

Quito, D.M., 11 de julio de 2024

CASO 69-20-IN

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

SENTENCIA 69-20-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional resuelve la acción pública de inconstitucionalidad planteada en contra de los Decretos Ejecutivos 1007 y 1028 que disponen y regulan la fusión entre Ministerio del Ambiente y la Secretaría del Agua. Esta Magistratura desestima la demanda al considerar que los decretos ejecutivos no son inconstitucionales, por cuanto i) su emisión no excede las atribuciones de la o el Presidente de la República previstas en el artículo 147 numerales 5 y 6 de la CRE; ii) no se requiere la realización de consulta previa, prelegislativa y ambiental para su expedición, y iii) los decretos ejecutivos impugnados no contravienen el artículo 318 de la CRE, en cuanto a la existencia de una autoridad única del agua.

1. Antecedentes procesales

1. El 20 de julio de 2020, los señores Luis Antonio Gaybor Secaira, Hugo Alexander Zapatta Carpio, Manuel Mesías Ugsiña Veloz, José Tito Ibarra Pozo, Ramón Espinel Martínez, Luis Antonio Ureta Farías, Rosa Cecilia Alvarado Ortega, Hugo Néstor Villegas Vayas, Mario José Moncada Tinoco, María Rosa del Carmen Casamen Quinga, José Ricardo Suárez Cachipundo, Edith Cecilia Mayalita Guamán, María Amparo Gilces Reyna, Juan Montaña Pinto, e Hilda Marisela Arciniega Torres (**“los accionantes”**), presentaron una demanda de acción pública de inconstitucionalidad por la forma y por el fondo en contra del Decreto Ejecutivo 1007 de 4 de marzo de 2020, en el cual se fusiona el Ministerio de Ambiente y la Secretaría del Agua; y, el Decreto Ejecutivo 1028 de 1 de mayo de 2020, mediante el cual se modifican y se amplían los plazos del proceso de fusión (**“decretos impugnados”** o **“normas impugnadas”**).
2. El 20 de julio de 2020, la competencia de la causa se radicó por sorteo en la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. La acción fue signada con el número 69-20-IN.
3. El 30 de julio de 2020, la Sala de Admisión decidió admitir a trámite la demanda de inconstitucionalidad y negó la solicitud de suspensión provisional de las normas

impugnadas.¹ Además, el Tribunal de Admisión dispuso que la Presidencia de la República remitiera a este Organismo el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a los decretos impugnados; así también, se ordenó notificar a la Procuraduría General del Estado y al entonces Ministerio del Ambiente, a fin de que expongan su posición respecto a la acción de inconstitucionalidad presentada.

4. El 21 de febrero de 2024, en atención al orden cronológico de sustanciación de causas, la jueza ponente avocó conocimiento de la acción pública de inconstitucionalidad y dispuso remitir para conocimiento de la Presidencia de la República, la Asamblea Nacional, la Procuraduría General del Estado y el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (“**Ministerio**” o “**MAATE**”), el contenido de la demanda para que, de considerarlo necesario, presenten sus argumentos en el término de diez días. Lo requerido por la jueza ponente fue atendido a través de escritos presentados el 6 de marzo de 2024 por parte del MAATE y la Presidencia de la República.

2. Competencia

5. De conformidad con lo prescrito en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), en concordancia a lo prescrito en los artículos 75 numeral 1 literal d) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad.

3. Normas impugnadas

6. Los accionantes señalan como normas impugnadas: **i)** Decreto Ejecutivo 1007 de 4 de marzo de 2020, en el cual se fusiona el Ministerio de Ambiente y la Secretaría del Agua; y, **ii)** Decreto Ejecutivo 1028 de 1 de mayo de 2020, mediante el cual se modifican y se amplían los plazos para el proceso de fusión.
7. El Decreto Ejecutivo 1007, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 194 de 30 de abril de 2020, dispone:

Artículo 1.- Fusiónesse el Ministerio del Ambiente y Secretaría del Agua en una sola entidad denominada “Ministerio del Ambiente y Agua”.

¹ El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo integrado por los jueces constitucionales Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y el entonces juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.

Artículo 2.- Una vez concluido el proceso de fusión, todas las competencias, atribuciones, fusiones, representaciones y delegaciones constantes en leyes, decretos, reglamentos y demás normativa vigente que le correspondían al Ministerio del Ambiente y a la Secretaría del Agua, serán asumidas por el nuevo Ministerio del Ambiente y Agua.

Artículo 3.- Una vez concluido el proceso de fusión, adscribase al Ministerio del Ambiente y Agua las siguientes entidades: la Agencia de Regulación y Control del Agua; la Agencia de Regulación y Control de la Bioseguridad y Cuarentena para Galápagos; el Instituto Nacional de Biodiversidad; y el Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología – INAMHI.

Artículo 4.- Designese como Ministro del Ambiente y encargado de la Secretaría del Agua al señor Juan De Howitt Holguín, quien una vez concluido el proceso de fusión dispuesto en el presente Decreto ejercerá la titularidad del Ministerio del Ambiente y Agua.

Se agradece por los servicios prestados a los actuales titulares del Ministerio del Ambiente y de la Secretaría del Agua.

DISPOSICIONES GENERALES

PRIMERA.- Una vez concluido el proceso de fusión, en la ley y demás normativa vigente en donde se haga referencia al “Ministerio del Ambiente”, a la “Autoridad Única del Agua” o la “Secretaría del Agua” léase como “Ministerio del Ambiente y Agua”.

SEGUNDA.- Los derechos y obligaciones, constantes en convenios, contratos u otros instrumentos jurídicos, nacionales o internacionales, que le corresponden al Ministerio del Ambiente y a la Secretaría del Agua, serán asumidos por el Ministerio del Ambiente y Agua.

TERCERA.- Las partidas presupuestarias y todos los bienes muebles e inmuebles, activos y pasivos, que le corresponden al Ministerio del Ambiente y a la Secretaría del Agua, pasarán a formar parte del patrimonio institucional del Ministerio del Ambiente y Agua.

CUARTA.- El titular del Ministerio del Ambiente y de la Secretaría del Agua, deberá realizar todas las gestiones y acciones administrativas, judiciales y extrajudiciales necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en el presente Decreto Ejecutivo.

QUINTA.- El proceso de fusión y transformación institucional determinado en el presente Decreto se enmarca dentro del plan de optimización del Estado, dispuesto por el Presidente de la República y no podrá generar impacto en el presupuesto del Estado, por lo que no requiere de informe previo del Ministerio de Economía y Finanzas.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA.- El proceso de fusión del Ministerio del Ambiente y la Secretaría del Agua en un solo ministerio, deberá culminar en un plazo no mayor a sesenta (60) días, contados a partir de la fecha de suscripción del presente Decreto Ejecutivo.

El Ministerio del Ambiente y la Secretaría del Agua mantendrá su personalidad y personería jurídica, exclusivamente mientras transcurra el plazo establecido en el inciso anterior. Vencido este plazo el Ministerio del Ambiente y la Secretaría del Agua quedan extinguidos de pleno derecho.

SEGUNDA.- El Ministerio del Ambiente y Secretaría del Agua garantizarán durante el proceso de fusión, en el ámbito de sus competencias, la continuidad de los procesos precontractuales, contractuales y administrativos, judiciales y extra judiciales; así como, de los distintos servicios, programas, proyectos y procesos ya iniciados, hasta su formal transferencia al Ministerio del Ambiente y Agua.

TERCERA.- Los servidores públicos que se encuentran prestando sus servicios con nombramiento, contrato o bajo cualquier modalidad en el Ministerio del Ambiente y en la Secretaría del Agua pasarán a formar parte de la nómina del Ministerio del Ambiente y Agua, en función de las necesidades e intereses institucionales.

Para tal efecto, en el plazo de noventa (90) días, contados a partir de la expedición de este Decreto, el Ministerio de Trabajo junto con el nuevo titular del Ministerio del Ambiente y Agua, realizarán un proceso de evaluación, selección y racionalización del talento humano de apoyo de las entidades previstas en este Decreto Ejecutivo; por lo que, de ser conveniente, suprimirá los puestos innecesarios, de conformidad con las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica de Servicio Público, su Reglamento de aplicación, el Código de Trabajo, las normas de optimización y austeridad del gasto público, y demás normativa vigente.

CUARTA.- En el plazo máximo de noventa (90) días, contados a partir de la expedición del presente Decreto Ejecutivo, la máxima autoridad del Ministerio del Ambiente y Agua deberá remitir a la Secretaría General de la Presidencia una propuesta de reorganización de la institucionalidad de su sector de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia y austeridad.

DISPOSICIONES REFORMATARIOS Y DEROGATORIAS

PRIMERA.- Una vez concluido el proceso de fusión dispuesto en el presente Decreto Ejecutivo, refórmese en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, expedido mediante Decreto Ejecutivo No. 2428 en el Registro Oficial No. 536 de 18 de marzo de 2002, lo siguiente:

En el artículo innumerado primero a continuación del artículo 16 suprimase el numeral 10.

En el artículo 16 sustitúyase la letra o) por la siguiente “o) Ministerio del Ambiente y Agua;”.

SEGUNDA.- Deróguese el Decreto Ejecutivo No. 920 de 31 de octubre de 2019, y cualquier disposición de igual o menor jerarquía contraria a lo establecido en el presente Decreto Ejecutivo.

