

Quito, D.M., 27 de junio de 2024

**CASO 122-21-IN**

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

**SENTENCIA 122-21-IN/24**

***Regulación del acto administrativo previo de no afectación a cuerpos de agua y cumplimiento del orden de prelación del derecho al acceso al agua para actividades mineras***

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de los artículos 2, 5, 13, 15, 18, 19, disposición general tercera, disposición transitoria tercera y disposición transitoria cuarta del Acuerdo Ministerial MAAE-2021-023 de 20 de mayo de 2021, suscrito por el Ministerio del Agua y del Ambiente (actual Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica). El referido cuerpo normativo regula el proceso para la emisión del acto administrativo previo de no afectación a cuerpos de agua y cumplimiento del orden de prelación del derecho al acceso al agua para actividades mineras. La Corte concluye que las normas impugnadas no son incompatibles con los principios de reserva de ley, competencia, precaución y prevención, con los derechos de la naturaleza, con el orden de prelación del derecho al acceso al agua, ni con la obligación del Estado de regular 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.

**Tabla de contenido**

<b>1. Antecedentes procesales.....</b>	<b>2</b>
<b>2. Competencia.....</b>	<b>3</b>
<b>3. Normas cuya inconstitucionalidad se demanda.....</b>	<b>3</b>
<b>4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad y de los informes de descargo .5</b>	
4.1. Accionantes .....	5
4.2. Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica.....	7
4.3. Procuraduría General del Estado.....	9
<b>5. Planteamiento de los problemas jurídicos.....</b>	<b>9</b>
<b>6. Resolución de los problemas jurídicos.....</b>	<b>11</b>

6.1. ¿Las normas impugnadas son incompatibles con los artículos 132, 133, 147 y 226 de la Constitución en cuanto el MAATE, al desarrollar el proceso para la obtención del acto administrativo previo en un acuerdo ministerial, habría regulado derechos más allá de lo previsto en la ley y se habría atribuido competencias propias del presidente de la República? .....	11
6.2. ¿El artículo 2 del Acuerdo es incompatible con el artículo 411 de la Constitución ya que permitiría que se realicen actividades mineras que, según el criterio de los accionantes, podrían conducir a la destrucción de los ecosistemas?.....	14
6.3. ¿El artículo 13 del Acuerdo es incompatible con los artículos 71, 72, 73 y 313 de la Constitución ya que exigiría la realización de una inspección única y establecería una facultad y no una obligación de constatar la existencia de cuerpos hídricos y sitios de captación?.....	17
6.4. ¿El artículo 15 del Acuerdo es incompatible con los artículos 71, 72, 73 y 313 de la Constitución por prever el silencio administrativo positivo en caso de que el acto administrativo previo no sea emitido en el término de 5 días a partir de la emisión del informe técnico? .....	20
6.5. ¿El artículo 18 del Acuerdo es incompatible con el artículo 318 de la Constitución ya que permitiría la alteración del orden de prelación del derecho al acceso al agua cuando el titular minero solicite una actualización? .....	22
6.6. ¿El artículo 19 del Acuerdo es incompatible con los artículos 71, 72, 73 y 313 de la Constitución ya que no requiere de la obtención de un nuevo acto administrativo previo cuando se presente una reforma al estudio de impacto ambiental? .....	23
6.7. ¿La disposición general tercera y las disposiciones transitorias tercera y cuarta son incompatibles con los artículos 71, 72, 73 y 313 de la Constitución por no exigir la obtención del acto administrativo previo en los proyectos mineros que ya contaban con una autorización anterior? .....	25
<b>7. Decisión.....</b>	<b>28</b>

## 1. Antecedentes procesales

1. El 14 de diciembre de 2021, Fred Sebastián Larreátegui Fabara e Ynti Felipe Arcos Torres (“**accionantes**”) presentaron una acción pública de inconstitucionalidad, por la forma y por el fondo, en contra de los artículos 2, 5, 13, 15, 18, 19, disposición general tercera, disposición transitoria tercera y disposición transitoria cuarta (“**normas impugnadas**”) del Acuerdo Ministerial MAAE-2021-023 de 20 de mayo de 2021

(“**Acuerdo**”), suscrito por el Ministerio del Agua y del Ambiente, actual Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (“**MAATE**”), y publicado en el Registro Oficial Segundo Suplemento 518 de 18 de agosto de 2021. La causa fue signada con el número 122-21-IN y, por sorteo, la competencia recayó en la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

2. El 24 de enero de 2022, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional,<sup>1</sup> en lo principal: i) admitió a trámite la demanda; ii) dispuso al MAATE que, en el término de 15 días, se pronuncie defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas impugnadas; y, iii) dispuso al MAATE que, en el término de 10 días, envíe los informes y demás documentos que dieron origen a las normas impugnadas.
3. El 21 de febrero y el 2 de marzo de 2022, el MATEE y la Procuraduría General del Estado, respectivamente, presentaron escritos en los que desarrollan argumentos para defender la constitucionalidad de las normas impugnadas.
4. El 4 de marzo de 2024, de conformidad con el orden cronológico de resolución de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa. Además, agregó al proceso los escritos referidos en los párrafos anteriores y, nuevamente, dispuso al MAATE que, en el término de 5 días, envíe los informes y demás documentos que dieron origen a las normas impugnadas. Se deja constancia de que, a pesar de que el MAATE fue notificado, no envió la información requerida por la jueza sustanciadora en dos ocasiones.

## **2. Competencia**

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal c) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

## **3. Normas cuya inconstitucionalidad se demanda**

6. Los accionantes demandan la inconstitucionalidad de los artículos 2, 5, 13, 15, 18, 19, disposición general tercera, disposición transitoria tercera y disposición transitoria cuarta

---

<sup>1</sup> Por voto de mayoría del entonces juez constitucional Hernán Salgado Pesantes y de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

del Acuerdo Ministerial MAAE-2021-023 de 20 de mayo de 2021, suscrito por el Ministerio del Agua y del Ambiente, actual Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, y publicado en el Registro Oficial Segundo Suplemento 518 de 18 de agosto de 2021.

7. Debido a la extensión de las normas impugnadas, a continuación, se describe brevemente el contenido de cada una de ellas, recordando que su texto íntegro se encuentra disponible en el Registro Oficial Segundo Suplemento 518 de 18 de agosto de 2021:
  - i) El artículo 2 desarrolla el objeto del Acuerdo: “Normar los procedimientos, proceso y subprocesos para la emisión del acto administrativo previo, contemplado en el literal b) del artículo 26 de la Ley de Minería,<sup>2</sup> de no afectación a cuerpos de agua superficial y/o subterránea y del cumplimiento al orden de prelación sobre el derecho al acceso al agua, para la ejecución de las actividades mineras en todo el territorio nacional al amparo de los principios del desarrollo sustentable” (“**acto administrativo previo**”).
  - ii) El artículo 5 define lo que se entenderá como acto administrativo previo<sup>3</sup> y prevé los requisitos de motivación y análisis requeridos de acuerdo con el régimen en el que esté clasificada la concesión, actividad, etapa y período que se pretenda desarrollar.
  - iii) El artículo 13 establece el contenido que deberá tener el informe técnico que deben presentar los expertos encargados de la inspección y el término para el efecto.

---

<sup>2</sup> Ley de Minería, “Art. 26.- 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 [...]”.

<sup>3</sup> Acuerdo, artículo 5: “Se entenderá como emisión del acto administrativo previo, a la resolución administrativa que contiene el análisis sobre la afectación a cuerpos de agua superficial y/o subterránea, y medidas de prevención, mitigación y control, según sea el caso, que deberá cumplir el titular del derecho minero para minimizar el impacto negativo de su actividad o proyecto, indicando con claridad las consideraciones a las que se someterá de monitoreo o seguimiento de calidad y cantidad de agua, sobre la base de la propuesta de plan de manejo ambiental presentado, y del cumplimiento al orden de prelación sobre el derecho al acceso al agua, previo a la ejecución de actividades mineras [...]”.

