notificada esta decisión e informará a esta Corte sobre el cumplimiento.
- e) La Defensoría del Pueblo realice al menos una visita trimestral in situ durante un año a fin de verificar el cumplimiento de las restricciones de las actividades extractivas dentro del Bosque Protector Los Cedros. La primera visita deberá realizarse dentro de los 30 días luego de notificada esta sentencia. Al cumplirse el año de expedida esta sentencia remitirá un informe de cumplimiento a esta Corte. Esa entidad en el marco de sus competencias deberá activar las garantías jurisdiccionales necesarias en casos en los que se incumpla los parámetros desarrollados en esta sentencia.

350. La presente sentencia, que se adopta de forma extraordinaria dentro de la facultad de revisión de la Corte Constitucional, es independiente, posterior a la decisión judicial bajo revisión; y debe prevalecer sobre todas las autorizaciones legales y reglamentarias otorgadas a la ENAMI EP y sus concesionarios.

Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.11.30
10:00:38 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes

PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo (voto concurrente), Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado (voto concurrente), Daniela Salazar Marín (voto concurrente) y Hernán Salgado Pesantes; y, dos votos salvados de las Juezas Constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 10 de noviembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aida García Berni

SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 1149-19-JP/21**VOTO CONCURRENTE****Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet****1. Antecedentes**

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión del 10 de noviembre de 2021, aprobó la sentencia de revisión N°. 1149-19-JP/21, la cual confirmó la decisión de segunda instancia, aceptó la acción de protección propuesta y desarrolló jurisprudencia vinculante sobre los derechos de la naturaleza, el derecho a un ambiente sano, el derecho al agua y a la consulta ambiental.¹
2. Coincidió con la decisión de ratificar la sentencia de segunda instancia, así como aceptar la acción de protección; sin embargo, presento el siguiente voto concurrente con el fin de formular ciertas consideraciones respecto al análisis del problema jurídico abordado por el voto de mayoría respecto al **(i)** alcance del principio precautorio.

2. Análisis jurídico

3. El principio precautorio, según la decisión de mayoría, es aquel que entiende que, en caso de incertidumbre científica respecto al daño que puede ocasionar una decisión en materia ambiental, es mejor no asumir riesgos. En ese sentido, se determina que *“si no sabemos las consecuencias, es mejor no correr el riesgo cuando el daño pueda ser muy grave”*.²
4. Para distinguir el principio de precaución y el principio de prevención, la sentencia de mayoría estima que *“el principio de precaución se diferencia del principio de prevención en que este último se aplica cuando existe certeza científica sobre el impacto o daño, es decir cuando se conocen con anticipación tanto los efectos como sus probabilidades”* y que, bajo estos supuestos, se debe abstener de realizar una conducta o actividad. Sin embargo, esta lectura no resulta del todo consistente con el bloque de constitucionalidad y, más allá de esto, puede tener implicaciones prácticas problemáticas en caso de estimarse como un absoluto sin realizar precisiones relevantes. Por lo tanto, para dilucidar el alcance real del problema jurídico, resulta

¹ El proceso de origen inició con la presentación de una demanda de acción de protección por el GAD de Santa Ana de Cotacachi en favor del Bosque Protector los Cedros, en la que alegó que la emisión del Registro Ambiental y aprobación del plan de manejo ambiental de la empresa ENAMI EP vulneró los derechos de la naturaleza al permitir actividades mineras en dicho ecosistema. Asimismo, el actor del proceso de origen alegó que no fueron observadas las normas constitucionales sobre la consulta ambiental, ya que la opinión de las comunidades aledañas jamás fue tomada en cuenta.

² Corte Constitucional. Sentencia No. 1149-19-JP/21 de 10 de noviembre de 2021.

necesario abordar tres cuestiones principales: (i) el bloque de constitucionalidad y el principio precautorio, (ii) la dificultad de lograr certidumbre científica y (iii) el estándar del principio precautorio.

(i) El bloque de constitucionalidad y el principio precautorio

5. El principio precautorio o de precaución establece que “*cuando haya amenaza de daño grave o irreversible, no debería utilizarse la falta de total certidumbre científica como razón para posponer tales medidas [que protejan el medio ambiente]*”³. En ese sentido, la verdadera finalidad del principio es fortalecer el compromiso y la obligación de los Estados de adoptar medidas para evitar daños e impactos ambientales. Con fundamento en lo anterior, no es posible para los Estados justificar, con argumentos de incertidumbre científica respecto a la falta de conocimiento de un daño, su omisión para tomar acciones concretas y eficaces, sino que, por el contrario, siempre deben propender hacia la responsabilidad en materia ambiental, así como a la exigibilidad de las obligaciones adquiridas en el ámbito convencional.
6. Ahora bien, sobre la base de lo anterior, resulta importante dilucidar que el principio *supra* no alude a que, frente a la falta de certeza científica de una consecuencia ambiental, se debe evitar tomar cualquier decisión o realizar una actividad, sino a que, incluso ante dicha incertidumbre, los Estados no deben “*postergar la adopción de medidas eficaces*” para impedir la “*degradación del medio ambiente*”⁴. Esta diferencia resulta fundamental porque, caso contrario, podría estimarse que en función del principio precautorio siempre se deberá evitar una acción que pueda tener un impacto en los ecosistemas, cuando, en realidad, el principio está dirigido a reforzar la responsabilidad estatal desde la óptica del derecho convencional.⁵

(ii) La dificultad de lograr certidumbre científica

7. Como ha quedado establecido, la sentencia de mayoría diferencia al principio de precaución y de prevención en cuanto a la certeza científica sobre el impacto de cierta actividad o el daño que ésta pueda causar, refiriéndose a que, en principio, la prevención parte de que “*se conocen con anticipación tanto los efectos como sus probabilidades*”⁶. En esa medida, dispone que cuando no exista certeza científica sobre la consecuencia de cierta actividad, es decir, no se puedan asignar probabilidades respecto a sus efectos o se desconozcan los posibles daños o efectos, en virtud del principio de precaución, se debe evitar o restringir la actividad en cuestión. En contraposición, el principio de prevención se aplica en los supuestos en los que existe

³ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, artículo 3.

⁴ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente, principio 15.

⁵ En palabras de Carmen Artigas, “*cuando haya amenazas de daño serio o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no debe usarse como razón para posponer la adopción de medidas que prevengan la degradación ambiental*”. Carmen Artigas. “El principio precautorio en el derecho y en la política internacional”. Cepal: Serie Recursos Naturales e Infraestructura, Naciones Unidas. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/63771/S01050369_es.pdf

⁶ Corte Constitucional. Sentencia No. 1149-19-JP/21 de 10 de noviembre de 2021.

un mayor grado de certidumbre científica respecto a los potenciales daño y, por lo tanto, se deben adoptar medidas para evitar las consecuencias que efectivamente se conoce que pueden ocurrir.

8. Si bien es cierto que en la sentencia se fijan elementos del principio de precaución como el riesgo potencial de daño grave e irreversible, la incertidumbre científica sobre las consecuencias negativas por desconocimiento, por ser aun objeto de debate científico o por la dificultad de determinar las consecuencias en virtud de la alta complejidad o numerosas variables; así como la adopción de medidas oportunas y eficaces por parte del Estado; la diferencia fundamental o medular que determina la aplicación del principio precautorio en lugar del de prevención se relaciona en que para este último se requiere la certeza del daño, es decir, que se conozcan con anticipación los efectos de una actividad y las probabilidades de que estos se concreten en mayor o menor medida.
9. Para efectos prácticos, resulta importante esclarecer que el criterio de “certidumbre científica” envuelve en sí mismo un alto grado de indeterminación porque, en materia ambiental, así como en el entorno científico, no es posible establecer de manera concluyente el impacto que tendrá determinada decisión y tampoco se pueden conocer todos los efectos y posibles consecuencias de la misma, al menos, no de forma categórica. Asimismo, se debe considerar que el debate científico sobre un tema en limitadas oportunidades se agota y, en consecuencia, nunca podría verificarse la eventual certidumbre o certeza con respecto al impacto de una actividad. Bajo esta lógica, la aplicación del principio precautorio podría estimarse de manera indiscriminada y vaciaría su sentido práctico y efecto útil. De la mano, si se lo considera con demasiada amplitud, podría entorpecer o limitar ciertas actividades necesarias para un Estado.
10. Por ejemplo, en el caso *sub judice*, se califica al plan de manejo ambiental como deficiente. Sin perjuicio de que en el caso concreto efectivamente se verificó la insuficiencia en dichos estudios por contener una simple transcripción de normas, esto no justifica, *per se*, la aplicación del principio de precaución. Específicamente, es necesario notar que, si bien la sentencia emitida por la Corte sostiene que no existía certidumbre científica respecto a los efectos de la minería en el Bosque Protector Los Cedros (conforme los parámetros referidos *ut supra*), el legislador, en ejercicio de sus facultades, determinó que el plan de manejo ambiental -para diferentes actividades- debía contener diversos y detallados sub-planes.⁷

⁷ Artículo 32 del Texto Unificado de Legislación Secundaria de Medio Ambiente vigente al momento de los hechos: “El Plan de Manejo Ambiental consiste de varios sub-planes, dependiendo de las características de la actividad o proyecto. El Plan de Manejo Ambiental contendrá los siguientes sub planes, con sus respectivos programas, presupuestos, responsables, medios de verificación y cronograma.

a) Plan de Prevención y Mitigación de Impactos;

b) Plan de Contingencias;

c) Plan de Capacitación;

d) Plan de Seguridad y Salud ocupacional;

e) Plan de Manejo de Desechos;

11. En este sentido, el parámetro de incertidumbre científica no puede ser utilizado para requerir estudios que evidencien a ciencia cierta el resultado o efectos concretos de una actividad; menos aún, si el legislador ha previsto que para realizar una actividad con posibles efectos nocivos en el ambiente se realicen únicamente determinados estudios y planes previstos para mitigar dichos efectos. Por ende, es mi criterio que el principio de precaución no puede ser utilizado a fin de ampliar de forma irrazonable el espectro de estudios y planes ambientales requeridos de forma previa a ejecutar una actividad, ya que sería desproporcionado considerando que ni la propia ley que regula la materia los requiere, además de, potencialmente, vulnerar el derecho a la seguridad jurídica.

(iii) El estándar del principio de precaución

12. Ahora bien, el principio de precaución se aplica *“en situaciones donde la evidencia científica referente al alcance y potencial impacto negativo de la actividad en cuestión sea insuficiente pero existan indicadores plausibles de los riesgos potenciales”*⁸. Por lo tanto, lo que en realidad plantea este principio es que, en los casos en los que no se puedan dilucidar las consecuencias de una actividad en el medio ambiente, pero existan elementos que permitan determinar o concluir que dicha actividad puede acarrear daños graves e irreversibles como *“conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales”*⁹, entonces, se deberá restringir dicha medida o decisión.

13. Como se puede evidenciar, la aplicación del principio de precaución tiene dos dimensiones: una obligación en todos los supuestos que proviene de lo determinado en el bloque de constitucionalidad y una abstención en situaciones concretas, como producto de lo dispuesto en el texto constitucional, que expresamente prevé el término *“restricción”*.

14. Respecto a la primera dimensión, se puede concluir que el bloque de constitucionalidad impone en todos los casos el deber del Estado de proteger al medio ambiente, en el caso ecuatoriano esto se convierte en un imperativo con mayor relevancia porque la Constitución reconoce a la naturaleza como un sujeto de derechos, a diferencia de otras legislaciones.

15. Por otro lado, en situaciones concretas, a saber, cuando existan indicadores verosímiles de que una actividad puede generar tres consecuencias no concurrentes: **(i)** extinción de especies; **(ii)** destrucción de ecosistemas; y, **(iii)** alteración permanente de ciclos

f) Plan de Relaciones Comunitarias;

g) Plan de Rehabilitación de Áreas afectadas;

h) Plan de Abandono y Entrega del Área;

i) Plan de Monitoreo y Seguimiento”.

⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, párr. 177.