DISPOSICIÓN FINAL

De la ejecución del presente Decreto Ejecutivo encárguese al Ministerio del Ambiente, a la Secretaría del Agua en coordinación con la Secretaría Técnica “Planifica Ecuador”, el Ministerio del Trabajo, el Servicio de Gestión Inmobiliaria del Sector Público- Inmobiliar; y, el Ministerio de Economía y Finanzas.

El presente Decreto Ejecutivo entrará en vigencia a partir de la fecha de su suscripción, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

- 8.** El Decreto Ejecutivo 1028, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 208 de 21 de mayo 2020, establece:

Art. 1.- Realizar las siguientes reformas en el Decreto Ejecutivo No. 1007 de 04 de marzo de 2020:

- a) En la Disposición Transitoria Primera, que establece el plazo para culminar el proceso de fusión, sustitúyase la expresión: “*sesenta (60) días*”, por la siguiente, “*noventa (90) días*”
- b) En la Disposición Transitoria Tercera, que establece el plazo para realizar el proceso de evaluación, selección y racionalización del talento humano, sustitúyase la expresión “*noventa (90) días*”, por la siguiente: “*ciento veinte (120) días*”
- c) En la Disposición Transitoria Cuarta, que establece el plazo para que se remita a la Secretaría General de la Presidencia una propuesta de reorganización institucional de su sector, sustitúyase la expresión “*noventa (90) días*”, por la siguiente: “*ciento veinte (120) días*”.

DISPOSICIÓN FINAL

De la ejecución del presente Decreto Ejecutivo encárguese al Ministerio del Ambiente y a la Secretaría del Agua, en coordinación con el Ministerio de Trabajo, la Secretaría Técnica “Planifica Ecuador”, el Servicio de Gestión Inmobiliaria del Sector Público- Inmobiliar- y el Ministerio de Economía y Finanzas.

El presente Decreto Ejecutivo entrara en vigencia a partir de la fecha de su suscripción, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

4. Alegaciones de las partes

4.1. Fundamentos y pretensión de la acción de inconstitucionalidad

9. Los accionantes plantean la presente acción pública de inconstitucionalidad en contra de los Decretos Ejecutivos 1007 y 1028, señalan estar vinculados a la problemática del agua y ser integrantes del Foro Nacional de los Recursos Hídricos.²
10. Manifiestan que los decretos ejecutivos impugnados son inconstitucionales por la forma y por el fondo, en cuanto infringen los artículos 3 numeral 1, 11 numeral 9, 12, 57 numerales 7 y 17, 58, 59, 66 numeral 2, 82, 95, 147, 226, 278 numeral 1, 313, 314, 318, 396, 398, 411, 412 y 424 de la CRE. Así también, en la parte inicial de la demanda, manifiestan que las normas impugnadas atentan contra normas de instrumentos internacionales de derechos humanos que forman parte del bloque de constitucionalidad; refiriéndose expresamente a los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y a la Observación General 15 del Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Sobre la inconstitucionalidad por la forma:

11. Alegan que los decretos impugnados desconocen el principio de paralelismo de las formas, para lo cual señalan:
- 11.1. Que dicho principio implica que cuando una norma jurídica vigente debe ser modificada o derogada, esta modificación debe realizarse a través del mismo órgano que la expidió y utilizando el mismo procedimiento. Señalan que, respecto de la Constitución, este principio se materializa a través del procedimiento de reforma constitucional establecido en los artículos 441, 442 y 444 de la CRE.
- 11.2. Los accionantes manifiestan que los decretos ejecutivos impugnados eliminan el candado constitucional que protege a la autoridad única del agua; en este sentido, argumentan que se trata de un cambio sustancial en las reglas que establecen el rol de un organismo constitucional.
- 11.3. Señalan que este tipo de reformas para ser constitucionales deben seguir el procedimiento de la reforma parcial definido por el artículo 442 de la CRE.

² Según se refiere en la demanda, el Foro de los Recursos Hídricos constituido en el año 2001 se encuentra conformado por organizaciones de regantes y de usuarios de los sistemas de agua potable; así también por organizaciones campesinas, indígenas, afrodescendientes, montubias y comunitarias; así como por ONG, ecologistas y académicos vinculados a la defensa del agua.

12. Los accionantes sostienen que las normas impugnadas sobrepasan las atribuciones constitucionales del presidente de la República, establecidas en el artículo 147 numerales 5 y 6 de la CRE y configuran un caso de desviación de poder.

12.1. Indican que el objetivo del constituyente cuando determinó la existencia de una autoridad única del agua encargada de la planificación, gestión y control de la política pública del agua, era garantizar el contenido esencial del derecho al agua y asegurar la eficiencia, eficacia, la calidad y la especialidad en la definición de políticas públicas respecto a la gestión de servicios públicos que utilizan este recurso.

12.2. Sostienen que, en las normas impugnadas se extingue la Secretaría del Agua y se la fusiona con el Ministerio de Ambiente, con la finalidad de cumplir compromisos de austeridad asumidos con el FMI; dichos objetivos según los accionantes, difieren a los establecidos por el constituyente respecto a la protección y garantía específica del derecho al agua. Por ello, alegan que la extinción de la Secretaría del Agua se debía realizar por reforma constitucional, pues consideran que con su fusión se elimina la autoridad única del agua establecida en el artículo 318 de la Constitución.

12.3. Los accionantes alegan que los decretos ejecutivos impugnados constituyen un caso de desviación y abuso del poder, por lo tanto, son inconstitucionales. Así, señalan que el presidente de la República excede sus atribuciones, ya que al suprimir la Secretaría del Agua no solamente elimina una cartera ministerial para optimizar los recursos del Estado, sino que impide o pone en riesgo, el objetivo constitucional de garantizar la especialidad en la regulación, gestión y control del ambiente y del agua.

Sobre la inconstitucionalidad por el fondo:

13. Los accionantes alegan que los decretos impugnados desconocen el principio de supremacía de la Constitución y su carácter normativo, bajos los siguientes argumentos:

13.1. Sostienen que por mandato constitucional se configuró una institucionalidad diferenciada y especializada para el manejo del agua y para la protección del medio ambiente, por lo cual, a su criterio, no es posible cambiar el modelo de gestión del agua, sin afectar gravemente el carácter normativo de la Constitución.

13.2. Indican que la fusión del Ministerio del Ambiente con la Secretaría del Agua, socava la independencia técnica, operativa, administrativa y financiera de la autoridad única del agua e impide cumplir con los mandatos constitucionales atribuidos.

14. Argumentan que las normas impugnadas vulneran por omisión la protección que el Estado debe otorgar a la “Constitución verde o ecológica”; en este sentido manifiestan:

14.1. Que la CRE contiene principios, derechos fundamentales y obligaciones a cargo del Estado que configuran lo que doctrina ha denominado como “Constitución verde o ecológica”; según la cual, la defensa de la naturaleza y el ambiente sano representa un objetivo prioritario dentro de la actual estructura del Estado constitucional.

14.2. Indican que los decretos impugnados atacan dos de los elementos del Estado constitucional, a saber: el principio del interés superior en la protección del ambiente y la necesaria priorización sobre cualquier otra asignación al gasto público social para la solución de necesidades insatisfechas de salud, educación, agua potable y saneamiento básico. En esta línea, sostienen que se configura una vulneración grave del componente ambiental del Estado constitucional ecuatoriano, esto es, la llamada Constitución verde.

15. Se alega que las normas impugnadas vulneran el principio de progresividad y no regresividad de los derechos.

15.1. Argumentan que los principios en cuestión resultan aplicables también a las garantías normativas y de políticas públicas.

15.2. Alegan que las normas impugnadas implican una limitación y regresión del ámbito de protección del derecho al agua, el mismo que fue configurado por el constituyente a través de la garantía institucional implícita en la creación de la autoridad única del agua.

15.3. Así también, manifiestan que se configura una limitación y restricción de la garantía institucional que implica contar con una autoridad única del agua independiente, autónoma y especializada; y, que los decretos impugnados ponen en serio riesgo la existencia y la capacidad real de esta autoridad para cumplir con su misión constitucional.

15.4. Indican que la fusión de las dos secretarías de Estado contradice en la práctica claras reglas constitucionales que impiden la restricción o regresión de los derechos, incluyendo el derecho al trabajo de algunos servidores públicos que van a ser liquidados como resultado de la fusión.

16. Los accionantes alegan que se produce una sustitución o mutación constitucional prohibida que vacía de contenido al artículo 318 de la CRE,³ para lo cual señalan:

16.1. Que la fusión decretada implica un debilitamiento profundo y una virtual eliminación de la institucionalidad necesaria para que la autoridad única del agua cumpla con su misión, ya que debilita la capacidad rectora del Estado en materia de recursos hídricos.

16.2. A pesar de que los decretos impugnados no modifican el tenor literal de ninguna disposición constitucional, alegan que estos representan una mutación constitucional prohibida, en cuanto alteran el sentido y el alcance de toda la institucionalidad del agua y de las políticas públicas destinadas a garantizar el derecho al acceso prioritario al agua.

17. Así también, argumentan que la austeridad fiscal que se busca a través de la fusión demandada, contradice el mandato constitucional que determina que el agua es un patrimonio de carácter estratégico y un bien manejado a través de un monopolio público y comunitario.