- iv)** El artículo 15 fija los plazos para la emisión del acto administrativo previo, una vez que se cuente con el informe técnico, así como prevé el proceso a seguir para iniciar con las actividades mineras en caso de que el acto administrativo previo no se emita dentro del plazo previsto.
- v)** El artículo 18 regula el proceso a seguir en caso de que se requiera una actualización del estudio técnico.
- vi)** El artículo 19 prevé la vigencia del acto administrativo previo y establece que de “presentarse reforma al estudio de impacto ambiental, no se requerirá la obtención de un nuevo acto administrativo previo”.
- vii)** La disposición general tercera encarga a la Agencia de Regulación y Control del Agua o a la entidad que asuma sus competencias “implementar las medidas necesarias de control, cumplimiento y seguimiento respecto al cumplimiento de obligaciones establecidas en las resoluciones del acto administrativo previo así como 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, de conformidad con lo establecido en el presente Acuerdo Ministerial”.
- viii)** La disposición transitoria tercera establece que las concesiones mineras o proyectos que hubieren obtenido con anterioridad el acto administrativo previo no estarán obligados a obtenerlo nuevamente.
- ix)** La disposición transitoria cuarta prevé que, para las concesiones que se encuentran en determinadas etapas y habiendo obtenido determinados permisos, se entenderá que no existe afectación a cuerpos de agua superficial y/o subterránea y que se ha cumplido el orden de prelación sobre el derecho al acceso al agua.

#### **4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad y de los informes de descargo**

##### **4.1. Accionantes**

- 8.** En primer lugar, los accionantes alegan la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, por la forma, por ser incompatibles con los principios de reserva de ley y

competencia y con el derecho a la seguridad jurídica.<sup>4</sup> Afirman que el MAATE, a través de las normas impugnadas, se atribuyó competencias que los ministros no tienen “como es la de expedir normativa secundaria para regular el contenido de derechos”. Señalan que la emisión de las normas impugnadas le correspondería al presidente de la República de conformidad con la potestad reglamentaria que le reconoce el artículo 147 numeral 13 de la Constitución.

9. En segundo lugar, alegan la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, por el fondo, por ser incompatibles con los principios de prevención y precaución; con el orden de prelación del derecho al acceso al agua establecido en el artículo 318 de la Constitución; con los derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de motivación, al agua, a la salud, a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado; y, con los derechos de la naturaleza.<sup>5</sup>
10. Sobre el artículo 2 del Acuerdo, consideran que es incompatible con el artículo 411 de la Constitución por permitir actividades que “pueden conducir a la destrucción de ecosistemas”. Estiman que la regulación a la que se refiere este artículo de la Constitución “puede ser la prohibición o restricción total de realizar determinadas actividades con el objetivo de proteger un bien estratégico y de interés público como el agua o la biodiversidad”.
11. Sobre el artículo 5 del Acuerdo, argumentan que no considera “parámetros mínimos tanto físico químicos y biológicos [...] a ser monitoreados permanentemente para garantizar condiciones de calidad del agua”. Asimismo, exponen posibles efectos adversos que podría conllevar la actividad minera y la alteración del curso de ríos en distintos cuerpos de agua.
12. Sobre el artículo 13 del Acuerdo, señalan que es incompatible con los principios de prevención y precaución y con el artículo 84 de la Constitución ya que: i) prevé la realización de una inspección única; ii) establece una facultad y no una obligación de constatar la existencia de cuerpos hídricos y sitios de captación; y, iii) contiene errores de tipo.
13. Sobre el artículo 15 del Acuerdo, consideran que es incompatible con los principios de prevención y precaución, así como con el derecho al debido proceso en la garantía de

---

<sup>4</sup> Ver, artículos 132, 133, 226 y 82 de la Constitución.

<sup>5</sup> Ver, artículos 71, 72, 318, 82, 76 numeral 7 literal 1), 32, 73 y 313 de la Constitución.

motivación. Esto debido a que se prevé un plazo de cinco días para la emisión del acto administrativo previo y un “silencio administrativo positivo” en caso de que no se emita en el plazo establecido.

14. Sobre el artículo 18 del Acuerdo, argumentan que es incompatible con el artículo 318 de la Constitución ya que prevé la posibilidad de que se altere el orden de prelación de acceso al agua cuando el titular minero solicite una actualización. Además, cuestionan que se prevea la posibilidad de alterar el curso de ríos.
15. Sobre el artículo 19 del Acuerdo, cuestionan que la norma establezca que no se requerirá la obtención de un nuevo acto administrativo previo si se presenta una reforma al estudio de impacto ambiental.
16. Sobre la disposición general tercera y las disposiciones transitorias tercera y cuarta, señalan que la norma asume que “en permisos previos que no cuentan con estudios independientes” no existe afectación a cuerpos de agua, así como asume que se cumple el orden de prelación sobre el derecho al acceso al agua, “sin ningún tipo de sustento técnico”.
17. Como pretensión, solicitan que la Corte declare la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, dicte medidas de reparación, disponga que el MAATE elabore un nuevo acuerdo ministerial, organice un curso de Derecho y Ecología para las autoridades del MAATE y ordene que la máxima autoridad del MAATE emita disculpas públicas.

#### **4.2. Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica**

18. El MAATE considera que las normas impugnadas no son inconstitucionales por la forma debido a que el “artículo 26 de la Ley de Minería establece de forma taxativa que la Autoridad Única del Agua que actualmente es el [MAATE] será quien otorgue el acto previo para la ejecución de actividades mineras” por lo que “es evidente que corresponde a un asunto para la gestión” del MAATE. Además, cita el artículo 154 numeral 1 de la Constitución según el cual los ministros de Estado tienen la competencia para “Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión”. Asimismo, se refiere al artículo 412 de la Constitución según el cual el MAATE es responsable de la planificación, regulación y control de la gestión del agua.

- 19.** Para responder a los cargos en cuanto a la supuesta inconstitucionalidad por el fondo de las normas impugnadas, el MAATE plantea los siguientes argumentos. En cuanto al artículo 2 del Acuerdo, señala que la actividad minera se encuentra permitida en el país y que es parte de un sector estratégico de acuerdo con el artículo 313 de la Constitución.
- 20.** Sobre el artículo 5, argumenta que esta norma permite que el MAATE “realice un análisis de las posibles afectaciones a los cuerpos de agua superficial y/o subterránea en cada etapa de la actividad minera y se establezcan medidas de prevención que el titular minero debe cumplir” y exige que se respete el orden de prelación del derecho al acceso al agua previsto en el artículo 318 de la Constitución. Señala que el acto administrativo previo se emite una vez que se ha realizado un análisis exhaustivo a fin de que no exista afectación a cuerpos de agua ni al orden de prelación del derecho al acceso al agua.
- 21.** Sobre el artículo 13, señala que la realización del informe técnico posterior a la inspección no requiere de un término superior a 5 días ya que previamente el técnico tiene la oportunidad de analizar la información emitida por el titular minero y de comprobarla en la inspección de campo. Recuerda también que, de conformidad con el artículo 11 del Acuerdo, la información remitida por el titular minero puede ser observada y se puede requerir su ampliación o reforma previa a la inspección técnica.
- 22.** Sobre el artículo 15, indica que el silencio administrativo positivo operará únicamente una vez que se ha emitido el informe técnico y si no se emite el acto administrativo previo en el término de 5 días. Argumenta que el informe técnico se emite una vez que todas las observaciones se encuentren subsanadas y el técnico a cargo haya validado toda la información, verificado que no exista afectación a cuerpos de agua y determinado que se cumpla el orden de prelación del derecho al acceso al agua. Añade que el silencio administrativo positivo operaría una vez que ya se ha emitido el informe técnico por haberse cumplido todos los requisitos previstos en la normativa vigente. Finalmente, considera que la norma es compatible con el Código Orgánico Administrativo y que, únicamente, le da la posibilidad al administrado de acudir a la vía judicial para la ejecución del silencio administrativo.
- 23.** Sobre el artículo 18, indica que no emitirá un pronunciamiento en vista de lo resuelto por la Corte en la sentencia 32-17-IN/21 de 09 de junio de 2021.
- 24.** Sobre el artículo 19, argumenta que la reforma a los estudios de impacto ambiental no “implica la ampliación del área de ejecución del proyecto, sino la ejecución de actividades adicionales a la actividad principal”. Agrega que, de acuerdo con la normativa

vigente, cuando un proyecto implique impactos y riesgos ambientales debe cumplir nuevamente con el proceso de regularización ambiental.