⁹ Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008, artículo 73.

naturales; entonces, el Estado tiene un deber de abstención y restricción que comporta el no realizar la actividad. En ese sentido, si bien no se requiere la existencia real y tangible de un daño, sí debe existir la posibilidad plausible y efectiva de que éste pueda generar una “*gran afectación de manera irreparable [al] medio ambiente o al ser humano*”¹⁰, entonces, se deben adoptar medidas eficaces como evitar la actividad que tiene el potencial de causar un daño “*potencialmente serio (en alcance geográfico o periodos de tiempo), irreversible y acumulativo*”.¹¹

16. En el caso que nos ocupa, considero que efectivamente se verifica la alta probabilidad, así como la posibilidad real de que se afecte al Bosque Protector los Cedros de manera irreparable, tanto en la posible extinción de especies, destrucción de ecosistemas y la alteración permanente de ciclos naturales desarrollada en la sentencia emitida por la Corte. En este sentido, me permito precisar que este es el elemento que considero debe ser analizado a fin de dilucidar si debe aplicarse el principio precautorio en un caso concreto o, en su defecto, el principio de prevención.
17. Conforme se ha detallado en el presente voto concurrente, el estándar de incertidumbre científica es demasiado amplio y podría utilizarse de forma excesivamente formalista y literal, requiriendo que se agote el debate científico sobre un asunto en específico, cuando lo que debe verificarse es lo señalado en el párrafo 15 *supra*, o el estándar de “riesgo de daño grave e irreversible” contenido en la sentencia emitida por la Corte que, a su vez, requerirá se adopten medidas oportunas y eficaces tan gravosas como la abstención y/o restricción de una actividad en concreto.

3. Conclusión

18. Por las razones expuestas, coincido con la decisión emitida dentro del caso 1149-19-JP; no obstante, estimo que la sentencia debió abordar el principio precautorio como ha sido expuesto en el acápite 2 *supra*.

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET



Firmado
digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2021.11.30
13:37:23 -05'00'

Dr. Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

¹⁰ Ver, Ana Tacuri & Jimmy Valarezo. “El principio precautorio y su influencia en el derecho ambiental ecuatoriano”. *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas*, 2019, 2(2), 134-140. Recuperado de <http://remca.umet.edu.ec/index.php/REMCA>

¹¹ Carmen Artigas. “El principio precautorio en el derecho y en la política internacional”. Cepal: Serie Recursos Naturales e Infraestructura, Naciones Unidas, p. 14. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6377/1/S01050369_es.pdf

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en la causa 1149-19-JP, fue presentado en Secretaría General, el 23 de noviembre de 2021, mediante correo electrónico a las 12:41; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA Firmado
SOLEDAD digitalmente
GARCIA por AIDA
BERNI SOLEDAD
Dra. Aida García Berni GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 1149-19-JP/21**VOTO CONCURRENTE****Juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín**

1. Con fundamento en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, presentamos nuestro voto concurrente a la sentencia 1149-19-JP/21 (la “**sentencia**”), emitida en la sesión ordinaria del Pleno del Organismo realizada el miércoles 10 de noviembre de 2021.
2. Coincidimos con la decisión adoptada por el Pleno de la Corte Constitucional, así como con la generalidad de los fundamentos de la sentencia. Sin embargo, consideramos necesario expresar nuestro criterio respecto de cuatro aspectos en los que nos apartamos del razonamiento que adoptó la sentencia: (i) la argumentación respecto de la titularidad de derechos de elementos específicos de la naturaleza; (ii) la aplicación del principio precautorio a los hechos del caso; (iii) la idoneidad de la aplicación del principio precautorio en la acción de protección; y, (iv) cuándo realizar la consulta ambiental y cómo actuar ante la negativa de la comunidad.

i. Sobre la argumentación respecto de la titularidad de derechos de los elementos específicos de la naturaleza

3. Conforme lo hemos señalado en decisiones anteriores¹, concordamos con la sentencia en cuanto al valor propio que tiene la naturaleza. Incluso, consideramos que la protección de la naturaleza en casos determinados puede llegar a requerir el reconocimiento de elementos específicos de la naturaleza como titulares de derechos. Sin embargo, ese desarrollo jurisprudencial debe venir acompañado de una argumentación que evidencie por qué el nivel de protección reconocido hasta el momento sería insuficiente para una efectiva protección del elemento de la naturaleza del que se trate.
4. Hasta antes de la presente sentencia, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en la sentencia 22-18-IN/21, había tutelado los derechos de la naturaleza a partir del entendimiento de que la naturaleza constituye un “*sujeto complejo que debe ser comprendido desde una perspectiva sistémica*”².
5. En dicha sentencia, la Corte advirtió que podría ser necesario el reconocimiento jurisdiccional de un determinado ecosistema, para así desarrollar con mayor precisión las obligaciones que se derivan de la titularidad de derechos en las situaciones concretas³. Así, se estableció que el reconocimiento jurisdiccional tendría como fin

¹ Corte Constitucional del Ecuador. Voto salvado No. 22-18-IN/21, 16 de septiembre de 2021, párr. 2.

² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 22-18-IN/21, 16 de septiembre de 2021, párr. 26.

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 22-18-IN/21, 16 de septiembre de 2021, párr. 36.

resaltar la *“importancia de cada elemento de un ecosistema por su importancia sistémica”*⁴.

6. En nuestra opinión, el que la Corte en la sentencia 22-18-IN/21 haya reconocido a los manglares como ecosistemas que son titulares de los derechos reconocidos a la naturaleza⁵ tiene un claro fundamento en el artículo 71 de la Constitución, según el cual el Estado debe promover *“el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema”* y la naturaleza *“tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos”*.
7. Ahora bien, consideramos que la sentencia respecto de la cual formulamos este voto concurrente no hace explícitas las razones por las que resulta necesario expandir esta concepción y reconocer titulares determinados de los derechos de la naturaleza. En tal sentido, la sentencia se limita a señalar que: *“hay un reconocimiento general de derechos de la naturaleza en la Carta Fundamental que, como lo expresó la Corte en la sentencia 22-18-IN/21, que hace referencia a derechos de los manglares, puede concretarse en titulares determinados; el reconocimiento específico no implica que sea necesario el reconocimiento para la protección, sino que ayuda a configurar la protección de forma adecuada al titular concreto de derechos, en el presente caso el Bosque Protector Los Cedros”*⁶.
8. A nuestro criterio, en la presente sentencia la Corte está desarrollando el contenido constitucionalmente reconocido de los derechos de la naturaleza. Este desarrollo jurisprudencial se encuentra dentro de las facultades de la Corte Constitucional, mas debe estar precedido de una justificación argumentativa que evidencie las razones por las que el Bosque Los Cedros no podía ser protegido adecuadamente desde la perspectiva sistémica de protección de ecosistemas, que había sido reconocida por la Corte hasta el momento.
9. Al desarrollar su jurisprudencia respecto del artículo 71 de la Constitución, es necesario que la Corte reconozca la existencia de diversas interpretaciones válidas respecto a la titularidad de los derechos de la naturaleza y haga explícitos los motivos por los cuales a través del reconocimiento de titulares específicos se garantiza una mejor protección de los derechos de la naturaleza.
10. No desconocemos que el contenido de los derechos de la naturaleza efectivamente puede verse vulnerado por la afectación de alguno de sus elementos específicos. Sin embargo, consideramos que al abordar este asunto era necesario que la Corte Constitucional diferencie el contenido del derecho frente a su titularidad y detalle las razones por las que considera indispensable la protección de los elementos específicos de la naturaleza como parte de la esfera de protección de los derechos de la naturaleza.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 22-18-IN/21, 16 de septiembre de 2021, párr. 37.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 22-18-IN/21, 16 de septiembre de 2021, párr. 43.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1149-19-JP/21, 10 de noviembre de 2021, párr. 43.

ii. Sobre la aplicación del principio precautorio

11. Nos apartamos también de la sentencia en lo que se refiere a la aplicabilidad del principio precautorio a los hechos analizados en el caso, pese a que coincidimos con los elementos identificados en la sentencia para la procedencia de este principio:

i) El riesgo potencial de un daño grave o irreversible que un producto o el desarrollo de una actividad pueda tener sobre los derechos de la naturaleza, el derecho al agua, al ambiente sano y la salud.

ii) Incertidumbre científica sobre estas consecuencias negativas, sea por falta de certeza o ignorancia.

iii) La adopción de medidas protectoras eficaces y oportunas por parte del Estado. Frente al riesgo de daños graves e irreversibles sobre los cuales no tenemos certeza científica se deben adoptar las medidas que mejor protejan los derechos de la naturaleza, al agua, al ambiente sano y la salud⁷.

12. A nuestro criterio, en virtud de que no se cumple el elemento indispensable de incertidumbre científica, no correspondía aplicarlo en el caso concreto.

13. Según la sentencia, existe incertidumbre científica respecto de los efectos que la minería tendría en Los Cedros sobre la base de las siguientes razones: (1) la inexistencia de información específica sobre los efectos, incluso a mediano y largo plazo, que tendría la minería metálica en este ecosistema frágil tan biodiverso, con numerosas especies en riesgo de extinción y, por tanto, de gran complejidad; (2) aún si se realizaran estudios específicos, estos “no podría superar la incertidumbre científica”; y, (3) que si fuera posible determinar los efectos de la minería metálica en Los Cedros, los accionados no suministraron información científica alguna, específica y fundamentada, sobre los impactos en los derechos de la naturaleza de la actividad minera, que demuestre que dicha actividad no generará daños irreversibles en el Bosque Protector Los Cedros.

14. Al respecto, primero, nos resulta contradictorio sostener que hay incertidumbre porque no hay los estudios, porque no es posible obtener los estudios y porque los demandados no han proveído dichos estudios. Estas tres afirmaciones no pueden ser ciertas al mismo tiempo.

15. Segundo, consideramos que no existe fundamento empírico alguno –ni tampoco se menciona alguno en la sentencia– para concluir de forma general y absoluta que sería imposible determinar los daños que generaría la actividad minera en Los Cedros, aun si se realizaran estudios específicos respecto a sus efectos a mediano y largo plazo. En la sentencia no se explica por qué la Corte, sin apoyarse en un sustento técnico, tendría la capacidad de decidir *a priori* qué es científicamente demostrable y qué no lo es.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1149-19-JP/21, 10 de noviembre de 2021, párr. 113.

16. Tercero, si el mero hecho de que nos encontremos ante un ecosistema complejo ya impediría la obtención de certidumbre científica respecto del daño que puede generar un producto o actividad, esta misma lógica sería extensible de forma automática a todos los ecosistemas complejos del mundo.
17. Desde nuestra perspectiva, la sentencia parte de una premisa errónea para establecer la incertidumbre científica: en lugar de analizar si existe certidumbre científica respecto al daño que la actividad minera genera en este tipo de ecosistema, analiza si existe certidumbre científica respecto a los daños que la minería que se desarrollaría en los proyectos Magdalena 1 y 2 generaría en el Bosque Protector Los Cedros.
18. La incertidumbre que requiere la aplicación del principio precautorio es una de carácter científico, se refiere a la imposibilidad epistémica de arribar a una conclusión respecto a los daños que la actividad o producto puede generar. Esta incertidumbre puede producirse porque se trata de una actividad o producto nuevo que no ha sido sometido a un adecuado estudio científico o porque la existencia de efectos negativos de un proceso o producto es objeto de debate científico. Es decir, se refiere a la certeza que existe en el ámbito científico respecto a los daños que una actividad o producto puede generar al ambiente o a las personas y no a la incertidumbre generada por la falta de realización de estudios técnicos respecto a un proyecto extractivo en particular.
19. Si se tratara de una incertidumbre meramente técnica porque no se han realizado los estudios necesarios, el principio precautorio sería aplicable a todo proyecto o actividad humana en el que no se haya realizado un adecuado análisis de impacto ambiental del lugar donde será desarrollado. En nuestra opinión, esa no es la lógica que se encuentra detrás del principio.
20. El fundamento del principio precautorio es evitar que la falta de certeza de los daños ambientales de una actividad novedosa –debido a las limitaciones del conocimiento– sea usada como una razón para posponer medidas preventivas ante la posibilidad de que existan daños graves e irreparables. El principio de precaución responde al hecho de que los avances tecnológicos ocurren a un paso mucho más rápido que los estudios científicos necesarios para determinar los daños que dichos avances pueden generar en las personas o la naturaleza. Ante el riesgo de daño, el principio exige medidas de precaución antes de que dicha información pueda obtenerse a través del proceso científico con un alto grado de certeza.
21. En el caso, no estamos frente a un producto o una actividad nueva o sobre la que no haya extensos estudios respecto a los daños que puede generar a las personas o la naturaleza. A nuestro criterio, existe certidumbre científica de que la minería a mediana y gran escala genera daños a ecosistemas complejos y, en particular, a bosques nublados. No consideramos que sea controversial sostener esto. El hecho de que no existan estudios de impacto ambiental respecto a los proyectos Magdalena 1 y

2 en el Bosque Los Cedros no modifica en absoluto la certeza que existe respecto a los daños que la minería a mediana y gran escala genera en este tipo de ecosistemas.