17.1. Alegan que, de acuerdo a los artículos 313 y 314 de la CRE, el agua es un recurso vital que hace parte de los sectores estratégicos de la economía nacional y que le corresponde al Estado garantizar y asegurar la calidad, accesibilidad y universalidad del servicio.

17.2. Por ello, sostienen que la política pública de austeridad fiscal y la orden de disminuir el tamaño del Estado, de la cual son reflejo los decretos impugnados, convierten a las normas constitucionales antes referidas, en postulados declarativos y retóricos.

17.3. Indican que para materializar dichos mandatos constitucionales se requiere contar con una institucionalidad competente y democrática. Por ello, manifiestan que se

³ Art. 318.- El agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado, y constituye un elemento vital para la naturaleza y para la existencia de los seres humanos. Se prohíbe toda forma de privatización del agua.[...]

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

debe garantizar la preservación de una autoridad única y autónoma del agua, que pueda desarrollar su misión institucional y gestionar adecuadamente las distintas dimensiones del derecho al agua, así como planificar la gestión descentralizada de los servicios públicos de riego, drenaje, agua potable y saneamiento.

- 18.** Los accionantes manifiestan que se vulneran los derechos a la consulta ambiental que tienen las comunidades y a la consulta previa que tienen los pueblos indígenas en relación con la gestión y el manejo del agua, con base en lo siguiente:

18.1. Alegan que los decretos impugnados afectan a organizaciones que gestionan colectivamente el agua, así como también a las comunidades, pueblos y nacionalidades que tienen su territorio en los páramos y en las zonas de mayor producción de agua del país. Por lo tanto, sostienen que de acuerdo a lo previsto en el artículo 57 numerales 7 y 17 de la CRE, debían ser consultados antes de tomar la decisión sobre la fusión de las autoridades únicas de ambiente y agua.

18.2. Agregan que el artículo 398 de la CRE establece que toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada con la comunidad. En este sentido, aducen que la expedición de las normas impugnadas afecta la institucionalidad ambiental y la del agua, como también perturba la vida cotidiana de campesinos y usuarios de los sistemas de riego y agua potable; por lo que, las comunidades debían haber sido consultadas.

18.3. Así, indican que los decretos ejecutivos impugnados vulneran los derechos a la consulta previa y a la consulta ambiental.

- 19.** Finalmente, argumentan que se transgrede el principio de precaución establecido en el artículo 396 de la CRE, por cuanto los decretos ejecutivos impugnados fueron emitidos sin la existencia de estudios técnicos sobre sus efectos en la gestión del agua.

19.1. Alegan que el principio de precaución, recogido en la parte final del primer inciso del artículo 396 de la CRE, opera ante la falta de conocimientos científicos o certidumbre sobre los efectos de una norma, medida o actividad con potenciales efectos en el medio ambiente. Según señalan los accionantes, este principio manda a que no se autorice la expedición de una norma, política o actividad, ni se proceda a otorgar un permiso administrativo hasta que no se tenga una caracterización e identificación precisa de los riesgos, así como un análisis de los costos y beneficios de la medida.

19.2. Con base en lo indicado, arguyen que los decretos ejecutivos impugnados fueron expedidos sin que haya existido un proceso previo de carácter técnico o científico que valore los riesgos y los efectos positivos y negativos para la gestión especializada del agua y los recursos hídricos. Por lo que, alegan que al emitirse las normas impugnadas se transgredió el principio de precaución que rige en material ambiental y requieren la suspensión provisional de los decretos impugnados.

20. Los accionantes a través de la presente acción pública de inconstitucionalidad solicitan: i) se declare la inconstitucionalidad por la forma y el fondo de las normas impugnadas; ii) se declare la inconstitucionalidad por el fondo de cualquier acto, resolución o medida presente o futura que tenga como finalidad ejecutar materialmente la fusión del Ministerio de Ambiente con la Secretaría del Agua; iii) se ordene a las autoridades públicas involucradas la realización de la consulta previa en relación con cualquier modificación presente o futura a la institucionalidad del agua y a la existencia de la autoridad única del agua; y, iv) se determinen medidas que permitan articular soluciones estructurales ante la grave crisis que atraviesa la institucionalidad del agua.

4.2. Argumentos de la Presidencia de la República

21. La Presidencia de la República (“**Presidencia**”) presentó su informe en relación a los decretos ejecutivos impugnados a través de la presente acción pública de inconstitucionalidad. En dicho informe, la Presidencia sostiene que la emisión de las normas impugnadas se fundamenta en lo previsto en los artículos 141; 147, numerales 3, 5, 6 y 9; 227 y 318 de la CRE.

22. Indica que los accionantes confunden una institución pública -la Secretaría del Agua- con un derecho -el derecho al agua- y su ejercicio. En esa línea, manifiestan que el objeto de los decretos impugnados es la fusión de dos instituciones públicas y no la regulación de los derechos al agua ni al ambiente; sin embargo, señalan que en la demanda se evocan todas las normas constitucionales relativas al ejercicio de los derechos antes mencionados. Manifiesta que la institucionalidad es un elemento para el ejercicio de los derechos que puede variar conforme a las necesidades del Estado y el ejercicio de las facultades del presidente de la República para organizar la administración pública.

23. Agrega que, el artículo 318 de la CRE no crea institución alguna; lo que hace es establecer la responsabilidad del Estado en el ejercicio de facultades para garantizar el derecho al agua y los recursos hídricos. Resalta que el objetivo de esta disposición constitucional no

es constitucionalizar una entidad pública específica, como la Secretaría del Agua. Así, expresa que a través de los decretos impugnados se cumple lo previsto en el artículo 318 de la CRE, en la medida que se determina una autoridad para que ejerza la potestad pública relativa a la política, planificación y gestión de los recursos hídricos.

24. Resalta que la fusión dispuesta a través de los decretos impugnados no implica que las competencias, funciones y/o atribuciones otorgadas por la CRE a la autoridad única del agua han sido eliminadas; indican que, con la fusión, éstas son gestionadas a través de una sola entidad. Además, la Presidencia de la República arguye que los accionantes no demuestran cómo una decisión institucional y administrativa, afecta la protección y garantía del derecho al agua, debilita la misión de la autoridad única en esta materia o afecta la capacidad rectora del Estado en recursos hídricos.
25. Manifiesta que no existe una mutación constitucional alguna, ni infracción al artículo 318 de la CRE; además, señalan que no existe inconstitucionalidad por la forma por una supuesta inobservancia de los procedimientos de reforma constitucional y el principio de paralelismo. Así, indican que los procedimientos de reforma a la Constitución previstos en los artículos 441 y 442 de la CRE, no caben para la fusión de dos instituciones públicas.
26. Sobre una supuesta afectación al principio de progresividad y no regresividad de los derechos, la Presidencia aduce que erróneamente los accionantes consideran que menos instituciones implica regresividad de los derechos. Además, se agrega que sobre la supuesta afectación del derecho al trabajo de los servidores públicos de las instituciones fusionadas, se debe tener en cuenta la Disposición Transitoria Segunda del Decreto Ejecutivo 1007.
27. En relación a los derechos a la consulta previa y ambiental, señala que los decretos impugnados no regulan, crean o disponen planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que puedan afectar ambiental o culturalmente a los pueblos y nacionalidades. Así también, se menciona que los accionantes no han demostrado que la fusión afecte derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades. La Presidencia sostiene que, con base en lo señalado, no se requería un proceso de consulta previa o ambiental.
28. Respecto a la afectación a los principios de prevención y precaución en materia ambiental, la Presidencia señala que los accionantes intentan aplicar disposiciones constitucionales referentes a actividades extractivas a la fusión de dos instituciones públicas. Indica que no guarda relación la norma invocada con los decretos impugnados.

29. Finalmente, la Presidencia requiere que la demanda sea rechazada debido a la insuficiente justificación de los accionantes para desvirtuar la presunción de constitucionalidad de las normas.

4.3. Argumentos del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica

30. El entonces Ministerio del Ambiente y Agua, actualmente denominado Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica,⁴ presentó sus argumentos con relación a la acción de inconstitucionalidad *in examine*, expresando lo que sigue.
31. El Ministerio sostiene que la decisión de crear, modificar, suprimir o fusionar entidades es una de las atribuciones del presidente de la República. Manifiesta que, con la fusión dispuesta a través de los decretos impugnados no se elimina la institucionalidad que por mandato constitucional corresponde al recurso agua, como tampoco se está propiciando el desconocimiento de un derecho, como lo alegan los accionantes.
32. Expresa que los accionantes no tienen en cuenta que todas las competencias otorgadas por la Constitución y la ley a la entonces Secretaría del Agua, han sido asumidas por la entidad fusionada; lo cual se puede verificar en el Acuerdo Ministerial MAAE-2020-23 de 28 de agosto de 2020 que contiene el Estatuto de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio del Ambiente y Agua. El Ministerio indica que la intención del constituyente ha sido cumplida ya que la nueva institucionalización persigue lo dispuesto en el artículo 12 de la CRE.
33. Finalmente, en relación a la aplicación del proceso de consulta previa, el Ministerio sostiene que las normas impugnadas son instrumentos jurídicos que posibilitan una mejor gestión, manejo, disposición, coordinación, administración y regulación del cuidado y protección de la biodiversidad y el agua; por lo que, consideran absurdo que leyes, códigos o decretos ejecutivos tengan que ser consultados previamente.
34. El Ministerio solicita que se deseche la acción pública de inconstitucionalidad, debido a que los decretos impugnados no están en contradicción con ninguna norma de carácter constitucional.