25. Sobre la disposición general tercera y las disposiciones transitorias tercera y cuarta, acude al principio de irretroactividad de la ley por lo que, según su criterio, el Acuerdo no puede regir para los proyectos mineros que cumplieron con la regularización conforme a las normas vigentes en la época.
26. Como pretensión, solicita que la Corte ratifique la constitucionalidad de las normas impugnadas y deseche la demanda.

#### **4.3. Procuraduría General del Estado**

27. La Procuraduría General del Estado considera que las normas impugnadas no son inconstitucionales por la forma ya que fueron emitidas de acuerdo con las competencias del MAATE establecidas en los artículos 154 numeral 1 y 412 de la Constitución. En cuanto al fondo, afirma que las normas impugnadas no son incompatibles con los derechos invocados por los accionantes, sino que más bien están encaminadas a su protección.
28. Como pretensión, solicita que la Corte rechace la acción pública de inconstitucionalidad.

### **5. Planteamiento de los problemas jurídicos**

29. El artículo 79 numeral 5 de la LOGJCC establece que las demandas de inconstitucionalidad deben contener: i) “las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance” y ii) “[a]rgumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”. En efecto, los accionantes deben proporcionarle a la Corte cierta carga argumentativa que le permita hacer un pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad. En este caso, si bien los accionantes, a lo largo de su demanda, alegan la supuesta incompatibilidad de las normas impugnadas con múltiples artículos de la Constitución, esta Corte estima adecuado plantear problemas jurídicos para analizar la alegada incompatibilidad de las normas impugnadas exclusivamente frente a los artículos pertinentes de la Constitución en cada caso (*i.e.* aquellos que tienen una relación clara con cada cargo del accionante) conforme se expone a continuación.

- 30.** Para tratar el cargo expuesto en el párrafo 8 *supra*, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: ¿Las normas impugnadas son incompatibles con los artículos 132, 133, 147 y 226 de la Constitución en cuanto el MAATE, al desarrollar el proceso para la obtención del acto administrativo previo en un acuerdo ministerial, habría regulado derechos más allá de lo previsto en la ley y se habría atribuido competencias propias del presidente de la República?
- 31.** Para tratar el cargo expuesto en el párrafo 10 *supra*, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: ¿El artículo 2 del Acuerdo es incompatible con el artículo 411 de la Constitución ya que permitiría que se realicen actividades mineras que, según el criterio de los accionantes, podrían conducir a la destrucción de los ecosistemas?
- 32.** En cuanto al cargo expuesto en el párrafo 11 *supra*, no se planteará un problema jurídico en vista de que los accionantes no presentan argumentos claros como exige el artículo 79 de la LOGJCC. En efecto, su argumentación se limita a la demostración de su inconformidad con las normas impugnadas, así como a presentar posibles efectos adversos que, en general, podría producir la minería y la alteración del curso de ríos. Al respecto, es necesario recordar que en el marco del control abstracto de constitucionalidad no le corresponde a este Organismo pronunciarse sobre cuestiones de hecho que podrían tener lugar en virtud de la aplicación de la norma, así como tampoco le corresponde pronunciarse sobre aspectos de conveniencia o inconveniencia de la norma impugnada.
- 33.** Para tratar el cargo expuesto en el párrafo 12 *supra*, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: ¿El artículo 13 del Acuerdo es incompatible con los artículos 71, 72, 73 y 313 de la Constitución ya que exigiría la realización de una inspección única y establecería una facultad y no una obligación de constatar la existencia de cuerpos hídricos y sitios de captación?<sup>6</sup>
- 34.** Para tratar el cargo expuesto en el párrafo 13 *supra*, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: ¿El artículo 15 del Acuerdo es incompatible con los artículos 71, 72, 73 y 313 de la Constitución por prever el silencio administrativo positivo en caso de que el acto administrativo previo no sea emitido en el término de 5 días a partir de la emisión del informe técnico?

---

<sup>6</sup> No se planteará un problema jurídico sobre los alegados errores de tipeo en la norma impugnada ya que este cargo no guarda relación con una posible incompatibilidad con la Constitución.

35. Para tratar el cargo expuesto en el párrafo 14 *supra*, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: ¿El artículo 18 del Acuerdo es incompatible con el artículo 318 de la Constitución ya que permitiría la alteración del orden de prelación del derecho al acceso al agua cuando el titular minero solicite una actualización?
36. Para tratar el cargo expuesto en el párrafo 15 *supra*, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: ¿El artículo 19 del Acuerdo es incompatible con los artículos 71, 72, 73 y 313 de la Constitución ya que no requiere la obtención de un nuevo acto administrativo previo cuando se presente una reforma al estudio de impacto ambiental?
37. Para tratar el cargo expuesto en el párrafo 16 *supra*, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: ¿La disposición general tercera y las disposiciones transitorias tercera y cuarta son incompatibles con los artículos 71, 72, 73 y 313 de la Constitución por no exigir la obtención del acto administrativo previo en los proyectos mineros que ya contaban con una autorización anterior?

## 6. Resolución de los problemas jurídicos

### 6.1. ¿Las normas impugnadas son incompatibles con los artículos 132, 133, 147 y 226 de la Constitución en cuanto el MAATE, al desarrollar el proceso para la obtención del acto administrativo previo en un acuerdo ministerial, habría regulado derechos más allá de lo previsto en la ley y se habría atribuido competencias propias del presidente de la República?

38. En decisiones previas,<sup>7</sup> la Corte Constitucional ha reconocido que el principio de reserva de ley se encuentra consagrado en los artículos 132 y 133 de la Constitución. En estos artículos se especifica qué tipo de asuntos deben ser regulados obligatoriamente mediante ley. Además, se distingue aquellos que deben ser regulados por una ley orgánica.
39. De acuerdo con los artículos referidos, se requiere una ley orgánica para regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.<sup>8</sup> Este Organismo ha resaltado que el principio de reserva de ley busca asegurar la protección de los derechos y garantías, encargando la regulación de su ejercicio a una norma de carácter general emanada del

<sup>7</sup> Ver, CCE, sentencia 33-20-IN/21, 5 de mayo de 2021; y sentencia 32-17-IN/21, 9 de junio de 2021, párr. 47.

<sup>8</sup> Constitución: “Art. 133.- Las leyes serán orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas: [...] 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales”.