22. Ahora bien, el hecho de que pueda establecerse la certeza de que la minería generará daños ambientales no implica, como asume la sentencia, que no se pueda restringir la actividad minera en el Bosque Los Cedros. En este sentido, consideramos que aun cuando no correspondía aplicar el principio precautorio, un enfoque distinto sobre las presuntas vulneraciones conllevaba arribar a la misma decisión que se adoptó en el caso. Las medidas de reparación ordenadas para la protección del Bosque Los Cedros podían ser dictadas a través de un análisis directo de las vulneraciones a los derechos de la naturaleza generadas por el Ministerio del Ambiente Agua y Transición y, en particular, por la necesidad de restringir la actividad minera en Los Cedros ante el riesgo plausible de extinción de especies y alteración permanente del ecosistema y de los ciclos vitales de la naturaleza.
23. Así, consideramos que la sentencia pudo haber concluido que en el caso resultaba aplicable el principio de prevención, en tanto existe un alto grado de certeza de los daños que se generarían en el bosque, e igual llegar a la conclusión de que la actividad minera debe ser restringida en Los Cedros. En virtud de las normas que consagran constitucionalmente al principio de prevención, consideramos que, en los casos en los que el potencial de daños graves e irreversibles es de tal magnitud como en este caso, este principio también puede y debe servir como fundamento para limitar e incluso restringir actividades en ecosistemas frágiles, tales como las actividades mineras en el Bosque Los Cedros.

iii. Sobre el principio precautorio y la acción de protección

24. Aunque el principio precautorio efectivamente puede ser aplicado en una acción de protección, consideramos que por la naturaleza de la acción y sus diferencias con las medidas cautelares este debe ser aplicado con suma cautela únicamente cuando sus requisitos se han cumplido irrestrictamente.
25. Toda medida cautelar es por definición de carácter instrumental, provisional y esencialmente mutable o revocable⁸. Así, las medidas cautelares constitucionales permiten que el juzgador adopte medidas tendientes a evitar la inminente vulneración de un derecho constitucional o cesarla cuando esta ya se ha producido, pero siempre de manera provisional, bajo unos límites temporales definidos, y pudiendo ser revocada en cualquier momento si su finalidad se ha cumplido o se demuestre que carecía de justificación constitucional. De ahí que, en definitiva, las medidas cautelares constitucionales no generan efectos de cosa juzgada.
26. Por el contrario, en nuestro orden constitucional, la acción de protección tiene una naturaleza tutelar y reparatoria. Conforme al artículo 88 de la Constitución, esta tiene por objeto “*el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución,*

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 8-20-CN/21, 18 de agosto de 2021, párr. 32.

y podrá interponerse **cuando exista una vulneración de derechos constitucionales**” (énfasis añadido). Así, a diferencia de las medidas cautelares, la acción de protección no es provisional, ni tiene una finalidad preventiva, sino que pretende tutelar la vulneración de derechos y emitir las medidas de reparación correspondientes. Por lo que, una vez resuelta, la sentencia de acción de protección se encuentra dotada de cosa juzgada y no puede ser revocada.

27. Pese a ello, en el presente caso, al haberse prohibido de forma definitiva la actividad minera en el Bosque Los Cedros con base en el principio precautorio, se ha dotado a la acción de protección de una naturaleza más amplia en la que deja de ser solo tutelar y reparadora y se le agrega un elemento preventivo, pero sin tomar en consideración que por sus efectos definitivos no podría ser revocada o revisada.
28. Esto no implica que sostengamos que el principio precautorio sea siempre incompatible con la acción de protección; lo que mantenemos es que los contornos procesales de las acciones jurisdiccionales deben ser analizados y delimitados por la Corte Constitucional de forma muy cuidadosa para precautelar su naturaleza, alcance y ámbito de protección. Así, a nuestro criterio, por las particularidades de la acción de protección, el principio precautorio debe ser aplicado con suma cautela por parte de la jurisdicción constitucional, exclusivamente si todos y cada uno de sus requisitos se han verificado, tomando en especial consideración los efectos definitivos de la sentencia. Esto es todavía más notorio si se toma en consideración que, en general, las limitaciones del conocimiento y la incertidumbre científica del principio precautorio podrían desaparecer con el tiempo, los avances científicos y los estudios adecuados; los efectos definitivos de una sentencia de una acción de protección, no.
29. Si bien advertimos la tensión entre la combinación del principio precautorio con la cosa juzgada, como hemos mencionado anteriormente, consideramos que, en el presente caso, bajo una correcta aplicación del principio de prevención, se hubiese llegado a resultados similares. Por lo que, aun cuando discrepamos con la aplicación del principio de precaución, estamos de acuerdo con la decisión adoptada.

iv. Sobre el momento en que debe realizarse la consulta ambiental y cómo actuar ante la negativa de la comunidad

30. Finalmente, consideramos necesario realizar dos precisiones respecto a los estándares fijados en la sentencia para la consulta ambiental: (1) el momento en el que se debe realizar la consulta; y, (2) cómo debe actuar la autoridad ante la negativa de la comunidad de proseguir con el proyecto.
31. En primer lugar, respecto al momento en el cual debe realizarse la consulta ambiental, la sentencia concluye que “*en el caso de las autorizaciones y decisiones estatales que puedan afectar al ambiente y estén relacionadas con actividades de minería a mediana y gran escala, como el caso bajo análisis, la consulta ambiental deberá*

*realizarse al menos antes de la emisión del registro ambiental y la licencia ambiental*⁹.

- 32.** Consideramos que el momento de realización de la consulta ambiental es extremadamente relevante para garantizar su carácter previo y efectivo. Sin embargo, la sentencia no es clara al fijar este momento y, dado que para el momento de emisión del registro o licencia ambiental ya pueden haberse dado concesiones, dicho estándar genera el riesgo de que la consulta se realice después de que ya existan titulares de derechos mineros.
- 33.** Además, según el artículo 7 del Reglamento Ambiental de Actividades Mineras, “*Los proyectos, obras o actividades dentro de los regímenes de mediana minería y minería a gran escala, para su fase de exploración inicial requerirán de un registro ambiental mientras que para sus fases de exploración avanzada, explotación y subsecuentes fases requerirán de licencia ambiental*”. Por lo tanto, la sentencia podría interpretarse en el sentido de que cada proyecto, obra o actividad dentro de los regímenes de minería a mediana y gran escala requerirá múltiples consultas ambientales: una antes de la obtención del registro ambiental para la fase de exploración y otra previo a la obtención de la licencia ambiental para las demás fases de la actividad minera.
- 34.** Si bien la Constitución requiere que exista una consulta ambiental adecuada para cada decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente, nos preocupa que lo señalado en la sentencia pueda dar paso a la necesidad de celebrar múltiples consultas ambientales dentro de cada proyecto minero.
- 35.** En segundo lugar, respecto a cómo debe actuar la autoridad ante la negativa de la comunidad de proseguir con el proyecto, la sentencia señala:

*En caso de que la comunidad consultada se oponga a la decisión o autorización estatal, el Art. 398 de la Constitución expresamente prevé: “Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley”. La Corte estima necesario señalar que esta decisión de ejecutar o no el proyecto no podría violar los estándares desarrollados en esta sentencia y deberá aplicar el principio precautorio o de prevención, dependiendo de cuál sea aplicable*¹⁰.

- 36.** El artículo 398 de la Constitución señala expresamente que la valoración que debe dar el Estado a la posición de la comunidad debe realizarse “*de acuerdo con la ley*”. En atención a esta remisión expresa, consideramos que resultaba indispensable que la sentencia tome debida consideración del desarrollo que sobre este punto ha realizado el legislador en el artículo 83 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana:

⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1149-19-JP/21, 10 de noviembre de 2021, párr. 308.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1149-19-JP/21, 10 de noviembre de 2021, párr. 312.

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

37. Esta precisión nos resulta relevante puesto que esta norma establece que, además de la obligación constitucional de emitir una resolución debidamente motivada para ejecutar el proyecto, resulta indispensable que la instancia administrativa: (1) prevea métodos de mitigación, compensación y reparación de los daños; e, (2) integre laboralmente a los miembros de la comunidad en los proyectos respectivos, en condiciones que garanticen la dignidad humana.
38. Por las razones antes desarrolladas, coincidiendo en la decisión de proteger los derechos de la naturaleza dentro del Bosque Protector Los Cedros, y reconociendo la importancia de la sentencia adoptada por el Pleno de la Corte Constitucional, nos apartamos del razonamiento de la sentencia, exclusivamente en los cuatro motivos expuestos en el presente voto concurrente.

**KARLA
ELIZABETH
ANDRADE
QUEVEDO**
Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Firmado digitalmente por
KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO
Fecha: 2021.11.30
17:48:10 -05'00'

**DANIELA
SALAZAR
MARIN**
Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Digitally signed by
DANIELA SALAZAR
MARIN
Date: 2021.11.30
18:15:51 -05'00'

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente de las Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín, en la causa 1149-19-JP, fue presentado en Secretaría General, el 24 de noviembre de 2021, mediante correo electrónico a las 9:46; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

**AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI**
Dra. Aida García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado digitalmente por
AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

SENTENCIA No. 1149-19-JP/21**VOTO CONCURRENTE****Juez Constitucional Alí Lozada Prado**

1. Formulo este voto concurrente porque, si bien estoy de acuerdo con la decisión contenida en la sentencia, disiento parcialmente con su justificación. Las razones de mi discrepancia, que se expusieron en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional, se sintetizan a continuación.
2. En la sentencia, se ratificó lo resuelto por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura en la acción de protección N.º 10332-2018-00640, por la que se dejó sin efecto la resolución N.º 225741 del Ministerio del Ambiente que otorgó el registro ambiental para la fase de exploración inicial de la concesión minera N.º MAERA 2017-3159921, proyecto minero Río Magdalena, conformado por las concesiones Río Magdalena 01 (Código: 40000339) y Río Magdalena 02 (Código: 40000340).
3. Una de las argumentaciones que justificaron esta decisión fue que, en el caso, debía aplicarse el principio de precaución, en consideración a las posibles afectaciones del derecho al agua y a que en las áreas concesionadas se encuentra un bosque nublado, específicamente, el bosque protector Los Cedros. En esa argumentación, se estableció que el requisito determinante para aplicar el principio de precaución, la incertidumbre científica, se verifica por la inexistencia de estudios que establezcan el impacto que la actividad minera podría ocasionar en el bosque protector Los Cedros.
4. Debo admitir que doctrinariamente hay diversas maneras de concebir el principio de precaución y, en contraste, el principio de prevención. Sin embargo, considero que la manera de distinguir entre esos dos principios que mejor se ajusta al inciso primero del artículo 396 de la Constitución¹ es la siguiente:
 - 4.1. El principio de prevención prescribe que, ante la certidumbre científica de un daño a la naturaleza o a la salud humana, es *prima facie* obligatorio evitarlo. De aquí se sigue que, contrariamente a lo que se asume en la sentencia, el principio de prevención no implica necesariamente la autorización de la actividad nociva, bien podría impedírsela; todo depende del balance que se haga en el caso concreto entre la obligación –*prima facie*– de evitar el daño y las razones –también *prima facie*– favorables a la actividad de que se trate. Y, por su parte, el principio de precaución no implica necesariamente la prohibición de la

¹ El Estado adoptará las políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos, cuando exista certidumbre de daño. En caso de duda sobre el impacto ambiental de alguna acción u omisión, aunque no exista evidencia científica del daño, el Estado adoptará medidas protectoras eficaces y oportunas.

actividad; dicho principio, al igual que el de prevención, solamente contiene una obligación *prima facie* de evitar eventuales daños a la naturaleza o a la salud humana, obligación que debe balancearse con las razones que operen a favor de la actividad de que se trate.