⁴ Mediante Decreto Ejecutivo 59, publicado en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial 478 de 22 de junio de 2021, el presidente de la República cambió la denominación del “Ministerio del Ambiente y Agua” por el de “Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica”.

4.4. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

35. Frente a los argumentos y pretensiones de la demanda de inconstitucionalidad propuesta, la Procuraduría General del Estado (“PGE” o “**Procuraduría**”), señala:
36. Que conforme a lo previsto en el artículo 147 numerales 5 y 6 de la CRE, el presidente de la República se halla investido de la atribución de dirigir la administración pública de manera desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control. Así mismo, se halla facultado para crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación. Por lo que, sostiene que no se evidencia que el procedimiento aplicado para la emisión de los decretos impugnados adolezca de algún vicio que implique su inconstitucionalidad por la forma.
37. Expresa que, los accionantes de forma forzada pretenden alegar que la aplicación de una reingeniería estructural y organizacional implica afectar las garantías y derechos invocados en la demanda de inconstitucionalidad. Al respecto, indica que no se han justificado dichas afirmaciones.
38. Menciona que resulta impertinente alegar que con la emisión de los decretos ejecutivos se habría soslayado lo previsto en el artículo 57 numerales 7 y 17 de CRE, toda vez que, con la fusión institucional no se está implementando ningún programa de explotación o comercialización de recursos no renovables, ni se están afectando derechos colectivos. Por lo que, según afirma la PGE no sería aplicable un procedimiento de consulta previa.
39. Igualmente, la Procuraduría señala que es inadmisibles sostener que con la fusión de dos instituciones públicas se estaría generando impactos ambientales y repercusiones negativas, como lo alegan los accionantes. Por el contrario, se afirma que la fusión de la Secretaría del Agua y el Ministerio del Ambiente, constituye un proceso para estructurar de modo más óptimo la organización institucional destinada a garantizar la conservación, recuperación y manejo integral de los recursos hídricos.
40. Finalmente, sostiene que la demanda carece de argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, que fundamenten la supuesta incompatibilidad entre los decretos impugnados y las disposiciones constitucionales citadas por los accionantes. Por lo que, la Procuraduría solicita a este Organismo, rechazar la acción pública de inconstitucionalidad propuesta.

4.5. Argumentos de la Asamblea Nacional

41. La Asamblea Nacional presenta su informe en relación a la presente acción pública de inconstitucionalidad, señalando que, dado que los decretos impugnados fueron emitidos por el presidente de la República, no le corresponde a la Función Legislativa argumentar sobre la constitucionalidad de dichas normas.

4.6. Argumentos del *amicus curiae*

42. Carlos Germán Zambrano Carrillo comparece en calidad de *amicus curiae*, conjuntamente con 82 ciudadanos vinculados a los sistemas comunitarios de agua potable o de riego.
43. Señala que la fusión del Ministerio de Ambiente y la Secretaría del Agua ordenada por los decretos impugnados, afecta directamente no solo a los servidores que fueron cesados en sus funciones; sino también a los usuarios de los sistemas de agua potable, sistemas de riego, sistemas de drenaje, como también a las comunidades indígenas y campesinas que habitan los páramos y las principales zonas de recarga hídrica. Sobre esto, sostiene que antes de emitir los decretos impugnados se debía realizar una consulta previa y una consulta ambiental a las comunidades y a los usuarios del agua, sobre el propósito, contenido y las consecuencias de las medidas que se pretendían adoptar.
44. Alega que las normas impugnadas vulneran el contenido del artículo 396 de la CRE, en el cual se establecen los principios de prevención y precaución en materia ambiental, ya que fueron dictados atendiendo razones económicas y políticas ajenas al ámbito técnico, sin contar con evidencia sobre la existencia de estudio científico o técnico que demuestre que la fusión del Ministerio de Ambiente y la Secretaría del Agua es conveniente desde el punto de vista institucional y de la garantía del derecho al agua. Agrega que la aplicación del principio de precaución en este contexto específico, implica descartar la eliminación de la Secretaría del Agua y desestimar el traslado de sus competencias a otro Ministerio.
45. Solicita a este Organismo rever la decisión de negar la suspensión provisional de los decretos impugnados, en consecuencia, requiere que la Corte ordene dicha suspensión; y, se acoja la acción pública de inconstitucionalidad presentada, teniendo en cuenta los argumentos expuestos el *amicus curiae*.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

46. De acuerdo a lo previsto en la LOGJCC⁵ y conforme a lo señalado por esta Corte, la acción pública de inconstitucionalidad debe contener (i) las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y (ii) los argumentos claros, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa.⁶ La lógica de este requisito, obedece a que esta Magistratura solo puede entrar a examinar la constitucionalidad de una norma, cuando se hayan expresado razones mínimamente suficientes que cuestionen la presunción de constitucionalidad inherente a toda disposición jurídica.⁷
47. A partir de lo mencionado, se procederá a formular los problemas jurídicos para el análisis de la presente causa, considerando el cumplimiento de los parámetros antes referidos. Teniendo en cuenta además que, en el caso *in examine*, las alegaciones de los accionantes se dirigen a cuestionar de forma general el contenido de los Decretos Ejecutivos 1007 y 1028, sin determinar artículos o disposiciones específicas; por lo tanto, el planteamiento de los problemas jurídicos responderá a esta misma lógica.
48. Respecto a la supuesta inconstitucionalidad por la forma de los decretos ejecutivos impugnados, se advierte que los accionantes alegan que el presidente de la República excedió las atribuciones previstas en el artículo 147 numerales 5 y 6 de la CRE e incurrió en una desviación del poder, al disponer la fusión de la Secretaría del Agua con el Ministerio del Ambiente. Además, sostienen que la medida adoptada debía sujetarse a un procedimiento de reforma constitucional.
49. En tal sentido, la Corte advierte que dichos cargos se centran en cuestionar la facultad del Ejecutivo para disponer la fusión de dos secretarías del Estado, considerando que, al tratarse de la autoridad única del agua, prevista en el artículo 318 de la CRE, la fusión requiere una reforma constitucional. Por lo tanto, esta Magistratura analizará lo

⁵ LOGJCC, Registro Oficial Suplemento 52, de 22 octubre de 2009.

Art. 79.- Contenido de la demanda de inconstitucionalidad.- La demanda de inconstitucionalidad contendrá:
[...]

4. Indicación de las disposiciones acusadas como inconstitucionales.

5. Fundamento de la pretensión, que incluye:

a) Las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance.

b) Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa. [...]

⁶ CCE, sentencia 64-19-IN/23, 1 de noviembre de 2023, párr. 11.

⁷ LOGJCC. Art. 76.- Principios y reglas generales.- El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: [...] 2. Presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas. - Se presume la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas.

argumentando por los accionantes, a través del siguiente problema jurídico: **¿Los decretos ejecutivos impugnados son inconstitucionales por cuanto el presidente de la República se extralimitó en las atribuciones establecidas en el artículo 147 numerales 5 y 6 de la CRE, y toda vez que lo regulado por estas normas debía sujetarse al procedimiento de reforma parcial a la Constitución establecido en el artículo 442 de la CRE?**

50. Como otra de las alegaciones, los accionantes arguyen la inobservancia de los procedimientos de consulta previa y consulta ambiental en la expedición de los decretos ejecutivos impugnados, como un argumento para acusar su inconstitucionalidad. Este Organismo, advierte que los accionantes presentan una argumentación completa al respecto. No obstante, en virtud de que dentro de las normas invocadas se menciona también el artículo 57 numeral 17 de la CRE (consulta prelegislativa), la Corte considera pertinente abordar los cargos sistematizados en el párrafo 18 *ut supra*, a través del siguiente problema jurídico: **¿Los decretos ejecutivos impugnados son inconstitucionales al haber omitido, como requisito previo para su emisión, la realización de una consulta previa, consulta prelegislativa y consulta ambiental?**
51. Adicionalmente, los accionantes alegan que *i)* las normas impugnadas son inconstitucionales por cuanto vulneran el principio de supremacía constitucional (párrafo 13 *ut supra*) arguyendo que el presidente realiza una modificación de la voluntad del constituyente sin observar el procedimiento de reforma constitucional; argumento que será abordado en el análisis del problema jurídico planteado en el párrafo 49 *ut supra*. Por otro lado, no se puede verificar una argumentación completa sobre la alegación de *ii)* una omisión a la protección que el Estado debe otorgar a la “Constitución verde o ecológica” (párrafo 14 *ut supra*), pues no se determinan cuáles serían específicamente las disposiciones constitucionales que resultarían transgredidas con la emisión de los decretos ejecutivos impugnados.
52. En este sentido, al no constatarse que los accionantes identifican la norma constitucional presuntamente lesionada acompañada de un argumento mínimo que dé muestra de las razones por las cuales los actos normativos impugnados presuntamente violarían el texto constitucional, no se analizarán los cargos referidos en el párrafo anterior.
53. Por otro lado, se observa que los accionantes alegan que *iii)* las normas impugnadas contravienen el principio de progresividad y no regresividad de los derechos (párrafo 15 *ut supra*), sosteniendo que, con la fusión de la Secretaría del Agua se genera una limitación y regresión del ámbito de protección del derecho al agua, de la garantía institucional que

implica contar con una autoridad única del recurso hídrico y del derecho al trabajo de quienes laboraban en dicha institución.