órgano legislativo (*i.e.* la Asamblea Nacional), constitucionalmente previsto y democráticamente elegido.<sup>9</sup>

- 40.** Esto no significa que absolutamente todo lo relativo al ejercicio de derechos requiera estar especificado en la Constitución o en una ley orgánica. Los derechos suelen estar consagrados en la Constitución con un nivel de abstracción natural a un texto de esta jerarquía. Por su parte, lo que se reserva a una ley orgánica es la posibilidad de establecer limitaciones a esos derechos, debido a la legitimación democrática con la que son aprobadas las leyes de esta jerarquía. Ahora bien, es natural que, a través de normas de menor jerarquía, se desarrolle el contenido de los derechos para hacerlos efectivos. Si bien tal desarrollo, a través de actos normativos con jerarquía infralegal, puede establecer pautas para el ejercicio de los derechos, no puede limitarlos más allá de lo que se ha establecido en leyes orgánicas o en la Constitución.<sup>10</sup>
- 41.** Por otro lado, de acuerdo con el artículo 84 de la Constitución, y en estrecha relación con el derecho a la seguridad jurídica reconocido en el artículo 82 de la Constitución, todo órgano con potestad normativa tiene la obligación de adecuar, formal y materialmente, las normas jurídicas que emite a los derechos reconocidos en la Constitución. Esto implica, entre otros aspectos, que las normas jurídicas deben provenir de autoridades competentes para regular aquello que es objeto de las normas de acuerdo con las facultades que les han sido otorgadas por la Constitución o la ley en sentido estricto, de conformidad con el principio de competencia y legalidad que ha sido reconocido expresamente por el artículo 226 de la Constitución.
- 42.** En este caso, los accionantes alegan que las normas impugnadas regulan derechos más allá de lo previsto en la ley y que, además, el MAATE se atribuyó competencias propias del presidente de la República previstas en el artículo 147 de la Constitución. El referido artículo, en su numeral 13, establece que son atribuciones del presidente de la República “Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenir las ni alterarlas [...]”.
- 43.** Al respecto, esta Corte nota que el fin del Acuerdo es regular la emisión del acto administrativo previo de no afectación a cuerpos de agua y cumplimiento del orden de prelación del derecho al acceso al agua para actividades mineras. La gestión de los cuerpos hídricos y el orden de prelación del derecho al acceso al agua son cuestiones

<sup>9</sup> Ver, CCE, sentencia 002-14-SIN-CC (Casos 56-12-IN y 003-12-IA acumulados), 14 de agosto de 2014; y, sentencia 33-20-IN/21, 5 de mayo de 2021.

<sup>10</sup> CCE, sentencia 89-21-IN/23, 25 de octubre de 2023, párr. 80.

reguladas en el artículo 318 de la Constitución y que, sin duda, tienen una relación directa y estrecha con el derecho al agua que se encuentra reconocido, entre otros, en el artículo 12 de la Constitución.

- 44.** Ahora bien, es necesario tomar en cuenta que la necesidad de la emisión del acto administrativo previo se encuentra prevista en el artículo 26 de la Ley de Minería, cuyo texto actual fue introducido por la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Minería, a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador y a la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno, publicada en el Registro Oficial Segundo Suplemento 37 de 16 de julio de 2013. El referido artículo establece:

Art. 26.- 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 [...]

- 45.** Debe considerarse que, como lo indicó el MAATE en su informe de descargo, desde la emisión del Decreto Ejecutivo 1007 de 4 de marzo de 2020 que fusionó el Ministerio del Ambiente y la Secretaría del Agua, actualmente el MAATE ejerce las funciones y competencias de la Autoridad Única del Agua.
- 46.** A partir de lo expuesto, queda claro que el requisito del acto administrativo previo, emitido por el MAATE, fue creado por una ley orgánica. El Acuerdo, por su parte, se limita al desarrollo del proceso técnico para la obtención del acto administrativo previo (*i.e.* requisitos, informes previos, tiempos procesales, etc.) y su contenido. Por ello, se verifica que el Acuerdo no creó el requisito del acto administrativo previo ni excede el alcance de aquello regulado por la ley.
- 47.** Además, esta Corte considera que el MAATE es competente para regular el proceso de emisión del acto administrativo previo ya que la ley (*i.e.* el artículo 26 de la Ley de Minería) le ha otorgado la competencia para emitir este tipo de acto administrativo y el artículo 154 de la Constitución reconoce su competencia para “ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión”. Esto no quita la posibilidad de que, de conformidad con su competencia establecida en el artículo 147 numeral 13 de la

Constitución, el presidente de la República incluya el contenido del Acuerdo en el Reglamento General a la Ley de Minería (que actualmente no desarrolla la cuestión), lo modifique o lo derogue.

48. En conclusión, respondiendo al primer problema jurídico planteado, al verificar que las normas impugnadas del Acuerdo fueron emitidas con fundamento en una ley orgánica y por un organismo competente para el efecto, esta Corte concluye que las normas impugnadas no son incompatibles con los principios de reserva de ley y competencia consagrados en los artículos 132-133 y 226 de la Constitución, respectivamente, ni con el artículo 147 de la Constitución que establece las competencias del presidente de la República.

**6.2. ¿El artículo 2 del Acuerdo es incompatible con el artículo 411 de la Constitución ya que permitiría que se realicen actividades mineras que, según el criterio de los accionantes, podrían conducir a la destrucción de los ecosistemas?**

49. El artículo 411 de la Constitución prescribe que 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”.
50. En su demanda de inconstitucionalidad, los accionantes sostienen que el artículo 2 del Acuerdo es incompatible con el artículo 411 de la Constitución por permitir actividades que “pueden conducir a la destrucción de ecosistemas”. Estiman que la regulación a la que se refiere el mencionado artículo de la Constitución “puede ser la prohibición o restricción total de realizar determinadas actividades con el objetivo de proteger un bien estratégico y de interés público como el agua o la biodiversidad”. Es decir, según los accionantes, el Estado debería, en cumplimiento del artículo 411 de la Constitución, prohibir las actividades mineras ante el riesgo que, en general, suponen para los recursos hídricos.

51. La norma impugnada define el objeto del Acuerdo en los siguientes términos:

Art. 2.- Objeto. Normar los procedimientos, proceso y subprocesos para la emisión del acto administrativo previo, contemplado en el literal b) del artículo 26 de la Ley de Minería, de no afectación a cuerpos de agua superficial y/o subterránea y del cumplimiento al orden de prelación sobre el derecho al acceso al agua, **para la ejecución de las actividades mineras**

en todo el territorio nacional al amparo de los principios del desarrollo sustentable (énfasis añadido).

52. Al respecto, esta Corte nota que el artículo 411 de la Constitución no prohíbe ningún tipo de actividad en específico. El referido artículo establece la obligación del Estado de **regular** las actividades que puedan afectar la calidad y cantidad de agua y el equilibrio de los ecosistemas. De la lectura del artículo 411 de la Constitución es claro para esta Corte que no se optó por prohibir actividades como la minería, sino por regularlas con miras a “garantizar la conservación, recuperación y manejo integral de los recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hidrológico”.
53. La garantía constitucional de “conservación, recuperación y manejo integral de los recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hidrológico” no puede interpretarse en el sentido de que deba prohibirse toda actividad que pueda afectar recursos hídricos, como podría ser la minería, puesto que si se lee de manera sistemática la Constitución, es claro que el artículo 408 de la Constitución prevé expresamente la posibilidad de que se exploten los yacimientos minerales “en estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos en la Constitución”.
54. De conformidad con el artículo 407 de la Constitución, la extracción de minerales está prohibida exclusivamente en las áreas protegidas y en las zonas declaradas como intangibles, salvo que exista una petición de la Presidencia de la República y la declaratoria de interés nacional de la Asamblea Nacional.
55. En virtud de esa lectura sistemática de la Constitución este Organismo también debe insistir en que, si bien la explotación minera es una actividad que se encuentra expresamente prevista en la Constitución, para que se pueda realizar esta actividad, deben tomarse en cuenta todas las disposiciones que, al respecto, contiene la propia Constitución:
- i) Los recursos obtenidos de la minería, como recursos naturales no renovables, pertenecen al patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible del Estado de conformidad con el artículo 1 de la Constitución.
  - ii) La explotación minera requiere de la conducción de la consulta previa, libre e informada a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidad indígenas cuando los recursos se encuentren en sus territorios y la actividad pueda afectarles ambiental o culturalmente. Además, las comunas, comunidades, pueblos y

nacionalidades indígenas tienen derecho a “participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen”. Esto, de conformidad con el artículo 57 numeral 7 de la Constitución.