- 4.2. Es decir, no hay razón alguna para vincular el principio de precaución con la prohibición de realizar una actividad y el principio de prevención con su autorización; lo contrario sería paradójico: a menor certeza científica, en la que se aplica el principio de precaución, se podría tomar una decisión de mayor impacto, la prohibición de realizar una actividad, decisión que estaría excluida del espectro de las que se pueden adoptar cuando se tiene mayor certeza científica, es decir, cuando es aplicable el principio de prevención. Pero, más importante inclusive: las decisiones que se pueden adoptar en cada caso específico, ya sea en función del principio de precaución o del principio de prevención, deben estar abiertas al mejor equilibrio posible de los intereses, derechos, principios y valores en juego en cada caso, por lo que no cabe asociar la prohibición o la regulación con uno solo de los mencionados principios.
- 4.3. La diferencia entre el principio de prevención y el de precaución, entonces, estriba en la certidumbre científica y en la incertidumbre científica del daño ambiental, respectivamente: la existencia del principio de precaución supone una ampliación del radio de protección dado por el principio de prevención cuando el conocimiento científico no permite aseverar con seguridad que una cierta actividad produciría afectación a la naturaleza o a la salud humana.
5. Un ejemplo de incertidumbre científica es la relativa a las consecuencias nocivas para la salud humana de las ondas electromagnéticas emanadas de antenas de telefonía celular: es posible que el conocimiento científico del futuro nos diga que dichas ondas son inocuas o que su nocividad es ínfima; de ahí que este sea un típico ejemplo en el que podría aplicarse el principio de precaución. En contraste, en el caso del bosque Los Cedros, el conocimiento científico nos dice que la actividad minera causaría, con certeza, daños ambientales; por consiguiente, el principio que debe operar es el de prevención. La falta de estudios de impacto ambiental respecto de dicho bosque limita la capacidad de caracterizar y dimensionar el daño que la industria minera causaría en la zona y, por tanto, la capacidad de realizar un balance exacto entre el principio de prevención y las razones favorables a la minería. Pero la falta de estudios de impacto ambiental no altera –más bien presupone– la certidumbre científica de que la actividad minera afectaría al bosque Los Cedros; de hecho, la propia sentencia contiene amplia información sobre los impactos que la actividad minera ocasiona en los bosques nublados.
6. En definitiva, por las razones expuestas, considero que si bien correspondía ratificar la decisión adoptada por la sentencia de apelación en el juicio N.º 10332-2018-00640, esta debió adoptarse aplicando el principio de prevención en lugar del principio de precaución pues, en la sentencia, se esgrimen razones del mayor peso para concluir (i) que existe certidumbre científica sobre el daño que la actividad minera provocaría en

el bosque Los Cedros, y (ii) que las razones favorables a la actividad minera no alcanzan a justificar el referido daño.

ALI VICENTE Firmado digitalmente
 por ALI VICENTE
LOZADA LOZADA PRADO
PRADO Fecha: 2021.12.01
 10:35:52 -05'00'
 Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Alí Lozada Prado, en la causa 1149-19-JP, fue presentado en Secretaría General, el 24 de noviembre de 2021, mediante correo electrónico a las 18:05; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA Firmado digitalmente
 por AIDA
SOLEDAD SOLEDAD
GARCIA GARCIA BERNI
BERNI
 Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 1149-19-JP/21**VOTO SALVADO****Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez**

1. Con fundamento en el artículo 92 y 190 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), formulo voto salvado respecto de la sentencia No. 1049-19-JP (“**sentencia de mayoría**”) que fue aprobada por el Pleno del Organismo en sesión del 10 de noviembre de 2021, con profundo respeto a los argumentos esgrimidos por el juez ponente de la causa y por los jueces constitucionales que votaron a favor de la sentencia, con los antecedentes y razones que expongo a continuación.

Cuestión previa

2. Como cuestión previa, es importante mencionar que la sentencia de mayoría es una sentencia de revisión emitida por la Corte Constitucional del Ecuador en ejercicio de la competencia prevista en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución que la autoriza a expedir sentencias que constituyen jurisprudencia vinculante para el desarrollo de las garantías jurisdiccionales en casos seleccionados por esta Corte. En los antecedentes procesales de la causa, consta que fue seleccionada por esta Corte para dictar una sentencia de revisión¹ y que luego la suscrita jueza formó parte de la Sala de Revisión² que conoció o aprobó el proyecto de sentencia con la finalidad de que sea conocido por el Pleno del Organismo³.
3. En tal virtud, es imperioso aclarar que los jueces que conformamos la Sala de Revisión en el decurso procesal de las causas constitucionales seleccionadas conocemos un proyecto de sentencia, y que, en tal virtud, al ser un proyecto de sentencia, tales actuaciones no condicionan ni enervan la decisión o voto del juez constitucional en el Pleno del Organismo, una vez que se produzca la deliberación de la causa y el juez forme su criterio sobre esta.
4. Por tanto, se deja constancia que en el presente caso, la suscrita jueza conoció un proyecto de sentencia en Sala de Revisión únicamente con la finalidad de que prosiga la causa, pero que se reservó de forma expresa sus observaciones y criterios,

¹ El 18 de mayo de 2020, con fundamento en los literales a) y b) del numeral 4 del art. 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), la Sala de Selección de la Corte Constitucional resolvió seleccionar la causa No. 1149-19-JP.

² La Sala de Revisión es parte de la estructura interna de la Corte Constitucional del Ecuador, organizada por el Pleno del Organismo y conformada por tres jueces constitucionales designados al azar. (Artículos 188 numeral 4, 191 numeral 3 y 199 de la LOGJCC).

³ Párrafo 6, sentencia de mayoría.

especialmente del decisorio respecto del caso concreto⁴. De tal suerte, que luego de la deliberación colectiva, por disentir de los criterios formulados en la sentencia que fue aprobada por la mayoría de los jueces constitucionales, expide el presente voto salvado.

Antecedentes y puntos de divergencia con la sentencia de mayoría

5. En la sentencia de mayoría, se revisó la sentencia de segunda instancia emitida por la Corte Provincial de Justicia de Imbabura dentro de la acción de protección No. 10332-2018-00640 presentada por el GAD de Santa Ana de Cotacachi en favor del Bosque Protector Los Cedros, en la cual se alegaron como vulnerados los derechos de la naturaleza, el derecho a un ambiente sano, el derecho al agua y la consulta ambiental. La Corte Constitucional confirmó la decisión adoptada que aceptó la acción propuesta por el GAD de Cotacachi, declaró la vulneración a los derechos de la naturaleza, el derecho al agua y ambiente sano de las comunidades aledañas al Bosque Protector Los Cedros, al derecho a ser consultados sobre decisiones o autorizaciones que puedan afectar al ambiente, ratificó la medida de reparación por la que se dejó sin efecto el registro ambiental y permiso de agua otorgados para las concesiones mineras Magdalena 01 y Magdalena 02; y, ordenó medidas de reparación adicionales.
6. Con estos antecedentes, si bien comparto la invocación de la Constitución, instrumentos internacionales y demás valores y principios constitucionales que protegen los derechos de la naturaleza citados a lo largo del análisis constitucional de la sentencia de mayoría, difiero de su aplicación al caso concreto, principalmente en los siguientes temas:

i) Justiciabilidad de los derechos de la naturaleza

7. En la Constitución del año 2008⁵, en efecto se reconocen los derechos de la naturaleza y a la naturaleza como sujeto de derecho. Coincido también en la invocación de los instrumentos internacionales relacionados y que conforme al artículo 11 numeral 9, el respetar y hacer respetar estos derechos integralmente, junto con los demás derechos constitucionales, es el más alto deber del Estado⁶. Asimismo, coincido en el rol de los jueces constitucionales de velar por tales derechos en las causas que se sometan a su conocimiento; sin embargo, considero que los jueces tienen el deber de ceñir sus actuaciones al marco constitucional vigente y al objeto de la garantía jurisdiccional que se active en concreto.

⁴ Acta de sesión del 5 de noviembre de 2020 de la Sala de Revisión de la Corte Constitucional del Ecuador. En esta se deja constancia que la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez aprobó el proyecto de sentencia dentro del caso No. 1149-19-JP, con la finalidad de que continúe con su trámite y sea puesto en conocimiento del Pleno del Organismo, sin perjuicio de las observaciones formuladas, particularmente en el decisorio del proyecto de sentencia presentado.

⁵ Constitución 2008, preámbulo, artículo 10, 73

⁶ El artículo 277 numeral 1 de la Constitución establece: “*Para la consecución del buen vivir, serán deberes generales del Estado: 1. Garantizar los derechos de las personas, las colectividades y la naturaleza*”.

8. En la sentencia de mayoría, se declaran vulneraciones a los derechos de la naturaleza en el marco de una acción de protección, cuyo objeto es precisamente el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución cuando existe una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial⁷, es decir, se presupone que existe una violación a un derecho constitucional por acciones u omisiones del Estado; sin embargo, a lo largo de la sentencia de mayoría no solo se invoca el principio precautorio relacionándolo al deber del Estado de tomar medidas de prevención frente al daño ambiental⁸ sino que se realizan afirmaciones sobre la incertidumbre o *riesgo* que presupone la aplicación de este principio⁹, generándose una fuerte tensión con el objeto de la garantía jurisdiccional en que tuvo lugar el presente caso; ya que, a diferencia de las medidas cautelares autónomas que

⁷ Artículo 88 de la Constitución de la República

⁸ Sentencia de mayoría: “54. *La idea esencial del principio precautorio consiste en que, aún ante la falta de suficiente evidencia científica, es mejor no asumir ciertos riesgos cuando estos pudieran derivar en graves daños que pueden incluso ser irreversibles.* 55. *En el caso bajo análisis, el GAD invocó expresamente el principio precautorio contenido en el artículo 73 de la Constitución en su demanda, para argumentar la violación de los derechos de la naturaleza. Este artículo dispone: El Estado aplicará 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.*

⁹ Sentencia de mayoría: “61. *Con base en estas disposiciones, en la legislación ambiental y en el bloque de constitucionalidad,*⁹ *esta Corte desarrolla los siguientes elementos del principio de precaución: 1) El riesgo potencial de daño grave e irreversible sobre los derechos de la naturaleza, el derecho al agua, al medio ambiente sano o la salud. Para aplicar el principio de precaución no es suficiente que simplemente exista un riesgo, pues es necesario que este riesgo se refiera a un daño grave e irreversible. El artículo 73 ilustra bien esta situación al referirse a la extinción de especies, destrucción de ecosistemas y alteración permanente de ciclos naturales, pues todos ellos son daños tan graves e irreversibles que la Constitución los ha incluido en la sección de derechos de la naturaleza, considerándolos una violación de los mismos; 2) Incertidumbre científica sobre estas consecuencias negativas, sea por ser aún objeto de debate científico, por desconocimiento, o por la dificultad de determinar tales consecuencias en virtud de la alta complejidad o numerosas variables involucradas. Esta es la característica fundamental del principio de precaución, y la que lo diferencia del principio de prevención. La incertidumbre científica para efectos del principio precautorio consiste en: la falta de certeza científica, la cual se refiere a efectos relativamente claros o posibles de una actividad o producto, pero sin evidencia adecuada para asignar probabilidades⁹, o en la ignorancia, la cual se refiere al desconocimiento tanto de estas probabilidades como de algunos de los posibles daños o efectos. (...). 3) Adopción de medidas protectoras oportunas y eficaces por parte del Estado. Al existir el riesgo de un daño grave e irreversible y justamente por la incertidumbre del conocimiento científico al respecto, es necesario no asumir el riesgo y que el Estado en el tiempo adecuado y de forma efectiva tome ciertas medidas que eviten⁹ estos posibles efectos negativos. Es decir, que cuando no existe certeza científica sobre el impacto o daño que supone alguna acción u omisión para la naturaleza, el ambiente o la salud humana, el Estado debe adoptar estas medidas eficaces y oportunas destinadas a evitar, reducir, mitigar o cesar tal afectación⁹. Por tanto, el principio de precaución privilegia, frente a la incertidumbre científica, la hipótesis plausible de que suceda el peor escenario: un daño grave e irreversible, aunque este ocurra a largo plazo. Hay que aclarar que la prohibición de un producto o proceso no es la única medida protectora a adoptar, aunque tal prohibición puede justificarse si el potencial daño es muy grave e irreversible.”*

pueden ser activadas ante una amenaza¹⁰, la acción de protección procede como garantía de conocimiento, cuando, en efecto, se vulneran derechos constitucionales¹¹.