54. Al respecto, se debe precisar que no le corresponde a la Corte a través del control abstracto de constitucionalidad analizar los efectos de la aplicación de las normas impugnadas en situaciones jurídicas particulares⁸ o pronunciarse sobre alegadas vulneraciones de derechos constitucionales en casos concretos;⁹ en tal virtud, no corresponde plantear un problema jurídico con relación a la supuesta transgresión del derecho al trabajo de los funcionarios de la entonces Secretaría del Agua.
55. Sobre la referida limitación en la protección del derecho al agua, se observa que este cargo se relaciona con la eliminación de la autoridad única del agua, al igual que la alegada regresión de la garantía institucional de este derecho; por lo que, este Organismo advierte que al estar relacionados con la supuesta transgresión al artículo 318 de la CRE, serán abordados al analizar el siguiente argumento.
56. En lo que concierne a los argumentos relacionados con **iv)** una sustitución o mutación constitucional (párrafo 16 *ut supra*), la Corte observa que las alegaciones de los accionantes se dirigen a cuestionar una supuesta transgresión al artículo 318 de la CRE, pues se alega que, con la eliminación de la Secretaría del Agua y el traspaso de sus competencias a otro organismo no especializado, se estaría afectando la existencia de la autoridad única del agua, prevista en la disposición constitucional antes indicada.
57. En consecuencia, al advertirse que existe la identificación de la norma constitucional afectada y una argumentación mínima al respecto, se analizará el siguiente problema jurídico: **¿Los decretos ejecutivos impugnados transgreden el artículo 318 de la CRE, por cuanto anulan la existencia de una autoridad única del agua conforme lo dispone la norma constitucional?**
58. En relación al argumento según el cual **v)** la austeridad fiscal que se busca a través de la fusión dispuesta en las normas impugnadas, contradice el mandato constitucional que determina que el agua es un patrimonio de carácter estratégico y un bien manejado a través de un monopolio público y comunitario (párrafo 17 *ut supra*); no se observa que los accionantes argumenten la posible inconstitucionalidad de forma clara, cierta, específica y pertinente en relación con el contenido de los decretos impugnados. Al respecto, esta

⁸ CCE, sentencia 63-20-IN/22, 13 de octubre de 2022, párr. 39.

⁹ *Ibíd.*, párr. 49.

Corte ha establecido que “no basta con indicar que la norma impugnada transgred[er] a una disposición constitucional o un principio reconocido en la CRE, para que proceda el análisis de inconstitucionalidad”.¹⁰ Por lo que, esta Corte se abstiene de formular un problema jurídico al respecto.

59. En igual sentido, en lo atinente a los argumentos de los accionantes dirigidos a cuestionar **iv)** la transgresión al principio de precaución establecido en el artículo 396 de la CRE (párrafo 19 *ut supra*); este Organismo ha sostenido que al analizar dicho principio se deben verificar tres elementos (i) el riesgo potencial de un daño grave e irreversible (ii) incertidumbre científica; y, (iii) adopción de medidas eficaces y oportunas por parte del Estado.¹¹ Al respecto, no se constata que los cargos expresados por el accionante conduzcan a examinar este principio, pues no se alude a ninguno de los elementos referidos, como tampoco se expresan razones concretas y pertinentes por las cuales la decisión adoptada a través de los decretos impugnados pueda vulnerar el principio constitucional invocado, el mismo que se relaciona y es aplicable a situaciones que generen daños ambientales. De este modo, no corresponde formular un problema jurídico sobre dicho cargo, pues la Corte no ha podido detectar una argumentación mínima en la que se justifique la presunta infracción de las normas constitucionales invocadas.
60. Ahora bien, se advierte que los problemas jurídicos contenidos en los párrafos 49 y 57 *ut supra* tienen como sustento la alegación relativa a una supuesta anulación de la autoridad única del agua como producto de la fusión ordenada por los decretos ejecutivos impugnados; por tal razón, en la resolución de los problemas jurídicos la Corte considera pertinente abordar, en primer lugar, el problema de la presunta transgresión del artículo 318 de la CRE, y, partir de este análisis, se continuará con la resolución de los cargos restantes.

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1. ¿Los decretos ejecutivos impugnados transgreden el artículo 318 de la CRE, por cuanto anulan la existencia de una autoridad única del agua conforme lo dispone la norma constitucional?

61. Los accionantes al formular la presente acción pública de inconstitucionalidad sostienen que las normas impugnadas contravienen el artículo 318 de la CRE, por cuanto la fusión

¹⁰ CCE, sentencia 50-17-IN/22, 10 de agosto de 2022, párr. 28.

¹¹ CCE, sentencia 1149-19-JP/21, 10 de noviembre de 2021, párr. 62.

decretada supone una posible eliminación de la institucionalidad de la autoridad única del agua y un debilitamiento en la capacidad rectora del Estado en materia de recursos hídricos. Así también, argumentan que a través de los decretos ejecutivos impugnados se realiza una mutación constitucional prohibida, pues se altera el sentido y alcance de la institución encargada de la planificación y gestión del agua.

62. Bajo estos cuestionamientos, corresponde a este Organismo analizar si al disponer la fusión de la Secretaría del Agua con el Ministerio del Ambiente, el presidente de la República inobservó lo establecido en el artículo 318 de la CRE, en cuanto a la existencia de una autoridad única del agua que ejerza las competencias y atribuciones previstas en la Norma Suprema.
63. La Constitución ecuatoriana consagra el derecho al agua como un derecho fundamental en sí mismo dentro de los derechos al buen vivir.¹² Siguiendo esta lógica, el agua es catalogada además como patrimonio nacional y un recurso estratégico del Estado.¹³ En tal virtud, debe entenderse como parte de aquellos sectores que por su trascendencia y magnitud comportan una influencia significativa a nivel económico, social, político o ambiental dentro de la administración pública. De ahí que, lo concerniente a su gestión, regulación y control, se encuentre reservado de forma exclusiva al Estado.¹⁴
64. En esta línea, el artículo 318 de la CRE determina parámetros para la gestión de los recursos hídricos, entre ellos establece que su gestión será exclusivamente pública o comunitaria, prohíbe su privatización y dispone que el Estado a través de una autoridad única del agua sea el responsable directo de la planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinarán al consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas.
65. En concordancia con aquello, se establece también la responsabilidad del Estado de garantizar la conservación, recuperación y manejo integral de los recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos;¹⁵ por lo que, se determina además, que la autoridad encargada de la gestión del agua es la responsable de su planificación, gestión y control.¹⁶

¹² CRE, Art. 12. 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.

¹³ CRE. Art. 318.

¹⁴ CRE. Art. 313.

¹⁵ CRE. Art. 411.

¹⁶ CRE. Art. 412.

66. Así, el texto constitucional prevé la existencia de una autoridad encargada de la gestión y planificación del agua, estableciendo la presencia de una estructura institucional estatal dirigida a la administración de los recursos hídricos.¹⁷ En función de ello, se advierte que la finalidad de las disposiciones constitucionales es que exista dentro de la administración pública una entidad que reúna y ejerza las competencias y atribuciones que la propia Norma Suprema prevé para el manejo, planificación y control del agua como un recurso estratégico.¹⁸ Ahora bien, el texto constitucional no ha contemplado una estructura organizativo-funcional específica para la autoridad única del agua, ni tampoco contiene prohibiciones para que la autoridad ambiental y la del agua funcionen como una sola; a *contrario sensu*, la CRE establece que la autoridad única del agua “cooperará y se coordinará con la que tenga a su cargo la gestión ambiental para garantizar el manejo del agua con un enfoque ecosistémico”.¹⁹
67. Los accionantes alegan que con la fusión ordenada a través del Decreto Ejecutivo 1007, se estaría atentando a la institucionalidad prevista en la Constitución para la gestión del agua, ya que, a su criterio, la fusión implica incluso la eliminación de la autoridad única del agua.
68. Al respecto, el MAATE sostiene que la fusión dispuesta busca “optimizar la organización institucional para una mejor gestión, manejo, disposición, coordinación, administración, regulación del cuidado y protección de la biodiversidad y el agua”.²⁰ En este sentido, alega que la nueva entidad, formada a partir de la fusión, desempeña el rol constitucional de la autoridad única del agua, en cuanto asumió todas las competencias previstas en la CRE y la ley.
69. En este contexto, a fin de entender la configuración y estructura institucional detrás de la Secretaría Nacional del Agua, se debe resaltar en primer lugar, que esta fue creada mediante del Decreto Ejecutivo 1088²¹ el 27 de mayo de 2008 en sustitución al Consejo

¹⁷ *Ibídem*.

¹⁸ En relación con la autoridad única del agua, la Ley de Recursos Hídrico y Aprovechamiento del Agua, publicada en el Registro Oficial Suplemento 305 de 6 de agosto de 2014, en su artículo 17 determina que: “Es la entidad que dirige el sistema nacional estratégico del agua, es persona jurídica de derecho público. Su titular será designado por la Presidenta o el Presidente de la República y tendrá rango de ministra o ministro de Estado. Es responsable de la rectoría, planificación y gestión de los recursos hídricos. Su gestión será desconcentrada en el territorio”. Además, el artículo 18 de la misma ley, establece las competencias y atribuciones de esta autoridad.