- iii)** Cuando la explotación minera pueda afectar al ambiente, deberá realizarse la consulta ambiental en los términos del artículo 398 de la Constitución.
- iv)** Cuando la explotación minera provoque un impacto ambiental grave o permanente, el Estado está obligado a establecer “los mecanismos más eficaces para alcanzar la restauración, y adoptará las medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas”. Esto, de conformidad con el artículo 72 de la Constitución.
- v)** Los gobiernos autónomos descentralizados tienen derecho a participar de las rentas que perciba el Estado por la explotación minera que tenga lugar en su territorio, como lo prevé el artículo 274 de la Constitución.
- vi)** Los recursos obtenidos de la minería, como recursos naturales no renovables, son parte de un sector estratégico según el artículo 313 de la Constitución. De acuerdo con el mismo artículo, se deben observar los principios de precaución y prevención.
- vii)** Los recursos minerales pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado. El Estado “priorizará la responsabilidad intergeneracional, la conservación de la naturaleza, el cobro de regalías u otras contribuciones no tributarias y de participaciones empresariales; y minimizará los impactos negativos de carácter ambiental, cultural, social y económico”. Esto, de conformidad con el artículo 317 de la Constitución.

**56.** Al respecto, esta Corte ha señalado que es propio de las actividades de explotación minera generar más o menos repercusiones en el ciclo natural del medio ambiente e incluso generar daños medioambientales de distinta magnitud. Por tal motivo, cualquier actividad de este tipo debe contar con medidas y mecanismos que velen por la protección de la naturaleza.<sup>11</sup> Asimismo, de conformidad con la jurisprudencia de este Organismo, existe la posibilidad de que, en virtud de una consulta popular, por ejemplo, se prohíba la

---

<sup>11</sup> CCE, sentencia 273-19-JP/22, 27 de enero de 2022, párr. 136.

minería (en sus distintas escalas) en una o más cuencas hidrográficas determinadas,<sup>12</sup> sin que esto implique que esta actividad se encuentra prohibida en la Constitución.

57. En conclusión, respondiendo al segundo problema jurídico planteado, la Corte concluye que el artículo 2 del Acuerdo no es incompatible con el artículo 411 de la Constitución.

**6.3. ¿El artículo 13 del Acuerdo es incompatible con los artículos 71, 72, 73 y 313 de la Constitución ya que exigiría la realización de una inspección única y establecería una facultad y no una obligación de constatar la existencia de cuerpos hídricos y sitios de captación?**

58. En los artículos 71, 72, 73 y 313 de la Constitución se reconocen los derechos a la naturaleza y los principios de prevención y precaución. El artículo 71 le reconoce a la naturaleza los derechos a que “se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos”. El artículo 72, por su parte, reconoce el derecho de la naturaleza a la restauración. El artículo 73 prescribe que el Estado está obligado a aplicar 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”. Finalmente, el artículo 313 le otorga al Estado la función de “administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia”.

59. Sobre el principio de precaución, la Corte ha señalado que cuenta con los siguientes elementos: i) el riesgo potencial de daño grave e irreversible sobre los derechos de la naturaleza, el derecho al agua, al medio ambiente sano o a la salud; ii) incertidumbre científica sobre estas consecuencias negativas; y, iii) adopción de medidas protectoras oportunas y eficaces por parte del Estado.<sup>13</sup> En la práctica, este principio funciona de la siguiente forma: si existe riesgo potencial de daño grave e irreversible al medio ambiente e incertidumbre científica al respecto, entonces deben tomarse medidas conducentes para prevenir, mitigar o cesar el daño.

---

<sup>12</sup> Por ejemplo en el dictamen 6-20-CP/20, la Corte emitió un pronunciamiento favorable a una petición de consulta popular propuesta por el Concejo Municipal de Cuenca, respecto de la prohibición de actividades mineras a gran y mediana escala en cinco zonas de recarga hídrica ubicadas en el cantón Cuenca. Ver, CCE, dictamen 6-20-CP/20, 18 de septiembre de 2020.

<sup>13</sup> CCE, sentencia 1149-19-JP/21, 10 de noviembre de 2021, párr. 62.

- 60.** De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, el principio de prevención se diferencia del principio de precaución ya que es aplicable cuando “existe certeza científica sobre el impacto o daño, es decir cuando se conocen con anticipación tanto los efectos como sus probabilidades”.<sup>14</sup> En la práctica, este principio funciona de la siguiente forma: si existe riesgo potencial de daño grave e irreversible al medio ambiente y certidumbre científica al respecto, entonces deben tomarse medidas conducentes para prevenir, mitigar o cesar el daño.
- 61.** En este caso, los accionantes objetan dos aspectos concretos del artículo 13 del Acuerdo: que se prevea una inspección única y “una facultad y no una obligación de constatar la existencia de cuerpos hídricos y sitios de captación”.
- 62.** En cuanto al primer argumento de los accionantes, esta Corte nota que el artículo 13 del Acuerdo regula el contenido mínimo del informe técnico, el cual corresponde con un acto de simple administración que por su naturaleza es incapaz de causar perjuicio o gravamen alguno, sino hasta cuando haya sido adherido (motivación *in aliunde*) a la motivación del acto administrativo previo o cuando opere el silencio administrativo positivo.
- 63.** El artículo 13 del Acuerdo prevé el requisito de una única inspección, seguida de un informe técnico, de forma previa a la emisión del acto administrativo previo. En el artículo 12 del Acuerdo constan los detalles de la inspección. Entre otras cuestiones, se establece que esta tendrá lugar después de que toda la documentación haya sido revisada por el técnico o el equipo técnico encargado de la inspección y que se realizará en el término de 15 días. Posteriormente, el artículo 13 del Acuerdo prescribe que el informe técnico deberá contener, entre otros puntos, el análisis de la inspección técnica realizada. En este caso, el MAATE ha optado por un modelo que prevé un proceso que, en resumen, consiste en las siguientes fases: i) preparación y envío de la documentación por parte del administrado; ii) revisión de la documentación por el equipo técnico; iii) inspección del equipo técnico; iv) preparación de un informe técnico por parte del equipo técnico; v) incorporación de observaciones y suministro de información adicional por parte del administrado, en caso de que el equipo técnico lo requiera; vi) emisión del acto administrativo previo por parte del MAATE.
- 64.** La configuración de este proceso se encuentra dentro del margen de discrecionalidad que, en este caso, tenía el MAATE al momento de emitir el Acuerdo dada la competencia que le fue delegada en el artículo 26 de la Ley de Minería. La Constitución no establece un

---

<sup>14</sup> CCE, sentencia 1149-19-JP/21, 10 de noviembre de 2021, párr. 63.

modelo específico en cuanto al proceso requerido para la obtención del acto administrativo previo, por ello es factible que se desarrollen modelos normativos que exijan una (como en este caso) o más inspecciones previas o rutinarias obligatorias.