9. Es de destacar además que la sentencia de mayoría reconoce la existencia del principio de prevención, lo conceptúa y lo diferencia del principio de precaución de la siguiente manera:

*“El principio de precaución se diferencia del principio de prevención en que este último se aplica cuando existe certeza científica sobre el impacto o daño, es decir cuando se conocen con anticipación tanto los efectos como sus probabilidades. En términos del artículo 396 de la Constitución -El Estado adoptará las políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos, cuando exista certidumbre de daño-. Es decir que **el principio de prevención conlleva la obligación estatal de exigir el cumplimiento de disposiciones, normas, procedimientos y medidas destinadas prioritariamente a eliminar, evitar, reducir mitigar y cesar la afectación**”¹². (énfasis añadido).*

10. Es decir, la sentencia de mayoría acepta que el principio de prevención opera cuando existe una *afectación*; sin embargo, descarta su aplicación al caso concreto y en su *ratio decidendi* analiza los hechos del caso y las actuaciones de los Ministerios o entidades involucradas en la acción de protección concluyendo que se vulneraron los derechos de la naturaleza en base al principio precautorio. De hecho, en la sentencia de mayoría se realiza un análisis detallado de los elementos del principio precautorio¹³, los aplica al caso concreto, y luego, concluye que no debió haberse concedido el registro ambiental o permisos de agua para la exploración minera en el Bosque los

¹⁰ Artículo 87 de la Constitución. Véase también sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador No. 16-16-JC párr. 35-37: “35. Esta Corte Constitucional ha identificado dos situaciones, no necesariamente secuenciales, en las cuales pueden proceder las medidas cautelares: (1) cerca de producirse una violación (amenaza); (...). El primer momento se da antes de la violación (...) La violación a los derechos no se ha consumado en el primer momento y solo cabría interponer medidas cautelares. Si se está produciendo la violación de derechos, se causa un daño, entonces procede la garantía jurisdiccional de conocimiento que corresponda- por ejemplo, la acción de protección - de forma conjunta con la medida cautelar (...) 36. De esta manera, la Corte realiza una distinción sobre cuándo procede la medida cautelar autónoma (...). Siguiendo este razonamiento, si el objeto es prevenir o evitar la vulneración de un derecho constitucional, se estaría ante una amenaza y, por tanto, procede una medida cautelar autónoma. Mientras que, cuando el objeto es interrumpir o cesar una vulneración de derechos constitucionales que ya se está produciendo, la medida cautelar puede interponerse conjuntamente con una garantía de conocimiento.”

¹¹ *Ibidem*.

¹² Sentencia de mayoría, párrafo 62.

¹³ Los elementos del principio de precaución implican la identificación de al menos los siguientes elementos: i) El riesgo potencial de un daño grave o irreversible que un producto o el desarrollo de una actividad pueda tener sobre los derechos de la naturaleza, el derecho al agua, al ambiente sano y la salud. ii) Incertidumbre científica sobre estas consecuencias negativas, sea por ser aún objeto de debate científico, por desconocimiento, o por la dificultad de determinar tales consecuencias en virtud de la alta complejidad o numerosas variables involucradas iii) La adopción de medidas protectoras eficaces y oportunas por parte del Estado. Frente al riesgo de daños graves e irreversibles sobre los cuales no tenemos certeza científica se deben adoptar las medidas que mejor protejan los derechos de la naturaleza, al agua, al ambiente sano y la salud.

Cedros¹⁴. Es decir, la sentencia de mayoría no asume que el principio de precaución esencialmente descansa en la noción de *riesgo* y no de *afectación*, generando tensiones con el objeto del proceso de origen (acción de protección) cuyo objeto precisamente es la *afectación* de derechos constitucionales, y aceptando que es posible conceder una acción de protección ante un *riesgo*; con lo cual disiento expresamente ya que ello es incompatible con el diseño constitucional vigente.

11. En este sentido, si bien no es posible limitar un principio constitucional a una garantía en concreto, es plausible reconocer estrechas relaciones entre principios y garantías. De tal suerte que es evidente que las medidas cautelares autónomas pueden contribuir transitoriamente a la eficacia y oportunidad de las medidas adoptadas en el marco del principio precautorio y no una acción de protección; y que, por otra parte, el principio de prevención se encuentra estrechamente relacionado con el análisis constitucional en una acción de protección en el que puede juzgarse de forma definitiva y declarar la vulneración a derechos de la naturaleza.

ii) La aplicación de las normas y principios constitucionales

12. Para la resolución de casos concretos, es necesario interpretar la Constitución y el ordenamiento jurídico de forma integral. En el presente caso, se trata de concesiones mineras concedidas y la existencia de un Bosque Protector; en tal medida era necesario acudir a las normas y principios constitucionales relativos al derecho a la naturaleza, pero también a las normas y principios constitucionales relacionados a la minería en el Ecuador; en especial el artículo 407 de la Constitución que señala:

“Art. 407.- Se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. Excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular. Se

¹⁴ Sentencia de mayoría, **párrafo 160**: “(...) *“verificado el riesgo de daños graves o irreversibles a la naturaleza en el ecosistema Los Cedros y a sus especies endémicas bajo alto riesgo de extinción, la Corte considera pertinente la aplicación del principio de precaución y consecuentemente la adopción de medidas protectoras eficaces y oportunas. En ese sentido, tal medida debió traducirse en abstenerse de otorgar el registro ambiental para exploración minera inicial en Los Cedros, el cual se encuentra relacionado a otros actos de autoridad pública anteriores y posteriores, así como a actuaciones de ENAMI EP y Cornerstone en la fase de exploración inicial “ (...); párrafo 135*: “Así, esta Corte con base en la información revisada y que ha sido sintetizada en párrafos anteriores ha observado que existen motivos razonables que evidencian que la realización de la actividad minera podría provocar una afectación grave en el ejercicio del derecho al agua de las poblaciones aledañas al Bosque Protector Los Cedros, así como también, al ecosistema. En este escenario, el principio precautorio no fue observado por el MAAE, ni por Senagua. Consecuentemente, este Organismo concluye en la vulneración de este principio aplicado al derecho al agua y considera que no debe realizarse actividad minera en el Bosque Protector Los Cedros”; **párrafo 252**: “En el caso bajo análisis, la Corte observó que el MAAE no cuenta con dicha información sobre el bosque Los Cedros y, como se ha visto en las secciones anteriores de esta sentencia, tampoco ha desarrollado una política pública para un manejo acorde a las características de este ecosistema. Esta grave falencia derivó en la emisión del registro ambiental sin las precauciones necesarias afectando el derecho al ambiente sano”.

prohíbe todo tipo de minería metálica en cualquiera de sus fases en áreas protegidas, centros urbanos y zonas intangibles”.

13. La sentencia de mayoría, luego de referir el artículo 407 de la Constitución en el análisis del caso concreto afirma:

“140. Esta interdependencia eco-sistémica es una de las razones por las que la Corte no puede aceptar la interpretación de los accionados en el sentido de que el artículo 407 de la Constitución que prohíbe actividades extractivas de recursos no renovables en las áreas protegidas, centros urbanos, y en zonas declaradas como intangibles tiene un carácter excluyente y taxativo. Si bien es claro que en esta disposición el constituyente prohíbe actividades extractivas expresamente en estas áreas, de ello no se concluye que tales actividades están automática o incondicionalmente autorizadas en el resto del territorio nacional, o que, verificadas las condiciones constitucionales y legales, no se puedan restringir o suspender tales actividades en zonas distintas, bajo un análisis caso a caso.

141. En efecto, no sería lógico afirmar que los derechos de la naturaleza, el derecho al agua, y el derecho humano al ambiente sano y equilibrado tienen vigencia sólo en las áreas protegidas y zonas intangibles. Por el contrario, las obligaciones de protección de estos derechos rigen para las autoridades públicas en todo el territorio nacional, y deben ser por tanto analizadas conforme a la Constitución y la normativa infraconstitucional al autorizar, restringir o regular dichas actividades extractivas”. (énfasis añadidos)

14. La suscrita jueza, según su criterio, disiente estas afirmaciones por dos razones: 1) Estas afirmaciones presuponen que la actividad minera afecta por sí misma la naturaleza, el derecho al agua o al ambiente sano y equilibrado; 2) Extienden el ámbito de la prohibición constitucional establecida en el artículo 407 de la Constitución.
15. En relación a lo primero, considero que la actividad extractiva por sí sola no genera destrucción de la naturaleza (especies, ecosistemas) ni vulnera derechos de la naturaleza. En primer lugar, las actividades de extracción para que existan como tal deben cumplir varias fases y estudios que se encuentran plenamente regulados para que se ejecuten actividades mineras con responsabilidad ambiental. De ahí que, este Organismo ha reconocido que, en atención al artículo 27 de la Ley de Minería, la expresión “explotación minera” debe entenderse como la ejecución de actividades que han observado el orden secuencial siguiente “(i) prospección, (ii) exploración, (iii) explotación, (iv) beneficio, (v) fundición, (vi) refinación, (vii) comercialización y(viii) cierre de minas”¹⁵ y solo con la consecución de dichas actividades de forma secuencial, se podrían alcanzar los objetivos que se persiguen al desarrollar actividades mineras con responsabilidad ambiental. Aquello debe de entenderse en observancia a las excepciones reconocidas en el texto constitucional, respecto a la prohibición de todo tipo de minería metálica en cualquiera de sus fases, en áreas protegidas¹⁶.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 1-20-CP/20. Párr. 36

¹⁶ CRE: “Art. 407.- Se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. Excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de

16. En el mismo sentido, la Corte ha concluido que *“no es posible realizar la explotación sin que previamente se hayan desarrollado actividades de prospección y exploración; y a su vez, no es posible llegar a la fase de comercialización si es que previamente no se ha realizado la fase de explotación; pese a que dichas actividades no necesariamente recaen en un mismo sujeto de la actividad minera (...)”*¹⁷.
17. Esta Corte también ha hecho énfasis en que es necesario realizar estudios ambientales técnicos e independientes que garanticen los derechos de la naturaleza: *“las autoridades destinadas a emitir estos permisos deben ser garantes de los derechos de la naturaleza y del acceso al agua. Por lo tanto, deben ejercer un estricto control del cumplimiento de requisitos constitucionales, legales e infralegales y anticipar la responsabilidad que podría implicar el emitir autorizaciones que supongan vulneraciones de derechos constitucionales por no haber adoptado las previsiones necesarias.”*¹⁸
18. Por tanto, considero que cumpliendo con los requisitos de cada fase existe la posibilidad de que el Estado a través del órgano técnico, autorice la actividad minera con responsabilidad ambiental, en cumplimiento de las normas constitucionales y legales, sin afectación de los derechos de la naturaleza u otros.
19. En cuanto a lo segundo, la interpretación del artículo 407 de la Constitución que se da en la sentencia de mayoría, no solamente reconoce la existencia de la prohibición a la actividad extractiva en áreas protegidas establecida en el artículo 407 de la Constitución -lo cual es ineludible porque la norma es clara en su texto- sino que amplía su alcance. En el análisis constitucional efectuado, bajo la incertidumbre del daño que se puede ocasionar, se afirma que la prohibición constitucional puede regir en *“zonas distintas”* a las determinadas por la misma norma constitucional. De tal suerte que, a mi juicio, se está condicionando las actividades extractivas por la *“incertidumbre”* de los efectos que podría ocasionar y ocasionando una indeterminación respecto de los territorios en los que se podría realizar actividades extractivas. Esto, considero, va en desmedro de las mismas competencias estatales y exclusivas¹⁹ para delimitar áreas protegidas o zonas intangibles, porque se diluye su diferenciación con el resto del territorio; y, además condiciona el desarrollo de un sector estratégico²⁰ como la explotación regulada de los recursos naturales del Estado que además son de propiedad de este y la consecuente participación del Estado en los

interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular.