¹⁹ CRE. Art. 412.

²⁰ Informe presentado por el MAATE el 6 de marzo de 2024.

²¹ Decreto Ejecutivo 1088, Registro Oficial 346 de 27 de mayo de 2008.

Nacional de Recursos Hídricos, esto es, antes de la entrada en vigencia de la actual CRE, que fue publicada en el Registro Oficial 449 de 20 de octubre 2008.

70. Así también, la creación de esta Secretaría, según se desprende del Decreto Ejecutivo 1088, se fundamentó en garantizar la buena administración de los recursos hídricos y establecer un Sistema Nacional de Gestión Integrada del Agua. En este sentido, la Secretaría Nacional de Agua surgió con la finalidad de conducir los procesos de gestión de los recursos hídricos de manera integrada y sustentable en los ámbitos de cuencas, subcuencas, microcuencas o demarcaciones hidrográficas e hidrogeológicas de acuerdo con la normativa vigente a la época.²² Además, las competencias de dicha Secretaría se encontraban expresamente establecidas en el mismo Decreto.
71. Posteriormente, en el año 2014 se promulgó la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua,²³ en la cual se creó el Sistema Nacional Estratégico del Agua,²⁴ consistente en el conjunto de procesos, entidades e instrumentos que facilitan la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales para organizar y coordinar la gestión de los recursos hídricos. Dentro de este esquema, se estableció a la autoridad única del agua como la entidad encargada de dirigir el sistema y como responsable de la rectoría, planificación y gestión de los recursos hídricos.
72. En este contexto normativo, se expidieron en el año 2020 los decretos ejecutivos impugnados con la finalidad de fusionar la Secretaría del Agua y el Ministerio del Ambiente. Como se señaló previamente, las normas impugnadas determinaron expresamente que las competencias, atribuciones, funciones, representaciones y delegaciones que correspondían a las entidades fusionadas debían ser asumidas por el nuevo ministerio creado a partir de dicha fusión.

²² *Ibíd.*, Art. 3.

²³ La Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua fue publicada en el Registro Oficial Suplemento 305 de 6 de agosto de 2014.

²⁴ Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, Registro Oficial Suplemento 305 de 6 de agosto de 2014.

Art. 15.- [...] El sistema nacional estratégico del agua estará conformado por:

1. La Autoridad Única del Agua quien la dirige;
2. El Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua;
3. Las instituciones de la Función Ejecutiva que cumplan competencias vinculadas a la gestión integral de los recursos hídricos;
4. La Agencia de Regulación y Control del Agua, adscrita a la Autoridad Única del Agua;
5. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados; y,
6. Los Consejos de cuenca.

73. Ahora bien, al revisar la normativa expedida con posterioridad a la fusión, este Organismo ha podido verificar que el 28 de agosto de 2020 se dictó el Acuerdo Ministerial MAAE-2020-23, el cual contenía el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio del Ambiente y Agua. Dicho estatuto estableció al Viceministerio del Agua como la instancia encargada de la gestión de este recurso, correspondiéndole coordinar y administrar los recursos hídricos y los usos y aprovechamientos del agua, así como ejercer la rectoría en la prestación de los servicios de agua potable, saneamiento, riego y drenaje en el territorio nacional.
74. Actualmente, se encuentra vigente el Acuerdo Ministerial MAATE-2023-080²⁵ que establece una Reforma al Estatuto Orgánico del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica y define la estructura organizacional de esta institución. Así, en lo concerniente a la gestión de los recursos hídricos se advierte que la normativa ratifica la existencia del Viceministerio de Agua como encargado de su gestión técnica. Además, se establece que este Viceministerio tiene a su cargo dirigir y coordinar la gestión integral e integrada de los recursos hídricos, a través de la formulación de propuestas y ejecución de normativa, estrategias y alternativas institucionales que permitan garantizar el derecho humano al agua en todos sus usos y aprovechamientos, así como coadyuvar a la transición ecológica.²⁶
75. Adicionalmente, se puede verificar que el Viceministerio se encuentra integrado por la **i)** Subsecretaría de Recursos Hídricos encargada de dirigir y coordinar la gestión técnica de los recursos hídricos, implementar políticas, herramientas y mecanismos que permita la administración, conservación, protección, preservación y recuperación del patrimonio hídrico.²⁷ Y, cuenta también con la **ii)** Subsecretaría de Agua Potable, Saneamiento, Riego y Drenaje que tiene como función principal coordinar la gestión de los sectores de agua potable, saneamiento, riego y drenaje, a través del desarrollo y aplicación de instrumentos técnicos y normativos.²⁸
76. Con base en lo señalado, la Corte advierte que el MAATE a través de la estructura organizacional previamente detallada, aborda y ejerce las atribuciones que de acuerdo con la Constitución corresponden a la autoridad única del agua. En este sentido, se observa que existen instancias específicas dentro del Ministerio para atender la planificación y gestión de los recursos hídricos en lo concerniente a la administración, conservación,

²⁵ Acuerdo Ministerial MAATE-2023-080, Tercer Suplemento del Registro Oficial 391, 07 de septiembre 2023.

²⁶ *Ibíd.* 1.2.1.2 Gestión Técnica del Agua.

²⁷ *Ibíd.* 1.2.2.4 Gestión de Recursos Hídricos.

²⁸ *Ibíd.* 1.2.2.5 Gestión de Agua Potable, Saneamiento, Riego y Drenaje.

protección, preservación y recuperación del recurso hídrico; como también en lo que respecta a la gestión de los sectores de agua potable, saneamiento, riego y drenaje. Abarcando de esta manera las responsabilidades que las disposiciones constitucionales asignan a la autoridad a cargo de la gestión del agua.

77. En función de lo indicado, este Organismo debe reiterar que el artículo 318 de la CRE si bien prevé la existencia de una autoridad que se dedique a la gestión de los recursos hídricos; la disposición constitucional no establece ni regula la forma y funcionamiento de dicha institución.
78. Al respecto, la Corte observa que la disposición constitucional bajo análisis determina que las competencias y atribuciones previstas en relación a la gestión del agua sean ejercidas por una sola autoridad o institución; lo cual, no resulta transgredido por los decretos ejecutivos impugnados que concentran en el nuevo Ministerio -creado a partir de la fusión- las competencias, atribuciones y responsabilidades inherentes a la gestión del agua.
79. Por otro lado, no se verifica el supuesto debilitamiento institucional alegado por los accionantes, toda vez que el MAATE, como actual autoridad única del agua, ha previsto toda una estructura institucional orientada a atender las competencias y atribuciones que le corresponden. Paralelamente, es preciso resaltar que a través de los decretos impugnados no se modificaron las competencias asignadas por mandato constitucional y legal a la institución encargada de administrar y gestionar este recurso estratégico.
80. En este sentido, resulta evidente que el actual Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, al desempeñar las funciones y ejercer las competencias que anteriormente se encontraban previstas para la Secretaría del Agua, cumple con la finalidad prevista en el artículo 318 de la CRE.
81. Con fundamento en las razones expuestas, la Corte concluye que los decretos ejecutivos impugnados no contravienen la disposición constitucional que determinan la existencia de la autoridad única del agua. Se debe precisar que a través de la acción pública de inconstitucionalidad no le corresponde a esta Magistratura analizar la idoneidad de las normas impugnadas, sino únicamente verificar si estas contravienen la Constitución.

6.2. ¿Los decretos ejecutivos impugnados son inconstitucionales por cuanto el presidente de la República se extralimitó en las atribuciones establecidas en el artículo 147 numerales 5 y 6 de la CRE, y toda vez que lo regulado por estas

normas debía sujetarse al procedimiento de reforma parcial a la Constitución establecido en el artículo 442 de la CRE?

82. Los accionantes al alegar la inconstitucionalidad de los decretos ejecutivos impugnados, señalan que el presidente de la República excede sus atribuciones al suprimir la Secretaría del Agua.
83. Así también, los accionantes sostienen que la fusión de la Secretaría del Agua con el entonces Ministerio del Ambiente debía sujetarse al procedimiento de reforma constitucional, invocando para esto el principio de paralelismo de las formas, por cuanto, a su criterio, los decretos impugnados eliminan el candado constitucional que protege a la autoridad única del agua.
84. Así las cosas, corresponde en primer lugar analizar si el contenido de los decretos ejecutivos impugnados se enmarca en las atribuciones del presidente de la República establecidas en la Constitución.
85. Para aquello, es preciso determinar que el Decreto Ejecutivo 1007, en lo principal, dispuso la fusión entre la Secretaría del Agua y el Ministerio del Ambiente, y estableció de esta manera una sola entidad bajo la denominación de “Ministerio del Ambiente y Agua”. Además, la norma impugnada ordenó que todas las competencias, atribuciones, funciones, representaciones y delegaciones constantes en leyes, decretos, reglamentos y demás normativa que le correspondían a las entidades fusionadas, sean asumidas por el nuevo Ministerio.
86. El Decreto Ejecutivo 1007, dispuso también que la fusión debía realizarse en un plazo de 60 días. Sin embargo, posteriormente, a través de la emisión del Decreto Ejecutivo 1028, se modificó el plazo para culminar el proceso de fusión, ampliándolo a 90 días.
87. En este orden de ideas, se debe señalar que la Secretaría del Agua fue creada mediante Decreto Ejecutivo 1088, publicado en el Registro Oficial 346 del 27 de mayo de 2008, en el cual se sustituyó el Consejo Nacional de Recursos Hídricos por dicha Secretaría, formada como una entidad adscrita a la Presidencia de la República, con patrimonio y presupuesto propios, con independencia técnica, operativa, administrativa y financiera.