- 65.** Esta Corte enfatiza en que lo expuesto no implica, de ninguna forma, que el hecho de contar con una inspección única avale la afectación a cuerpos de agua o la transgresión del orden de prelación del derecho al acceso al agua. En efecto, es obligación del Estado garantizar los derechos de la naturaleza y los principios de prevención y precaución, así como cumplir con lo dispuesto en el artículo 318 de la Constitución en cuanto al orden de prelación del derecho al acceso al agua. Para ello, el propio Acuerdo prevé mecanismos específicos.
- 66.** Así, por ejemplo, el artículo 13 del Acuerdo especifica que en el informe técnico deben constar las posibles medidas de prevención, mitigación y control para minimizar el impacto ambiental. Además, en la disposición general tercera, se establece que la Agencia de Regulación y Control del Agua, o la institución que hiciera sus veces, deberá “implementar las medidas necesarias de control, cumplimiento y seguimiento 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”. Es decir, el Acuerdo establece que existirá un monitoreo o control posterior y permanente relativo a la posible afectación a cuerpos de agua o la transgresión del orden de prelación del derecho al acceso al agua.<sup>15</sup>
- 67.** En definitiva, la sola disposición de establecer una única inspección no muestra una incompatibilidad con los artículos 71, 72, 73 y 313 de la Constitución. Aquello no quita la posibilidad de que, en casos concretos relacionados con afectaciones a cuerpos de agua, puedan transgredirse los principios de precaución y prevención. Sin embargo, en el marco de una acción pública de inconstitucionalidad, a la Corte no le corresponde realizar el análisis de escenarios hipotéticos o de casos concretos ya que el examen de constitucionalidad es exclusivamente de la norma, en abstracto.
- 68.** En cuanto al segundo argumento de los accionantes, según el cual el artículo 13 del Acuerdo prevé “una facultad y no una obligación de constatar la existencia de cuerpos

---

<sup>15</sup> Además, siempre queda la puerta abierta para que, en caso de que exista riesgo o se hayan consumado vulneraciones de derechos relacionadas con la afectación de cuerpos de agua o el orden de prelación del derecho al acceso al agua en casos específicos, se presenten garantías jurisdiccionales como las medidas cautelares y la acción de protección, según corresponda.

hídricos y sitios de captación”, esta Corte observa que el referido artículo no prevé tal facultad. En el artículo 13 literal e) del Acuerdo consta:

[...] En la inspección se podrán constatar, entre otros, la existencia de:

- i. Cuerpos hídricos que sean de interés público y/o constituyan parte del dominio hídrico público, las formas de protección y garantías preventivas, conforme se establece en el capítulo 6 de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos usos y aprovechamiento del Agua; que puedan ser afectados por las actividades mineras; y,
- ii. Sitios de captación correspondientes a las autorizaciones de uso o aprovechamiento de agua, en caso de existir, en el área de intervención e influencia directa de la actividad minera que puedan verse afectados por su ejecución [...]

69. Cuando la norma indica que en la inspección se “podrá” constatar la existencia de cuerpos hídricos o sitios de captación que podrían ser afectados por la actividad minera, no se refiere a que el equipo técnico encargado de la inspección tiene una facultad de identificar, o no, si la actividad podría afectar cuerpos hídricos o sitios de captación. La norma, en realidad, señala que en el informe técnico podrá constar la identificación de cuerpos hídricos o sitios de captación posiblemente afectados por la actividad minera, siempre y cuando ese sea el caso. Es decir, la norma parte del supuesto de que no en todos los casos la actividad minera podría afectar tanto a cuerpos hídricos como a sitios de captación de agua y le habilita al equipo técnico para identificar las posibles afectaciones, cuando corresponda. Esto debe leerse, además, en concordancia con el artículo 26 de la Ley de Minería (regulado en el Acuerdo) y el objeto mismo del acuerdo (que consta en su artículo 2). En efecto, la intención es que se asegure la no afectación a cuerpos de agua. Por ello, no es posible interpretar que la constatación de cuerpos de agua que en efecto podrían ser afectados sea facultativa.

70. En conclusión, respondiendo al tercer problema jurídico planteado, esta Corte concluye que el artículo 13 del Acuerdo no es incompatible con los artículos 71, 72, 73 y 313 de la Constitución que reconocen los derechos de la naturaleza y los principios de prevención y precaución.

**6.4. ¿El artículo 15 del Acuerdo es incompatible con los artículos 71, 72, 73 y 313 de la Constitución por prever el silencio administrativo positivo en caso de que el acto administrativo previo no sea emitido en el término de 5 días a partir de la emisión del informe técnico?**

- 71.** Como se indicó en la sección 6.3 *supra*, los derechos de la naturaleza y los principios de precaución y prevención se encuentran reconocidos en los artículos 71, 72, 73 y 313 de la Constitución. En este caso, los accionantes objetan el hecho de que el artículo 15 del Acuerdo prevea la figura del silencio administrativo positivo en caso de que el acto administrativo previo no sea emitido en el término de 5 días contados a partir de la emisión del informe técnico. Según la interpretación que realizan los accionantes, se daría a entender que podrían iniciarse actividades mineras incluso en casos en que existan potenciales afectaciones a cuerpos de agua o la transgresión al orden de prelación del derecho al acceso al agua.
- 72.** Esta Corte nota que, en efecto, el artículo 15 del Acuerdo prevé la figura del silencio administrativo positivo en caso de que la administración pública no emita el acto administrativo previo dentro del término previsto. Sin embargo, el artículo 15 del Acuerdo también prescribe que la figura del silencio administrativo positivo podrá operar únicamente después de que se cuente con el informe técnico correspondiente. Es decir, solamente cuando se cuente con un informe técnico favorable en el que se analice todo aquello relativo a la posible afectación a cuerpos de agua y al orden de prelación del derecho al acceso al agua, podrán iniciarse las actividades mineras incluso ante el silencio de la administración pública. Por tanto, la posibilidad de que aplique el silencio administrativo positivo no implica que, en ese tipo de escenario, se esté permitiendo, a través del silencio, que se desarrollen actividades mineras que podrían afectar cuerpos de agua o transgredir el orden de prelación del derecho al acceso al agua.
- 73.** Conforme se establece en el artículo 13 del Acuerdo, es en el informe técnico en el que consta: el análisis de la inspección técnica realizada y sus resultados; las condiciones de monitoreo o seguimiento de calidad y cantidad de agua para consideración en el plan de manejo ambiental; y, las posibles medidas de prevención, mitigación y control para minimizar el impacto ambiental. Además, de acuerdo con el artículo 14 del Acuerdo, solamente en caso de que el informe técnico no presente observaciones, será remitido a la Unidad Jurídica encargada de la elaboración del acto administrativo previo. Caso contrario, deberán solventarse las observaciones previamente.
- 74.** En vista de que se ha descartado el cargo propuesto por los accionantes, no procede un análisis más profundo en cuanto a la compatibilidad de la norma impugnada con los artículos 71, 72, 73 y 313 de la Constitución. En conclusión, respondiendo al cuarto problema jurídico planteado, luego de una lectura sistemática del artículo 15 del Acuerdo y otras disposiciones, esta Corte concluye que el artículo 15 del Acuerdo no es

incompatible con los artículos 71, 72, 73 y 313 de la Constitución que reconocen los derechos de la naturaleza y los principios de prevención y precaución.

**6.5. ¿El artículo 18 del Acuerdo es incompatible con el artículo 318 de la Constitución ya que permitiría la alteración del orden de prelación del derecho al acceso al agua cuando el titular minero solicite una actualización?**

75. El artículo 318 de la Constitución establece el orden de prelación del derecho al acceso al agua en los siguientes términos:

[...] 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.

76. El orden de prelación del derecho al acceso al agua fija la preferencia con que cada tipo de actividad que requiere del uso de recursos hídricos debe ser atendida respecto de las demás actividades que constan en el artículo 318 de la Constitución. La Constitución le otorga la competencia de planificar y gestionar los recursos hídricos a la autoridad única del agua que, como se indicó en el párrafo 45 *supra*, actualmente corresponde con el MAATE. El hecho de que exista un orden de prelación del derecho al acceso al agua no implica que las actividades que se mencionan al final del artículo (como las actividades productivas) no puedan o no deban realizarse, sino que otras tendrán prioridad en caso de que los recursos hídricos existentes no permitan la realización de todas las actividades, a la vez, en un caso específico.<sup>16</sup> De ser posible y en cuanto los recursos hídricos lo permitan, el acceso a estos recursos debe garantizarse para todos quienes los requieran con el fin de realizar cualquiera de las actividades previstas en el artículo 318 de la Constitución.

77. En este caso, los accionantes alegan que el artículo 18 del Acuerdo es incompatible con el artículo 318 de la Constitución ya que permitiría la alteración del orden de prelación de acceso al agua cuando el titular minero solicite una actualización. En concreto, el artículo 18 del Acuerdo establece que:

---

<sup>16</sup> Así, por ejemplo, la implementación de una actividad productiva que utilice recursos hídricos de un caudal específico podría comprometer gravemente a actividades de riesgo y consumo humano que dependan del mismo causal por lo que, en tal caso, deberían tomarse las medidas conducentes para asegurar la prevalencia de las actividades priorizadas por la Constitución.