Se prohíbe todo tipo de minería metálica en cualquiera de sus fases en áreas protegidas, centros urbanos y zonas intangibles.”

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 6-20-CP/20. Párr. 43

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia No. 32-17-IN/21, párr. 73.

¹⁹ Artículo 261.3 de la Constitución

²⁰ Artículo 313 de la Constitución.

beneficios del aprovechamiento de estos recursos, que se encuentran reconocidos y normalizados constitucionalmente²¹.

20. A criterio de la suscrita jueza, el texto constitucional debe ser interpretado de forma armónica con los derechos constitucionales, pero también con las normas que regulan el sector estratégico de la actividad minera. Por otra parte, si bien coincido en la protección de los derechos de la naturaleza, al agua o al medio ambiente sano, en que estos son justiciables²² y en su desarrollo progresivo a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas²³, no es factible otorgarle a estos derechos un carácter omnímodo, absoluto o prevalente sobre otros derechos o normas constitucionales llegando al punto de excluir toda actividad extractiva; más aún, cuando en la norma constitucional expresamente reconoce limitaciones. En el caso, el mismo artículo 407 de la Constitución reconoce que la prohibición constitucional de las actividades extractivas en áreas protegidas tiene una excepción en aras del interés nacional, pues es factible promocionar un mecanismo de democracia directa como la consulta popular e intervención del Ejecutivo y la Asamblea para realizar actividades extractivas en tales áreas.
21. Tampoco es factible extender el alcance de una norma constitucional en desmedro de su texto y voluntad del constituyente, ya que la Constitución impone el deber de interpretar las normas constitucionales *“por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad. En caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional”*²⁴; por tanto, disiento de las afirmaciones antes señaladas de la sentencia de mayoría y considero que la aplicación del artículo 407 de la Constitución debe realizarse y aplicarse a casos concretos respetando su texto y voluntad del constituyente.

iii) El desarrollo progresivo de los derechos y su aplicación a casos concretos

22. Como se dijo el desarrollo de los derechos es progresivo, sin embargo, en el marco de la seguridad jurídica, deben analizarse los casos según el escenario constitucional y jurisprudencial vigente a la época de los hechos. En la sentencia de mayoría, se realizan importantes desarrollos jurisprudenciales para definir el principio precautorio, y estándares para la aplicación de una consulta ambiental.

²¹ Artículo 408 de la Constitución

²² Artículo 11.3 de la Constitución

²³ Artículo 11. 8 de la Constitución.

²⁴ Artículo 427 de la Constitución.

23. Si bien se citan normas constitucionales y legales que referían al principio precautorio²⁵ y otras relativas a la consulta ambiental²⁶, debe reconocerse que estas normas por sí solas no desarrollan los estándares ni el contenido de estas instituciones a cabalidad y que más bien se las está dotando de contenido de forma importante en la sentencia de mayoría.
24. Coincido en la vigencia constitucional del principio precautorio para protección de los derechos de la naturaleza, en la realización de la consulta ambiental en los términos previstos en la Constitución y en los estándares que se han desarrollado para proteger el derecho de participación de la ciudadanía; sin embargo, disiento en que dichos estándares que están siendo prácticamente creados en la jurisprudencia constitucional ecuatoriana en este momento sean aplicados de forma retroactiva a la acción de protección que tuvo lugar en el caso seleccionado en la presente causa.
25. En este sentido, si bien es cierto que, en ejercicio de las competencias de revisión, la Corte Constitucional del Ecuador, tiene las posibilidades de desarrollar jurisprudencia vinculante y de revisar el caso concreto. Esta última actividad de revisar el caso concreto está supeditada, como se dijo, al escenario constitucional y jurisprudencial de los hechos; por tanto, si bien comparto el desarrollo jurisprudencial que se ha dado como jurisprudencia relevante, principalmente, en el principio precautorio y los estándares de la consulta ambiental, no comparto en que sean aplicados al Estado ecuatoriano en el caso concreto y consecuentemente declararlos vulnerados²⁷.
26. En este sentido, considero que no era factible reprochar al Estado por incumplir el principio precautorio sobre la base del contenido que se está creando en la presente sentencia ni tampoco haber declarado que se vulneró la consulta ambiental con los estándares desarrollados. A mi juicio, pudieron haberse analizado los hechos y las cuestiones medulares sobre la base del escenario constitucional y jurisprudencial de la época y, para casos posteriores, establecer los estándares para la protección de la naturaleza a través del principio precautorio y la aplicación de la consulta ambiental; inclusive, de haberse acreditado vulneraciones que no fueron reparadas por las instancias inferiores en las sentencias sujetas a revisión, era factible realizarlo, teniendo en cuenta además que la acción de protección fue previamente concedida y que la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura de 19 de junio de 2020 ya había dejado sin efecto el registro ambiental y permisos de agua otorgados para las concesiones mineras Magdalena 01 y Magdalena 02. Es más, era factible, en respeto de la seguridad jurídica, ampliar las medidas de reparación con

²⁵ Artículo 73 y 396 de la Constitución, artículo 19 de la Ley de Gestión Ambiental vigente a la fecha de emisión del registro ambiental, entre otras.

²⁶ Artículo 398 de la Constitución, artículo 82 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC), artículo 184 del Código de Ambiente, Artículo 68 de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, Artículo 28 de la Ley de Gestión Ambiental (LGA) fue la normativa aplicable para otorgar el registro ambiental, Artículo 87 Ley de Minería, entre otros.

²⁷ Véase el decisorio de la sentencia de mayoría, declara vulnerados los derechos de la naturaleza, el derecho al agua y ambiente sano de las comunidades aledañas al Bosque Protector Los Cedros, al derecho a ser consultados sobre decisiones o autorizaciones que puedan afectar al ambiente.

medidas de no repetición o de reparación integral, pero sobre la base de la aplicación de normas previas, públicas, claras conforme al artículo 82 de la Constitución.

Por todas las consideraciones expuestas, disiento de la decisión arribada en la presente causa.

HILDA
TERESA
NUQUES
MARTINEZ

Firmado digitalmente por
HILDA TERESA
NUQUES MARTINEZ
Fecha: 2021.12.01
10:53:19 -05'00'

Dra. Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, en la causa 1149-19-JP, fue presentado en Secretaría General, el 24 de noviembre de 2021, mediante correo electrónico a las 20:57; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente por
AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 1149-19-JP/21**VOTO SALVADO****Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce**

1. Con el acostumbrado respeto a los argumentos esgrimidos por el juez ponente y por los magistrados que votaron a favor de la causa N° 1149-19-JP de 10 de noviembre de 2021, me permito disentir con el voto de mayoría respecto de algunos razonamientos que soportan el análisis de la sentencia de revisión de la garantía jurisdiccional de acción de protección interpuesta por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santa Ana de Cotacachi en favor del “Bosque Protector Los Cedros”¹. La disidencia gira en torno a los siguientes argumentos:

Aspectos generales:

2. En el párrafo 51 de la sentencia de mayoría se menciona que: “[l]os derechos de la naturaleza plantean que para armonizar su relación con ella, sea el ser humano el que se adapte de forma adecuada a los procesos y sistemas naturales”, tal aseerción, aunque aparente ser un mero postulado ontológico comporta en sí misma una delimitación conceptual poco equilibrada entre lo que representa la relación “*ser humano-naturaleza*”; puesto que en contraste con el antropocentrismo utilitarista, esta idea se orienta hacia un ecocentrismo extremo en el que se condiciona la actividad humana (sin importar distinciones) hacia la proscripción de cualquier modificación -acaso permanente- de un entorno natural.
3. Por lo tanto, no se trata de establecer la preeminencia de la naturaleza sobre el ser humano, ni viceversa; ya que ello conduce incorrectamente a un concepto binario reduccionista de una u otra postura. Debe existir un equilibrio entre la protección ambiental, que procede conforme los procedimientos y reglas previstas en el ordenamiento jurídico y el desarrollo de las actividades antrópicas de una manera racional, sostenible y sustentable. De tal manera, que así como resulta importante proteger al entorno natural cuando se encuentre en riesgo un ecosistema, también es trascendente promover el desarrollo y la distribución equitativa de la riqueza generada por la gestión responsable de los recursos naturales².
4. Es así que, constitucionalmente se establece que la protección ambiental se despliega en varias figuras que deben ser debidamente entendidas e integradas para su operatividad. El artículo 14 de la Carta Constitucional determina que: “*Se reconoce el **derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado** (...) Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la*

¹ Dentro del proceso signado con el No. 10332-2018-00640.

² Art. 3.5 de la Constitución de la República.

*biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la **prevención del daño ambiental** y la recuperación de los espacios naturales degradados”* (énfasis agregado). En tanto que el artículo 73 inciso primero de la Constitución establece que: “*El Estado aplicará 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”* (énfasis añadido).

5. La ubicación de estas dos disposiciones constitucionales dan cuenta de su alcance y esencia. El artículo 14 consta en el Título II “Derechos”, Capítulo Segundo “Derechos del buen vivir”, Sección Segunda “Ambiente sano”, de la Carta Constitucional, es decir, reconoce un derecho de las personas; mientras que el artículo 73 que se encuentra en el Título II “Derechos”, Capítulo Séptimo “Derechos de la naturaleza”, de la Constitución, contiene un derecho reconocido al entorno natural. De ello se desprende que la “prevención” es una figura aplicable para precautelar el derecho de las personas ante el riesgo de un daño ambiental; en tanto que la “precaución” es una medida para salvaguardar a la naturaleza ante el peligro de la destrucción de los ecosistemas.
6. Es por ello, que en el Título VI “Régimen del buen vivir”, Capítulo Segundo “Biodiversidad y recursos naturales”, Sección Primera “Naturaleza y ambiente” de la Norma Suprema, en el artículo 396 primer inciso determina en la primera parte que: “*El Estado adoptará las políticas y **medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos, cuando exista certidumbre de daño**”* (énfasis agregado) ; y, en la segunda parte establece que: “*En caso de duda sobre el **impacto ambiental de alguna acción u omisión, aunque no exista evidencia científica del daño, el Estado adoptará medidas protectoras eficaces y oportunas**”*. (énfasis añadido)
7. De la lectura sistemática de estas disposiciones constitucionales se denota lo siguiente: **i)** que los mecanismos que evitan un eventual daño ambiental -como afectación al derecho de las personas al ambiente sano- corresponden al concepto de la *prevención*, por ello, el ordenamiento jurídico prevé medios para prevenir este riesgo como son los estudios de impacto ambiental *ex ante* y *ex post* en las etapas que sean exigibles y que se basan en la certidumbre del daño; y, **ii)** que las medidas protectoras ante el peligro de la destrucción de ecosistemas, forman parte de los derechos de la naturaleza, que se encuadran dentro de la figura de la *precaución*, habilitando la intervención del Estado en caso de duda o cuando no haya evidencia científica del daño en función del principio *indubio pro natura*.
8. Dentro de este contexto cabe relieves que el principio de *prevención* que regularmente opera durante el decurso de una actividad sujeta a autorización, se materializa a través de mecanismos jurídicos tales como la evaluación del impacto ambiental o el procedimiento para la obtención de licencias y autorizaciones administrativas, cuya finalidad es la de prever el posible daño ambiental y actuar en base a ese conocimiento en merced de la protección del medio ambiente; en tanto que el principio de *precaución* se aplica en los casos en que ese conocimiento previo está completamente ausente y el riesgo del daño que puede sobrevenir es en extremo incierto, al punto de que no se pueda tener un conocimiento al menos generalizado de los efectos de una determinada actividad.