88. Ahora bien, la presidenta o presidente de la República como Jefe de Estado y de Gobierno es el responsable de la administración pública.²⁹ Dentro de los deberes y atribuciones que le corresponden, los numerales 5 y 6 del artículo 147 de la CRE, establecen que la presidenta o presidente de la República debe "[d]irigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control"; así también le corresponde "[c]rear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación".
89. En tal virtud, la Constitución prevé expresamente que, para ejercer las facultades de organizar y dirigir la administración central del Estado, la o el presidente de la República es competente para modificar ministerios o secretarías de Estado a través de las facultades reglamentarias de la función ejecutiva, que se concretan en la expedición de decretos ejecutivos. Dicha competencia incluye el ordenar la fusión de entidades que forman parte de la administración pública.
90. Si bien el análisis que desarrolla este Organismo bajo el control abstracto de constitucionalidad se orienta a verificar presuntas incompatibilidades entre las disposiciones constitucionales y las normas impugnadas, para el estudio de la causa *in examine* es importante tener presente que las facultades y atribuciones de la presidenta o presidente de la República previamente referidas, se encuentran desarrolladas en amplitud a través de la normativa infraconstitucional que se detalla a continuación.
91. Así, se ha determinado que la o el presidente de la República tiene a su cargo la dirección de toda la administración pública central e institucional,³⁰ entendiéndose que esta comprende la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los ministerios, las entidades adscritas o dependientes y las entidades del sector público cuyos órganos de dirección estén integrados, en la mitad o más, por delegados o representantes de organismos, autoridades, funcionarios o servidores de entidades que integran la administración pública central.³¹
92. Por lo tanto, en ejercicio de esta potestad organizativa y directiva, la o el presidente de la República está autorizado para "crear, reformar o suprimir los órganos o entidades de la administración pública central, cualquiera sea su origen, mediante decreto ejecutivo

²⁹ CRE, Registro Oficial 449, 20 de octubre 2008. Art. 141.

³⁰ Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, Registro Oficial 536 de 18 de marzo 2002. Art. 5.

³¹ Código Orgánico Administrativo, Segundo Suplemento del Registro Oficial 496, 09 de Febrero 2024, Art. 45.

[...]”.³² En concordancia con lo señalado, la normativa legal que regula la función ejecutiva establece además, de forma expresa, que la o el presidente tiene la facultad de suprimir, fusionar o reorganizar entidades públicas pertenecientes a esta función del Estado.³³

- 93.** En consecuencia, la o el presidente de la República se encuentra plenamente facultado por la normativa constitucional y legal para expedir los decretos que sean necesarios en orden a dirigir la administración pública, así como reformarlos o modificarlos; concretamente, las disposiciones constitucionales reconocen la atribución del Ejecutivo para crear, modificar y suprimir ministerios u otras entidades. La fusión dispuesta a través de los decretos impugnados recae en este ámbito de facultades reconocidas por la Constitución a la o el presidente de la República.
- 94.** Con base en lo señalado, esta Magistratura determina que lo dispuesto a través de los decretos ejecutivos impugnados no excede las atribuciones previstas en la CRE para quien ejerza la Presidencia de la República.
- 95.** Por otro lado, si bien la Corte ha verificado que los decretos ejecutivos impugnados se enmarcan en las facultades del Ejecutivo establecidas en el artículo 147 de la CRE corresponde revisar el argumento de los accionantes referente a que la fusión de la Secretaría del Agua y el Ministerio del Ambiente requería una reforma parcial constitucional.
- 96.** La jurisprudencia constitucional ha determinado que la reforma parcial a la Constitución procede para efectuar modificaciones a la estructura de la Constitución o al carácter de los elementos constitutivos del Estado.³⁴ Con relación a la estructura fundamental de la CRE, la Corte ha remarcado que el entendimiento de esta noción no puede reducirse a una visión formalista, que se limite a identificarla con la organización del texto constitucional en títulos, capítulos, secciones y artículos;³⁵ sino que también implica una dimensión material que atañe a los principios constitucionales que fundamentan la Constitución.³⁶ Mientras que, en lo que concierne a los elementos constitutivos del Estado, este Organismo ha precisado que este concepto no se refiere únicamente a lo previsto en el artículo 1 de la

³² *Ibíd.*

³³ Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, Art. 11, literal i).

³⁴ CCE, dictamen 1-19-RC/19, 2 abril de 2019, párr. 10.

³⁵ CCE, dictamen 1-23-RC/23, 1 de noviembre de 2023, párr. 20.

³⁶ CCE, dictamen 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párrs. 20 y 21.

CRE, pues dichos elementos deben entenderse desde una dimensión espacial, institucional, jurídica, política y social de la organización estatal.³⁷

97. En el caso concreto, lo determinado por las normas impugnadas no se encasilla en los supuestos que dan lugar a una reforma parcial del texto constitucional, ya que se trata del ejercicio de una potestad del presidente de la República en cuanto a sus funciones directivas y regulativas de los ministerios o entidades que componen la administración central, lo cual no compromete ni afecta la estructura de la CRE o los elementos constitutivos del Estado.
98. Adicionalmente, cabe resaltar que, si bien la Constitución de la República prevé la existencia de una autoridad única del agua y sus funciones y responsabilidades deben atender a lo dispuesto en las disposiciones constitucionales, por fungir como una garantía institucional del ejercicio del derecho al agua; no es menos cierto que la forma de funcionamiento -al ser parte de la administración pública central- recae en el Ejecutivo. Por lo tanto, los cambios en la operatividad de la institución encargada de la gestión del recurso hídrico pueden ser regulados a través de la facultad reglamentaria del presidente de la República, sin que se requiera activar un procedimiento de reforma parcial constitucional.
99. Con fundamento en lo señalado, este Organismo concluye que las normas jurídicas analizadas no adolecen de inconstitucionalidad, al haber sido dictadas en estricto ejercicio de las atribuciones constitucionales de la o el presidente de la República y por no ser pertinente un procedimiento de reforma parcial a la Constitución para ordenar la fusión de la Secretaría del Agua con el MAATE.

6.3. ¿Los decretos ejecutivos impugnados son inconstitucionales al haber omitido, como requisito previo para su emisión, la realización de una consulta previa, consulta prelegislativa y consulta ambiental?

100. Los accionantes sostienen que los decretos ejecutivos impugnados vulneran el derecho a la consulta previa establecido en el artículo 57 numeral 7 de la CRE y el derecho a la consulta ambiental previsto en el artículo 398 de la CRE; adicionalmente, dentro de su argumentación invocan el numeral 17 del artículo 57 *ibidem*, que se refiere a la consulta prelegislativa. En función de lo señalado, el análisis de esta Magistratura se enfocará en determinar si en el caso *in examine* existió una posible omisión respecto a la consulta

³⁷ CCE, dictamen 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párrs. 22 y 23.

previa, consulta ambiental y consulta prelegislativa como procedimientos previos a la expedición de los decretos ejecutivos impugnados.

Sobre la consulta previa

- 101.**El artículo 57 numeral 7 de la CRE establece a la consulta previa, libre e informada como uno de los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. La disposición constitucional expresamente determina que la consulta previa procede respecto de planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente.
- 102.**El artículo 15 numeral 2 del Convenio 169 de la OIT se refiere al derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas y establece que cuando la propiedad de los recursos del subsuelo pertenezca al Estado, se debe “establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras.”.
- 103.**Bajo este contexto normativo, se ha determinado que la consulta previa además de un derecho colectivo constituye un mecanismo democrático de diálogo intercultural que debe ejecutarse frente a la adopción de programas y proyectos extractivos que se encuentren dentro de las tierras de los pueblos o comunidades indígenas o respecto de aquellos que sin estar en sus tierras puedan tener repercusión directa para las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.³⁸ En este sentido, el derecho a la consulta previa permite la participación de los pueblos y nacionalidades en los distintos proyectos, obras o actividades que afecten los derechos e intereses de todos los miembros de la comunidad.
- 104.**Por otro lado y como consecuencia de lo señalado, el derecho a la consulta previa impone al Estado la obligación ineludible de informar e interactuar con los diversos actores colectivos sobre quienes recaen los efectos de la implementación de planes, actividades o programas vinculados con la extracción de recursos no renovables.³⁹ Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“**Corte IDH**”) ha precisado que la consulta previa “es una obligación del Estado que debe realizar en todas las fases de planeación y

³⁸ CCE, sentencia 273-19-JP/22, 27 de enero de 2022, párrs. 88 y 105.