[...] Si durante la ejecución de la actividad minera para las etapas y períodos definidos en este reglamento se concluye que se debe ampliar el estudio respecto de la modificación de cursos de ríos o afectación al orden de prelación sobre las cuales se emitió el acto administrativo, el titular minero deberá solicitar una actualización del mismo incluyendo las justificaciones técnicas que soporten los cambios [...]

**78.** De la lectura de la norma impugnada no se advierte que esta modifique por sí misma el orden de prelación del derecho al acceso al agua previsto en el artículo 318 de la Constitución, ni que permita que un acto administrativo o un particular lo hagan. De hecho, el artículo 18 del Acuerdo establece que, si se identifica que un proyecto minero podría requerir la ampliación del estudio respectivo sobre la afectación al orden de prelación del derecho al acceso al agua, entonces se necesitará una actualización y la presentación de la justificación técnica correspondiente. Entonces, el artículo 18 del Acuerdo más bien busca la protección del orden de prelación ya que, en todos los casos, el MAATE deberá garantizar el cumplimiento del artículo 318 de la Constitución antes de la emisión del acto administrativo previo, así como cuando se requieran actualizaciones.

**79.** En conclusión, respondiendo al quinto problema jurídico planteado, al verificar que el artículo 18 del Acuerdo no permite la modificación del orden de prelación del derecho al acceso al agua, esta Corte concluye que este no es incompatible con el artículo 318 de la Constitución.

**6.6. ¿El artículo 19 del Acuerdo es incompatible con los artículos 71, 72, 73 y 313 de la Constitución ya que no requiere de la obtención de un nuevo acto administrativo previo cuando se presente una reforma al estudio de impacto ambiental?**

**80.** Como se indicó en la sección 6.3 *supra*, los derechos de la naturaleza y los principios de precaución y prevención se encuentran reconocidos en los artículos 71, 72, 73 y 313 de la Constitución. En este caso, los accionantes alegan que el artículo 19 del Acuerdo es incompatible con los referidos artículos de la Constitución ya que no requiere de la obtención de un nuevo acto administrativo previo cuando se presente una reforma al estudio de impacto ambiental.

**81.** Al respecto, debe notarse que el artículo 19 del Acuerdo en efecto prescribe que “de presentarse reforma al estudio de impacto ambiental, no se requerirá la obtención de un nuevo acto administrativo previo”. La lectura que los accionantes proponen para esta

norma parece sugerir que, a pesar de que podrían existir cambios relevantes que impliquen la afectación a cuerpos de agua o al orden de prelación del derecho al acceso al agua, no existiría control alguno ya que no se requeriría de la emisión de un nuevo acto administrativo previo. Sin embargo, esta Corte considera necesario realizar una lectura integral del Acuerdo. En este sentido, si el artículo 19 del Acuerdo se lee en concordancia con el artículo 18 del mismo cuerpo normativo, entonces se llegará a la conclusión de que cualquier tipo de suceso que podría implicar un impacto en el orden de prelación del derecho al acceso al agua necesitará de un pronunciamiento por parte del MAATE.

- 82.** Además, es necesario leer el artículo 19 del Acuerdo de la mano con —entre otras normas del ordenamiento jurídico— el artículo 176 del Código Orgánico del Ambiente que establece:

Art. 176.- De la modificación del proyecto, obra o actividad. Todo proyecto, obra o actividad que cuente con una autorización administrativa y que vaya a realizar alguna modificación o ampliación a su actividad, deberá cumplir nuevamente con el proceso de regularización ambiental en los siguientes casos:

1. Cuando por sí sola, las características de la modificación constituyan un nuevo proyecto, obra o actividad;
2. Cuando los cambios en su actividad impliquen impactos o riesgos ambientales medios o altos que no hayan sido incluidos en la autorización administrativa correspondiente; y,
3. Cuando exista una ampliación que comprometa un área geográfica superior a la que fue aprobada o que se ubique en otro sector.

En caso de que el operador de un proyecto, obra o actividad requiera generar actividades adicionales de mediano o alto impacto a las previamente autorizadas, y que no implican un cambio del objeto principal del permiso ambiental otorgado, se deberá presentar un estudio complementario de dichas actividades.

Para los casos de las modificaciones de actividades que generen bajo impacto, se procederá en los términos establecidos en la norma expedida para el efecto.

- 83.** Así, queda claro que cualquier tipo de cambio en la actividad minera, si implica un impacto o riesgo ambiental medio o alto o compromete un área geográfica superior o distinta a la aprobada, requiere de un nuevo proceso de regularización ante el MAATE. Entre los casos que podrían implicar impactos o riesgos ambientales, ciertamente se encuentran los casos de afectación a cuerpos de agua. Entonces, luego de una lectura sistemática, se verifica que en cualquier supuesto de modificación del proyecto minero que implique la afectación a un cuerpo de agua o un impacto en el orden de prelación del derecho al acceso al agua se necesitará de un nuevo pronunciamiento por parte del

MAATE. Esto permite descartar la interpretación aislada de la norma impugnada propuesta por los accionantes.

**84.** En este contexto, es razonable que, si se reforma el estudio de impacto ambiental y tal reforma no está relacionada con una afectación a cuerpos de agua o un impacto en el orden de prelación del derecho al acceso al agua, entonces no se requiera un nuevo acto administrativo previo. En efecto, si la reforma al estudio de impacto ambiental no está relacionada con el objeto del acto administrativo previo, no existe motivo para requerir su actualización. Lo previsto en el artículo 19 del Acuerdo no implica que puede realizarse cualquier tipo de reforma al estudio de impacto ambiental sin ningún tipo de control. De existir este tipo de reforma, deben seguirse los procesos previstos para el efecto en otros cuerpos normativos y deben obtenerse los permisos por parte de las autoridades competentes.

**85.** En vista de que se ha descartado el cargo propuesto por los accionantes, no procede un análisis más profundo en cuanto a la compatibilidad de la norma impugnada con los artículos 71, 72, 73 y 313 de la Constitución. En conclusión, respondiendo al quinto problema jurídico planteado, luego de una lectura sistemática del artículo 19 del Acuerdo y otras disposiciones, esta Corte concluye que el artículo 19 del Acuerdo no es incompatible con los artículos 71, 72, 73 y 313 de la Constitución que reconocen los derechos de la naturaleza y los principios de prevención y precaución.

**6.7. ¿La disposición general tercera y las disposiciones transitorias tercera y cuarta son incompatibles con los artículos 71, 72, 73 y 313 de la Constitución por no exigir la obtención del acto administrativo previo en los proyectos mineros que ya contaban con una autorización anterior?**

**86.** Como se indicó en la sección 6.3 *supra*, los derechos de la naturaleza y los principios de precaución y prevención se encuentran reconocidos en los artículos 71, 72, 73 y 313 de la Constitución. En este caso, los accionantes alegan que las normas impugnadas asumen que “en permisos previos que no cuentan con estudios independientes” no existe afectación a cuerpos de agua y que se cumple el orden de prelación sobre el derecho al acceso al agua “sin ningún tipo de sustento técnico”. En concreto, objetan que el Acuerdo no exija la obtención del acto administrativo previo a los proyectos mineros que ya contaban con una autorización anterior.

**87.** La disposición general tercera del Acuerdo desarrolla las competencias de la Agencia de Regulación y Control del Agua. Por tanto, no se observa la relación entre los cargos de

los accionantes y esta norma en concreto, por lo que no se realizará un análisis mayor al respecto. Por otro lado, las disposiciones transitorias tercera y cuarta sí están relacionadas con lo que alegan los accionantes. La disposición transitoria tercera prescribe que “Para aquellas concesiones mineras o proyectos que hubieren obtenido el acto administrativo previo favorable previsto en el artículo 26 de la Ley de Minería, no estarán obligados a obtener de la Autoridad Única del Agua el acto administrativo nuevamente”. Por su parte, la disposición transitoria cuarta prevé una disposición similar para los casos en que la actividad minera se encuentre en determinadas fases y siempre y cuando se cuente con requisitos específicos:

En atención al principio in dubio pro administrado, para aquellas concesiones que a la fecha de suscripción del presente acuerdo ministerial se encuentran en el período de exploración avanzada, evaluación económica del proyecto o etapa de explotación y que cuentan con: i) permisos de uso y aprovechamiento de agua emitidos antes de la reforma a la Ley de Minería, publicada en Registro Oficial Suplemento 37 de 16 de Julio del 2013 , o antes de la vigencia del presente Acuerdo Ministerial, y con ii) licencias ambientales sobre la base de estudios de impacto ambiental aprobados por la Autoridad Ambiental, los cuales abarquen estudios hidrológicos con relación a la eventual afectación a cuerpos de agua superficial y/o subterránea, cumplen con el acto administrativo motivado y favorable otorgado previamente por la Autoridad Única del Agua, referido en el Art. 26 de la Ley de Minería 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. Para el efecto, se entenderá implícito que al haberse emitido un permiso de uso y aprovechamiento de agua, la Autoridad Única del Agua consideró de manera motivada, previa y favorable que no existe la eventual afectación a cuerpos de agua superficial y/o subterránea y que habría cumplimiento al orden de prelación sobre el derecho al acceso al agua.

- 88.** Como se puede observar, las normas impugnadas no permiten, sin control alguno, que se desarrollen actividades mineras que puedan afectar cuerpos de agua o transgredir el orden de prelación del derecho al acceso al agua. Por el contrario, las normas prevén que no se necesitará obtener el acto administrativo previo en aquellos casos en los que ya se cuente con una autorización previa obtenida según las normas vigentes al momento en que se obtuvo tal autorización, en particular, cuando ya se obtuvo el acto administrativo previo favorable previsto en el artículo 26 de la Ley de Minería. Lo mismo ocurre para los casos en que las actividades mineras se encuentren en etapas avanzadas, siempre y cuando cuenten con estudios “hidrológicos con relación a la eventual afectación a cuerpos de agua superficial y/o subterránea” y hayan obtenido el acto administrativo previo, por parte 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” como lo prevé la Ley de Minería.

- 89.** Según lo expuesto, se verifica que las disposiciones transitorias tercera y cuarta del Acuerdo, en realidad, van acorde al derecho a la seguridad jurídica. El artículo 82 de la Constitución reconoce este derecho y establece que “se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas **previas**, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes” (énfasis añadido). Al mantener la situación jurídica de los proyectos mineros que obtuvieron sus permisos de acuerdo con las normas vigentes en su momento, el Acuerdo garantiza el respeto al principio de irretroactividad de la ley que es un componente fundamental del derecho a la seguridad jurídica.
- 90.** Esta Corte nuevamente enfatiza en que lo expuesto no implica, de ninguna forma, que el hecho de contar con estudios y permisos previos a la emisión del Acuerdo avale la afectación a cuerpos de agua o la transgresión del orden de prelación de acceso al derecho al agua. En efecto, es obligación del Estado garantizar los derechos de la naturaleza y los principios de prevención y precaución, así como cumplir con lo dispuesto en el artículo 318 de la Constitución en cuanto al orden de prelación de acceso al derecho al agua. Para ello, el propio Acuerdo prevé mecanismos específicos. En efecto, en la disposición general tercera, se establece que la Agencia de Regulación y Control del Agua, o la institución que hiciera sus veces, “implementar las medidas necesarias de control, cumplimiento y seguimiento 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”.
- 91.** Es decir, la normativa prevé que existirá un monitoreo o control posterior y permanente relativo a la posible afectación a cuerpos de agua o la transgresión del orden de prelación del derecho al acceso al agua.<sup>17</sup>
- 92.** En conclusión, respondiendo al séptimo problema jurídico planteado, esta Corte concluye que la disposición general tercera y las disposiciones transitorias tercera y cuarta del Acuerdo no son incompatibles con los artículos 71, 72, 73 y 313 de la Constitución, los cuales reconocen los derechos de la naturaleza y los principios de prevención y precaución.

\*

---

<sup>17</sup> Además, siempre queda la puerta abierta para que, en caso de que exista riesgo o se hayan consumado vulneraciones de derechos relacionadas con la afectación de cuerpos de agua o el orden de prelación del derecho al acceso al agua en casos específicos, se presenten garantías jurisdiccionales como las medidas cautelares y la acción de protección, según corresponda.

**93.** Finalmente, esta Corte estima necesario enfatizar que el pronunciamiento en respuesta a los problemas jurídicos planteados con relación al control abstracto de inconstitucionalidad por razones de fondo se realizó en el marco delimitado por los cargos de la demanda 122-21-IN. Por ello, la decisión de desestimar la demanda se adopta únicamente con fundamento en los cargos que fueron presentados por los accionantes y examinados en esta sentencia.

## **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 122-21-IN.
2. Notifíquese 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 (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 27 de junio de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*

Aída García Berni

**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA 122-21-IN/24**

**VOTO CONCURRENTE**

**Jueza constitucional Carmen Corral Ponce**

1. Con el acostumbrado respeto a los argumentos esgrimidos por la jueza ponente y por los magistrados que votaron a favor de la sentencia 122-21-IN/24 (“**sentencia de mayoría**”), en observancia de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, me permito fundamentar el presente voto particular en los siguientes términos.
2. En conexidad con la sentencia 1149-19-JP/21, frente a la cuál formulé un voto salvado, la sentencia de mayoría define del siguiente modo al principio de precaución en materia ambiental:

59. Sobre el principio de precaución, la Corte ha señalado que cuenta con los siguientes elementos: i) el riesgo potencial de daño grave e irreversible sobre los derechos de la naturaleza, el derecho al agua, al medio ambiente sano o a la salud; ii) **incertidumbre científica sobre estas consecuencias negativas**; y, iii) adopción de medidas protectoras oportunas y eficaces por parte del Estado.<sup>1</sup> En la práctica, este principio funciona de la siguiente forma: si existe riesgo potencial de daño grave e irreversible al medio ambiente e incertidumbre científica al respecto, entonces deben tomarse medidas conducentes para prevenir, mitigar o cesar el daño. [Énfasis añadido].

3. Si bien coincido con la decisión de la sentencia de mayoría, presento mi voto concurrente por discrepar con la citada definición del principio de precaución. Pues, el principio de precaución se aplica en los casos en que el 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.
4. Esto implica que no se puede dictar una intervención estatal aduciendo **precaución** del riesgo, si se han conferido autorizaciones, estudios y permisos sobre la base del principio de **prevención**, que, en contraste, actúa cuando sí existe conocimiento previo y generalizado de la certidumbre del daño.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> CCE, sentencia 1149-19-JP/21, 10 de noviembre de 2021, párr. 62.

<sup>2</sup> Voto salvado de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce a la sentencia 1149-19-JP/21, párr. 9.

5. Por lo tanto, a mi criterio, el principio de precaución opera en situaciones de total desconocimiento y extrema incertidumbre sobre el riesgo de daño ambiental. No obstante, en el párrafo citado, dicho principio se aplica a más escenarios donde hay incertidumbre científica y riesgo de daños graves e irreversibles, sin requerir la ausencia total de conocimiento ni que la incertidumbre sea extrema.
6. Así, dejo sentada la razón por la que concurro con la decisión adoptada en el caso *in examine*.

Carmen Corral Ponce  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 122-21-IN, fue presentado en Secretaría General el 11 de julio de 2024, mediante correo electrónico a las 23:00; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**