9. Estas dos figuras no pueden confundirse, ya que responden a su propia razonabilidad, de tal forma que si una actividad sobre los recursos naturales ha sido autorizada y cuenta con estudios, planes y permisos, la posibilidad para precautelar posibles daños y contingencias ambientales será indudablemente la *prevención*, mas no la *precaución* ambiental. Es decir, no se puede dictar una intervención estatal aduciéndose *precaución* del riesgo, si se han conferido autorizaciones, estudios y permisos sobre la base del principio de *prevención*, que actúa debido al conocimiento previo y generalizado de la certidumbre del daño; esto sin perjuicio de que se produzca en efecto un daño ambiental, a pesar de la *prevención*, y se genere la responsabilidad ambiental objetiva e imprescriptible según los incisos segundo a cuarto del antedicho artículo 396 de la Constitución.
10. Por otro lado, no se puede obviar como lo hace la sentencia que en el presente caso se han emitido los respectivos permisos, los cuales se han consignado en aplicación del principio de *prevención*, toda vez, que el ejercicio de las labores mineras no es una actividad en reciente descubrimiento sobre la cual no exista un amplio registro de sus efectos; por lo que se denota que la sentencia no parte -como debería- de la premisa de la existencia de una *prevención* ambiental dada por la información concreta sobre los impactos de los proyectos mineros autorizados, para en su lugar dar paso a una malentendida *precaución* alegándose la falta de información específica, lo cual deviene en improcedente.

Efectos concretos:

11. De todas formas, más allá de estas diferencias generales o abstractas el fallo de mayoría en comento, plantea problemas de practicidad y estos vienen dados por la forma en cómo se concibe al principio de precaución ambiental. En el párrafo 61.2 de la sentencia se menciona que la incertidumbre científica se aplica “[a]unque se conozca a priori todos o algunos de los potenciales daños o efectos negativos que estos producen, [pero] no se han establecido de forma científica, estableciendo probabilidades, las específicas relaciones causa-efecto entre la actividad o producto y dichos daños. Esta limitación del conocimiento científico puede deberse a la alta complejidad de un sistema o fenómeno. La incertidumbre científica puede también evidenciarse en debates científicos no resueltos o ausencia o insuficiencia de conocimientos sobre estos efectos”.
12. En relación a lo anterior se coincide en que el cumplimiento del principio de precaución debe ser sujeto a un riguroso escrutinio técnico; sin embargo, inquieta el alcance con el cual se está valorando a este principio ambiental, en razón de que el estándar que se estaría imponiendo, no es el de superar un umbral de incertidumbre científica (conocer o tener registros de los posibles efectos de la actividad, obra o proyecto de modo general), sino el de determinar sus consecuencias o impactos dentro de un entorno específico, situación que es propia de un análisis casuístico de factibilidad (estudios de impactos ambientales), lo que obviamente no se circunscribe a un contexto de incertidumbre de la comunidad científica, sino a una insuficiencia de información técnica en concreto.

13. Además, se percibe una especie de sesgo hacia las actividades extractivas entendiéndolas como altamente perniciosas y destructivas, sin considerar la existencia de otros tipos de conocimientos generalizados sobre la minería, tales como sus métodos de extracción y los posibles efectos no lesivos que ellos podrían generar en entornos naturales de alta sensibilidad³.
14. Dicho esto, se debe considerar que dadas las connotaciones y variaciones de la ejecución de una actividad tan técnica (como la minería) se pueden prever o conjeturar sobre sus posibles contingencias y riesgos ambientales, pero no tener una certeza científica invariable de lo que podría o no ocurrir (como parece ser el estándar que se exige); es por ello, que en los planes y estudios ambientales se consideran estos aspectos (riesgos) para la aprobación de los respectivos permisos, así como la ejecución de actividades de monitoreo, seguimiento, inspecciones y auditorías ambientales.
15. En ese sentido, la certeza puede circundar en que existan posibles riesgos y que se afecten especies, pero no por ello se debe prohibir la ejecución de las actividades, obras o proyectos en todos los casos, pues es ahí donde entra en juego el principio de prevención para mitigar o eliminar las consecuencias ambientalmente nocivas de la actividad.
16. Con la forma en cómo se erige la sentencia in examine, da impresión de que basta con que exista un riesgo para que se prohíba una actividad, lo cual puede generar la errada percepción de que nuestro modelo de justicia constitucional contempla una fórmula de restricción absoluta de posibles riesgos ambientales, pudiéndose incluso vaciar de contenido la dispensa contenida en el artículo 407 de la CRE.
17. Lo dicho precedentemente son cuestiones trascendentales que no han pasado desapercibidas en nuestra Carta Suprema, no se debe perder de vista que ha sido el propio constituyente quien en el artículo 407 de la Constitución de la República (“CRE”) contempló la posibilidad de autorizar excepcionalmente “vía declaratoria de interés nacional” el ejercicio de actividades extractivas de recursos naturales no renovables dentro del sistema nacional de áreas protegidas (ecosistemas más frágiles que los bosques protectores); por lo cual, es evidente que el paradigma constitucional ecuatoriano plantea una justa medida entre el marco de protección de los derechos de la naturaleza y el impulso de actividades productivas por parte del Estado, como un medio idóneo para alcanzar una efectiva promoción de derechos (v.gr., educación, salud, vivienda, empleo), así como la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo⁴.

Aplicación del principio de prevención:

18. Para este caso en particular se considera que existen algunos matices que nos hacen inferir

³ Cabe relieves que existen varios métodos de bajo impacto ambiental que se realizan dentro de la fase de exploración o identificación de las características del yacimiento, por ejemplo: la fotogeología, gravimetría, radiometría, etc.).

⁴ Arts. 275 y 276 de la Constitución de la República.

que lo más idóneo sería la aplicación del principio de prevención en lugar del principio de precaución. Así, por ejemplo, en la sentencia existe evidencia y en ese contexto, certeza científica de las especies que habitan en la zona, niveles de vulnerabilidad y datos de su georreferenciación, al igual que la identificación de las fuentes hídricas (párrs. 70 al 110); información valiosa con la que ciertamente se permitirían generar rigurosas medidas de mitigación o disminución de impactos ambientales negativos; es decir, aplicar los elementos de la prevención de los posibles efectos adversos de la actividad.

19. Ahora bien, preocupa de sobremanera que la Corte Constitucional llegue al punto de desbordar sus competencias y establezca conclusiones técnicas de altísima complejidad como que: *“1) la fragilidad, biodiversidad, endemismo, y en general, un nivel de biodiversidad y complejidad que implica un número tan alto de variables y relaciones que imposibilita un estudio adecuado de las probabilidades del impacto ambiental de la minería metálica en el bosque (...) esto hubiera llevado al MAE a considerar que actualmente no existe la certidumbre o certeza científica planteada por los accionados sobre el tipo y magnitud del impacto o daño de la explotación de minería metálica en este bosque”*; es decir, que este Organismo asume y da por sentado que ningún estudio o evaluación de impacto ambiental podría resultar suficientes a fin de demostrar técnicamente la plausibilidad de ejecutar actividades mineras de forma ambientalmente responsable, sustentable y sostenible dentro del bosque “Los Cedros”.
20. Todas estas apreciaciones provocan que se termine por restarle valor y eficacia práctica al principio de prevención orillándolo a un nivel de inaplicación en el que exista una tendencia a prohibir por precaución el ejercicio de actividades (que no cuentan con estudios definitivos), cuando su esencia es justamente la de reducir las posibles contingencias que se han logrado advertir en virtud de la información con la que se cuenta.
21. En la sentencia de mayoría se señala que por el principio procesal de inversión de la carga de la prueba le correspondía al titular de la concesión minera y sus operadores justificar con los **estudios de impacto ambiental** que no existiría una afectación grave o irreversible al ecosistema del bosque protector “Los Cedros”. Este tipo de exigencias en una etapa donde no se requiere contar con dichos estudios especializados, contrarían el ámbito de protección del derecho a la seguridad jurídica de los promotores de la actividad; por lo que, dentro de este caso no se estima prudente que se impongan como estándares probatorios mínimos requerir infaliblemente tal información, más aún cuando el andamiaje normativo ambiental y minero no obligaba a contar con estudios a “mediano y largo plazo” para una fase o actividad que en ese estado del procedimiento no resultaba exigible.
22. Con este tipo de afirmaciones concurren al menos tres posibles escenarios gravosos, a saber: **i)** a pretexto de efectuar un análisis jurisdiccional se estaría hasta cierto punto socavando las competencias técnicas del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica; **ii)** se estaría tomando al principio de precaución ambiental como una regla de proscripción radical; y, **iii)** se está invocando erradamente una supuesta incertidumbre

científica del daño para justificar la ausencia de información técnica específica que, dicho sea de paso, conforme la ley de la materia no se requería para la fase de exploración minera inicial.

23. En cuanto a la adopción de las medidas de reparación se observa que las mismas no se compadecen con la naturaleza del principio de precaución. Aquí cabe realizar una disquisición importante, ya que conforme lo determina el artículo 396 de la CRE, el Estado deberá adoptar las medidas protectoras eficaces y oportunas, aun cuando no existe evidencia científica del daño; de la exégesis de esta regla constitucional se colige que la intervención estatal se encuentra condicionada a la inexistencia de “la certeza del daño”; en consecuencia, las medidas que se impongan en virtud de este principio deberían considerar al menos tres aspectos fundamentales:

- Estas tienen una naturaleza *-prima facie-* cautelar, es decir, que pueden estar sujetas a criterios de revisibilidad acorde a la información posterior que se pueda aportar en el proceso.
- Serán graduales en el sentido de que deben considerarse aspectos que no impliquen *ab initio* una restricción absoluta y perenne, por ejemplo, la posibilidad de disponer como primera opción la suspensión de la actividad, obra o proyecto.
- Serán definitivas de *última ratio*; esto es, cuando dentro del conocimiento de la garantía jurisdiccional de tutela de derechos se verifique la existencia de un obstáculo técnico o jurídico que resulte manifiestamente insubsanable, como cuando se requiera de la implementación de una tecnología inexistente o experimental.

24. Si se toma como referencia la *ratio decidendi* del precedente objeto de discusión se colige que el mismo ratifica la sentencia de segunda instancia emitida dentro de la garantía jurisdiccional materia de revisión, pero mediante otro análisis en el que se aplica el principio de precaución para ordenar *-inter alia-* que: “*No deben realizarse actividades que amenacen a los derechos de la naturaleza dentro del ecosistema del Bosque Protector Los Cedros, lo cual, incluye la actividad minera y todo tipo de actividad extractiva (...) La Empresa Nacional Minera EP y las empresas aliadas o asociadas deberán abstenerse de realizar cualquier tipo de actividad en el Bosque Protector Los Cedros, retirar la infraestructura que haya sido edificada en dicho bosque, si la hubiera, y reforestar las zonas que hayan sido afectadas por dicha infraestructura o por la apertura de senderos*”⁵.

25. Es por ello, que el presente caso donde se han otorgado concesiones, realizado inversiones, conferido permisos y consolidado situaciones jurídicas, lo más adecuado no es disponer una prohibición absoluta de las actividades, sino aplicar el principio de prevención para que en un espacio de tiempo prudencial los gestores de la actividad puedan presentar estudios o evaluaciones de impacto ambiental serias que determinen si

⁵ Párrafo 348, literales a) y b).

es factible o no continuar con el desarrollo de otras fases de la actividad minera, sin que se tenga que subvertir el orden normativo contemplado en la legislación vigente. La suscrita juzgadora enfatiza en que debe existir una debida armonía entre los principios de precaución y prevención ambiental, sin que el primero termine por desplazar al segundo, exigiendo como en este caso un rigor científico que puede ser previsible, pero no exacto o invariable.

Consideraciones adicionales:

- 26.** A modo de corolario, **a pesar de que no comparto** con el razonamiento esgrimido en la sentencia de marras, es importante dejar en claro un asunto del cual no se ocupa el voto de mayoría, esto es, que si se ha considerado, bajo su criterio, que proceden medidas de reparación adicionales a las dispuestas en el proceso de origen, se debió establecer de forma clara este aspecto, no bastando con disponer de forma indeterminada que se prohíben las actividades mineras y se retire la infraestructura existente dentro del bosque “Los Cedros”.
- 27.** Como se ha podido evidenciar dentro del caso *in comento*, la gestión de la actividad minera dentro del referido bosque también involucra a personas jurídicas de derecho privado⁶, por lo que el fallo objeto de divergencia debió realizar un pronunciamiento al menos sumario sobre las repercusiones que revisten tales medidas en relación a estas terceras personas, mismas que forman parte del encadenamiento de la actividad minera⁷.
- 28.** De manera que, si el fallo de mayoría consideró que existe una vulneración de derechos humanos y de la naturaleza (cuestión que no comparto), se debió advertir sobre la aplicación de las causales de caducidad de derechos mineros prescritas en los artículos 115 y 117 de la Ley de Minería, con miras a que el Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica; y, Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables incoen las acciones administrativas conducentes a revertir y anular los contratos, títulos, licencias, permisos y concesiones mineras catastradas dentro del bosque protector “Los Cedros”. Los aludidos artículos disponen que:

“Art. 115.- Caducidad por Declaración de Daño Ambiental.- (Reformado por la Disposición Reformatoria Novena del Código Orgánico del Ambiente, R.O. 983-S, 12- IV-2017).- El Ministerio Sectorial deberá declarar la caducidad de las concesiones mineras cuando se produzcan daños ambientales, sin perjuicio de la obligación del concesionario de reparar los daños ambientales causados.”

⁶ En el párr. 157 de la sentencia de mayoría se reconoce que: “A raíz de estos actos de autoridades públicas, las empresas ENAMI EP y Cornerstone, pública la primera y privada la segunda, iniciaron en Los Cedros actividades de exploración minera en su fase inicial (...)”.

⁷ Vale aclarar que los derechos mineros no comprenden únicamente el otorgamiento de concesiones mineras, ya que como lo señala el artículo 17 de la Ley de Minería, estos abarcan: “aquellos que emanan tanto de los títulos de concesiones mineras, contratos de explotación minera, licencias y permisos, como de las autorizaciones para instalar y operar plantas de beneficio, fundición y refinación, y de las licencias de comercialización”.

La calificación del daño ambiental, se efectuará de conformidad con las disposiciones del Código Orgánico del Ambiente. Cuando haya afectación de recursos hídricos a causa de las actividades mineras, la calificación de daño ambiental deberá considerar el pronunciamiento de la autoridad única del agua.

El procedimiento y los requisitos para la declaración de daño ambiental estarán contenidos en el reglamento general de la normativa ambiental vigente”.

“Art. 117.- Caducidad por Violación de los Derechos Humanos.- El Ministerio Sectorial deberá declarar la caducidad de una concesión minera si se ha producido violación de derechos humanos, ya sea por parte del concesionario o de sus representantes, así como de sus contratistas, especialmente de las compañías de seguridad que actúen en nombre del concesionario o quien haga sus veces, para lo cual deberá contar previamente con sentencia ejecutoriada dictada por Juez competente que determine violación de derechos humanos”.

29. En mérito de lo expuesto, me permito consignar el presente voto salvado esperando que los criterios aquí razonados sean considerados en futuros debates, a fin de profundizar sobre los efectos y alcance práctico del principio de prevención ambiental, que sin lugar a dudas no es un asunto que se encuentre del todo clarificado por la jurisprudencia constitucional.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL
PONCE

Firmado digitalmente por
CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE
Fecha: 2021.12.01
13:48:45 -05'00'

Dra. Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, en la causa 1149-19-JP, fue presentado en Secretaría General, el 24 de noviembre de 2021, mediante correo electrónico a las 23:28; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

CASO Nro. 1149-19-JP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y los votos concurrentes de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet fueron suscritos el día martes treinta de noviembre de dos mil veintiuno; y, el día lunes primero de diciembre de dos mil veintiuno el voto concurrente del juez constitucional Alí Lozada Prado y los votos salvados de las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

SALA DE ADMISIÓN
RESUMEN CAUSA No. 2-22-IA

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 25 de enero de 2022 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

CAUSA: Acción pública de inconstitucionalidad de actos administrativos

LEGITIMADO ACTIVO: Jaime Heriberto Hurtado Lima y otros

CORREOS ELECTRÓNICOS: microsc71@gmail.com; ljrc1973@hotmail.com;
abg.erickmoralesc@outlook.es

LEGITIMADOS PASIVOS: Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial; e, Iñigo Salvador Crespo, Procurador General del Estado.

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS:

Artículos: 33; 66,15; 82 y 394 de la Constitución de la República.

PRETENSIÓN JURÍDICA:

El accionante solicita:

“... se declare, la inconstitucionalidad de los actos administrativos con efectos generales, los que son:

a. RESOLUCIÓN No. 107-DIR-2021-ANT, emitida por el DIRECTORIO DE LA AGENCIA NACIONAL DE REGULACIÓN Y CONTROL DEL TRANSPORTE TERRESTRE, TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL, de fecha 22 de diciembre de 2021.

b. RESOLUCIÓN No. 104-DE-ANT-2021, emitida por el DIRECTOR EJECUTIVO DE LA AGENCIA NACIONAL DE REGULACIÓN Y CONTROL DEL TRANSPORTE TERRESTRE, TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL, de fecha 24 de diciembre de 2021.

De conformidad con lo dispuesto por la Sala de Admisión, publíquese este resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el Portal Electrónico de la Corte Constitucional.

LO CERTIFICO.-

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

SALA DE ADMISIÓN
RESUMEN CAUSA No. 7-21-IA

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 14 de enero del 2022 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

CAUSA: Acción pública de inconstitucionalidad en contra de actos administrativos con efectos generales.

LEGITIMADOS ACTIVOS: Fabricio Paúl Merizalde Obando, Juan Alipio Mogollón Cevallos, Gonzalo Mora Miño, Carmita Elizabeth Peñafiel Freire y José Rafael Buitrón Rojas.

CASILLA JUDICIAL: 3813.

CORREOS ELECTRÓNICOS: sierraasesorialegal@hotmail.com; davidale91@hotmail.com;

LEGITIMADOS PASIVOS: Concejo Metropolitano del D.M. de Quito, Secretaría de Movilidad del Distrito Metropolitano de Quito y Procurador General del Estado.

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS: Artículos: 11 numeral 2; 33; y, 66 numeral 2 de la Constitución de la República.

PRETENSIÓN JURÍDICA: Los accionantes solicitan se declare la inconstitucionalidad del artículo 1 de la Resolución No. SM-006-2014 de 10 de noviembre del 2014, emitida por la Secretaría de Movilidad del Distrito Metropolitano de Quito; así como la suspensión provisional de la disposición acusada como inconstitucional.

De conformidad con lo dispuesto por la Sala de Admisión, publíquese este resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el Portal Electrónico de la Corte Constitucional.

LO CERTIFICO.-

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aida García Berni
SECRETARIA GENERAL



SALA DE ADMISIÓN
RESUMEN CAUSA No. 93-21-IN

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 17 de diciembre de 2021 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

CAUSA: Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos.

LEGITIMADO ACTIVO: Jhaquelina Yaver Ortega Naranjo, Coordinadora del Colectivo "AZUAY UNIDO".

CORREOS ELECTRÓNICOS: colectivoazuayunido@gmail.com;
grjara80@gmail.com;

LEGITIMADOS PASIVOS: Presidente Constitucional de la República, y Procurador General del Estado.

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS:
Artículos: 3 numeral 2; 190; 339; 422, 427 y 438 de la Constitución de la República.

PRETENSIÓN JURÍDICA: La accionante solicita se declare la inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 122 de 16 de julio del 2021, mediante el cual se ratifica la suscripción del Convenio de Washington de 1966 (CIADI), publicado en el Cuarto Suplemento Registro Oficial No. 499 de 21 de julio de 2021.

De conformidad con lo dispuesto por la Sala de Admisión, publíquese este resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el Portal Electrónico de la Corte Constitucional.

LO CERTIFICO.-

Documento firmado electrónicamente
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

SALA DE ADMISIÓN
RESUMEN CAUSA No. 113-21-IN

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 14 de enero del 2022 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

CAUSA: Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos.

LEGITIMADOS ACTIVOS: Jorge Patricio Tenesaca Rojas, Presidente del Colectivo Sindical Red de Trabajadores de la Industria Eléctrica del Ecuador - ENLACE.

CASILLA CONSTITUCIONAL: 335.

CORREOS ELECTRÓNICOS: frdibarraserrano@gmail.com;
patrick70moralesvelasco@gmail.com; patricio.tenesaca@centrosur.gob.ec;

LEGITIMADOS PASIVOS: Presidente Constitucional de la República y Procurador General del Estado.

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS: Artículos: 82; 147 numerales 1 y 13; 313; 314; 315; 316; y, 424 de la Constitución de la República.

PRETENSIÓN JURÍDICA: El accionante solicita se declare la inconstitucionalidad parcial del Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica, promulgado mediante Decreto Ejecutivo No. 856, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 21 de 20 de agosto de 2019 y sus reformas promulgadas mediante el Decreto Ejecutivo No. 239 de 26 de octubre de 2021, publicado en el Registro Oficial No. 575 de 11 de noviembre de 2021.

De conformidad con lo dispuesto por la Sala de Admisión, publíquese este resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el Portal Electrónico de la Corte Constitucional.

LO CERTIFICO.-

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aida García Berni
SECRETARIA GENERAL

AGB/mmm



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

SALA DE ADMISIÓN
RESUMEN CAUSA No. 115-21-IN

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 24 de enero de 2022 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

CAUSA: Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos.

LEGITIMADO ACTIVO: Daniel Alberto Pineda Luzuriaga.

CORREO ELECTRÓNICO: pinedadaniel1999@gmail.com

LEGITIMADOS PASIVOS: Presidente de la República del Ecuador y Procurador General del Estado.

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS:

Artículos: 11 numerales 2 y 8; 35 y 66 numeral 4.

PRETENSIÓN JURÍDICA:

El accionante solicita:

[...] Se declare la inconstitucionalidad del artículo 3 del decreto ejecutivo 265, emitido con fecha 22 de noviembre del 2021, por parte del Señor Presidente Constitucional de la República del Ecuador, en razón de que atenta en contra de los derechos a la igualdad formal y material frente a la ley, no discriminación y progresividad de los derechos de las Personas Privadas de la libertad.

Adicionalmente, el accionante solicita se suspenda provisionalmente la aplicación del artículo 3 del Decreto Ejecutivo Nro. 265 de 22 de noviembre del 2021 suscrito por el Presidente Constitucional de la República del Ecuador.

De conformidad con lo dispuesto por la Sala de Admisión, publíquese este resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el Portal Electrónico de la Corte Constitucional.

LO CERTIFICO.-

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aida García Berni
SECRETARIA GENERAL



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Telf.: 3941-800
Exts.: 3131 - 3134

www.registroficial.gob.ec

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.