³⁹ CCE, sentencia 273-19-JP/22, 27 de enero de 2022, párr. 89.

desarrollo de un proyecto que pueda afectar el territorio sobre el cual se asienta una comunidad indígena [...]”.⁴⁰

105.A partir de lo mencionado, la consulta previa tiene como fundamento promover la participación activa de los pueblos indígenas en la toma de decisiones relacionadas con el inicio de actividades de exploración, explotación o comercialización de recursos no renovables que les pudiesen afectar ambiental o culturalmente.⁴¹ En la misma línea, su finalidad es obtener el consentimiento o arribar a un acuerdo con las comunidades sobre los planes y proyectos que se pretendan realizar en sus territorios y en sus recursos naturales.⁴²

106.Ahora bien, los decretos ejecutivos impugnados tienen como objetivo establecer y regular la fusión entre la Secretaría del Agua con el Ministerio del Ambiente; para esto, se dispuso que las competencias y atribuciones de cada una de las entidades fusionadas sean asumidas por el nuevo ministerio, constituido a partir de la vigencia de las normas impugnadas. En este contexto, se advierte que las normas objeto de la presente acción de inconstitucionalidad no contienen una decisión relacionada con la ejecución de programas, planes o actividades de prospección, extracción y comercialización de recursos naturales no renovables; pues, lo regulado por los decretos ejecutivos analizados se circunscribe a una modificación de orden institucional respecto de dos entidades que forman parte de la Función Ejecutiva.

107.Por lo expuesto, esta Magistratura concluye que no se configura el presupuesto exigido por la CRE para la realización de una consulta previa.

Sobre la consulta prelegislativa

108.El artículo 57 numeral 17 de la CRE establece como otro de los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades el derecho a la consulta prelegislativa, en los siguientes términos: “[s]er consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos”. Bajo este contexto, el derecho a la consulta prelegislativa pretende hacer efectiva la intervención de dichas comunidades, pueblos y nacionalidades antes de que se acoja una medida de carácter normativo que pueda tener la potencialidad de afectar otros derechos colectivos.

⁴⁰ Corte IDH, Caso Pueblo Indígenas Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 167.

⁴¹ CCE, sentencia 1325-15-EP/22, 14 de septiembre de 2022, párr. 60.

⁴² CCE, sentencia 273-19-JP/22, 27 de enero de 2022, párr. 93.

109.De acuerdo a la jurisprudencia de este Organismo, la consulta prelegislativa se realiza de forma previa a la emisión de un acto legislativo y se aplica a un grupo determinado de personas que pertenecen a las comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, cuando la norma pueda afectarles en modos no percibidos por otros individuos de la sociedad.⁴³ Así, la consulta prelegislativa se distingue de la consulta previa, ya que, a pesar de que ambas constituyen un derecho colectivo de la población antes referida, la primera se encuentra relacionada con los efectos concretos que podrían generar actividades de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables respecto al medio ambiente y a sus derechos culturales; y la segunda, se dirige exclusivamente respecto de medidas legislativa que puedan afectar cualquier derecho colectivo.⁴⁴

110.Bajo este escenario, cabe reiterar que las normas impugnadas en el caso concreto se orientan exclusivamente a establecer una modificación en dos instituciones de la Función Ejecutiva a través de la fusión del Ministerio del Ambiente con la Secretaría del Agua. En tal razón, no constituyen una medida de carácter normativo que pueda lesionar los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, pues se enmarcan en las atribuciones de organización y coordinación de la administración pública que corresponden a la Presidencia de la República, conforme a lo previsto por la CRE.

111.Además, considerando que los decretos ejecutivos objeto de la presente acción de inconstitucionalidad, establecen expresamente que las competencias y atribuciones de cada una de las secretarías de Estado fusionadas sean asumidas por el nuevo ministerio, no se evidencia afectación alguna relacionada con el manejo del recurso hídrico que pueda traducirse en una lesión de derechos colectivos.

112.A partir de lo mencionado, la Corte determina que la emisión de las normas impugnadas no requería la realización de consulta prelegislativa.

Sobre la consulta ambiental

113.La consulta ambiental se encuentra prevista en el artículo 398 de la CRE, el cual establece que toda decisión que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad. Para ello, la disposición constitucional establece que el Estado como sujeto consultante

⁴³ CCE, sentencia 69-16-IN /21, 20 de octubre de 2021, párr. 44.

⁴⁴ CCE, sentencia 001-10-SINCC, 18 de marzo de 2010, pág. 31

deberá informar amplia y oportunamente a la población posiblemente afectada y valorar la opinión de la comunidad, en orden a adoptar la decisión de ejecutar o no el proyecto.

114.La jurisprudencia constitucional sostiene que la consulta ambiental tiene como fundamento los derechos de participación y al medio ambiente sano.⁴⁵ En este sentido, se distingue de la consulta previa analizada en los párrafos precedentes, pues, en este caso, la consulta ambiental opera frente a cualquier decisión o autorización estatal que pueda afectar exclusivamente cuestiones ambientales,⁴⁶ mas no abarca otros aspectos como posibles afectaciones culturales o a otros derechos, como en el caso de la consulta previa.

115.Acorde a lo señalado, la consulta ambiental tiene como objetivo intrínseco garantizar el derecho de participación en los procesos de toma decisiones ambientales. Así lo establece además la normativa internacional sobre medio ambiente, en particular el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (“**Acuerdo de Escazú**”), que determina que se deberá promover e implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones relativas a asuntos ambientales de interés público, *i.e.*, cuestiones relacionadas con el ordenamiento del territorio y la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos, que tengan o puedan tener un significativo impacto sobre el medio ambiente.⁴⁷

116.La Corte ha precisado además que la consulta ambiental impone al Estado -en sus distintos niveles de gobierno, según corresponda- la obligación de consultar toda decisión o autorización que puede generar un impacto en el medio ambiente.⁴⁸ Por lo tanto, corresponde a la autoridad ambiental competente informar a la población que podría ser afectada de manera directa sobre la realización de proyectos, obras o actividades, así como de los posibles impactos socioambientales que podrían generarse, con el objetivo de recabar sus opiniones y observaciones, e incorporarlas en los estudios ambientales del proyecto a ejecutarse.⁴⁹

⁴⁵ CCE, sentencia 22-18-IN/21, 8 de septiembre de 2021, párr. 133.

⁴⁶ CCE, sentencia 22-18-IN/21, 8 de septiembre de 2021, párr. 132; sentencia 1149-19-JP, 10 de noviembre de 2021, párr. 269.

⁴⁷ Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Artículo 7.

⁴⁸ CCE, sentencia 22-18-IN/21, 8 de septiembre de 2021, párr. 133.

⁴⁹ Código Orgánico del Ambiente, Segundo Suplemento del Registro Oficial 496, 09 de febrero 2024 Art. 184.

- 117.**En esta línea, este Organismo a través de su jurisprudencia ha indicado que la consulta ambiental tiene dos elementos básicos: i) el acceso a la información ambiental, a través del cual se garantiza que ésta sea accesible, clara, objetiva y completa; y, ii) la consulta en sí misma, que debe ser oportuna, previa, participativa e inclusiva. Esta participación de la ciudadanía implica que la consulta se desarrolle como un diálogo de ida y vuelta de buena fe, que no puede partir de una decisión previamente tomada y no se agota en la formalidad de informar.⁵⁰
- 118.**A partir de la regulación constitucional y legal y el desarrollo jurisprudencial que ha tenido la consulta ambiental por parte de este Organismo, esta debe ser entendida como un mecanismo que garantiza la participación de la comunidad en la toma de decisiones respecto de proyectos o actividades que puedan tener un impacto significativo en el medio ambiente.
- 119.**En el caso que nos ocupa, las normas impugnadas establecen una modificación en la estructura institucional de las entidades encargadas de la materia ambiental y de la planificación y gestión de los recursos hídricos, en la medida que los decretos ejecutivos se limitan a disponer la fusión entre lo que antes era el Ministerio del Ambiente con la Secretaría del Agua.
- 120.**En tal virtud, la fusión ordenada a través de los decretos ejecutivos objeto de la presente acción de inconstitucionalidad, tiene como resultado la configuración de una sola institución que asumió todas las competencias, atribuciones y funciones de las entidades intervinientes, en este caso, a través de la creación de lo que es actualmente el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica.
- 121.**Por lo expuesto, esta Magistratura observa que la decisión adoptada por el presidente de la República a través de las normas impugnadas, no se subsume en los supuestos que requieren la realización de una consulta ambiental a la comunidad, pues no se trata de la adopción de una decisión que tenga como fin mediano o inmediato la ejecución de proyectos o actividades que puedan tener incidencia en el ambiente.
- 122.**En esa línea, es importante precisar que a través de las normas impugnadas el presidente de la República ejerce la facultad de dirigir los aspectos formales de la administración pública; y, en dicho contexto, se encuentra facultado para modificar el funcionamiento y organización de las entidades dependientes de la función ejecutiva, con la finalidad de

⁵⁰ CCE, sentencia 22-18-IN/21, 8 de septiembre de 2021, párrs. 129 - 152.

lograr que el servicio a la colectividad sea eficaz, eficiente, óptimo, desconcentrado, descentralizado, coordinado, planificado, transparente y meritario.

123. Por lo tanto, en el caso *in examine*, la decisión de fusionar dos ministerios o secretarías de Estado no tiene la aptitud para generar afectación alguna al medio ambiente que haya requerido la ejecución de una consulta ambiental previo a su expedición.

124. Con base en el análisis realizado en el presente acápite, la Corte concluye que para la expedición de los decretos ejecutivos impugnados no se requería la realización de una consulta previa, ni de una consulta prelegislativa y tampoco de una consulta ambiental. Por lo tanto, las normas objeto de la presente acción no son inconstitucionales.

7. Decisión

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

1. Desestimar la acción pública de inconstitucionalidad 69-20-IN.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 11 de julio de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL