



SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. -

Yo, Diego Xavier Gordón Santana, en calidad de Director Ejecutivo de la **Federación de Cámaras Binacionales del Ecuador (FECABE)**, dentro de la acción de inconstitucionalidad signada bajo el **No. 51-23-IN**, ante ustedes me dirijo y expongo lo siguiente:

I

JUSTIFICACIÓN DE LA COMPARECENCIA

De acuerdo con el artículo 12 de la LOGJCC, dentro de los procesos constitucionales, cualquier persona puede comparecer hasta antes de la emisión de la sentencia como: **(i)** amicus curiae; o, **(ii)** tercero con interés.

La referida norma, de manera textual, prevé que “**Art. 12.- Comparecencia de terceros.- Cualquier persona o grupo de personas que tenga interés en la causa podrá presentar un escrito de amicus curiae que será admitido al expediente para mejor resolver hasta antes de la sentencia. De creerlo necesario, la jueza o juez podrá escuchar en audiencia pública a la persona o grupo interesado. [...]”**.

La **Federación de Cámaras Binacionales del Ecuador (FECABE)** es una organización sin fines de lucro, cuya misión es dinamizar la inversión bilateral y aprovechar las oportunidades de tratados comerciales. Desde su fundación en 1995, la Federación ha integrado a las Cámaras y Asociaciones del Ecuador bajo el concepto de apoyo mutuo y colaboración en actividades que desarrolle cada Cámara o Asociación.

En la presente causa, la Corte Constitucional va a resolver sobre si el **Decreto Ejecutivo No. 754**, expedido por el Presidente de la República del Ecuador, es compatible con el texto constitucional, en virtud de una acción de inconstitucionalidad que fue presentada por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (“**CONAIE**”), la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía del Ecuador



(“CONFENAIE”), el Centro de Derechos Humanos de la PUCE y la Fundación Pachamama.

Es preciso destacar que, a través del **Decreto Ejecutivo No. 754**, emitido por el Presidente de la República del Ecuador, se reforma al Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, a fin de reglamentar el procedimiento de la consulta ambiental.

La consulta ambiental, además de ser un derecho constitucional, es parte del proceso de obtención de la licencia ambiental, que es precisamente el instrumento a través del cual las autoridades competentes autorizan el desarrollo de diverso tipo de actividades que pueden tener un impacto ambiental medio y alto, bajo estrictos parámetros y controles, a fin de evitar y mitigar el mismo.

Entre otras actividades, la consulta ambiental debe llevarse a cabo como parte del licenciamiento para: la construcción de un hospital, la construcción de obras de infraestructura, la construcción de una planta de tratamiento de desechos sólidos de una ciudad, las actividades de dragado de un río, la construcción de una carretera.

La **Federación de Cámaras Binacionales del Ecuador (FECABE)** tiene interés en la presente causa, dado que sus agremiados ejercen diferentes tipos de actividades, que requieren de la obtención de una licencia ambiental para poder ser ejercidas y, por tanto, de que se lleve una consulta ambiental por parte de la autoridad competente.

En este sentido, al amparo del artículo 12 de la LOGJCC, la **Federación de Cámaras Binacionales del Ecuador (FECABE)** presentará varios argumentos que coadyuvan a determinar la compatibilidad del **Decreto Ejecutivo No. 754** con la Constitución y, por tanto, para que la presente demanda sea rechazada.

II

EL DECRETO EJECUTIVO NO. 754 ES COMPATIBLE CON EL TEXTO CONSTITUCIONAL

1. *El Decreto Ejecutivo No. 754 no es incompatible con la reserva de ley orgánica*



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

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

La citada disposición consagra la consulta ambiental, que es el derecho que tienen todas las personas a ser informadas sobre actividades que puedan afectar al medio ambiente por parte del Estado. Según la referida norma constitucional, la ley debía regular la aplicación de la consulta ambiental. Así, los artículos 82 y 83 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana establecen que:

“Art. 82.- Consulta ambiental a la comunidad.- Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, para lo cual se informará amplia y oportunamente. El sujeto consultante será el Estado.

El Estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos en la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos y las leyes”. (el énfasis me pertenece)

“Art. 83.- Valoración.- Si de los referidos procesos de consulta deriva una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente argumentada y motivada de la instancia administrativa superior correspondiente; la cual, en el caso de decidir la ejecución, deberá establecer parámetros que minimicen el impacto



sobre las comunidades y los ecosistemas; además, deberá prever métodos de mitigación, compensación y reparación de los daños, así como, de ser posible, integrar laboralmente a los miembros de la comunidad en los proyectos respectivos, en condiciones que garanticen la dignidad humana”.

Por su parte, el artículo 184 del Código Orgánico del Ambiente (“CODA”) dispone que:

*"Art. 184.- De la participación ciudadana. **La Autoridad Ambiental competente deberá informar a la población que podría ser afectada de manera directa sobre la posible realización de proyectos, obras o actividades, así como de los posibles impactos socioambientales esperados y la pertinencia de las acciones a tomar.** La finalidad de la participación de la población será la recolección de sus opiniones y observaciones para incorporarlas en los Estudios Ambientales, siempre que ellas sean técnica y económicamente viables. Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la población respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la Autoridad Ambiental competente. En los mecanismos de participación social se contará con facilitadores ambientales, los cuales serán evaluados, calificados y registrados en el Sistema Único de Información Ambiental." (el énfasis me pertenece)*

En la sentencia No. 22-18-IN/21, la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad condicionada de la referida norma, “*siempre que se interprete y se complemente con lo establecido en [la] sentencia, la jurisprudencia sobre consulta previa en lo que fuere aplicable, la norma constitucional que establece el derecho a la consulta ambiental y con las normas del Acuerdo de Escazú, que establecen los elementos necesarios para garantizar este derecho*”.¹

¹ Acción pública de inconstitucionalidad propuesta en contra de varias normas del Código Orgánico del Ambiente y su reglamento, que tienen relación con los manglares, monocultivos, los derechos de la naturaleza y sobre la regulación del derecho a la consulta previa y a la consulta ambiental. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 22-18-IN/21 de 8 de septiembre de 2021, párr. 156.



En la referida decisión, la Corte *-en uso de la facultad prevista en el artículo 76 numeral 9 literal a) de la LOGJCC²-* también se pronunció respecto del, entonces vigente, artículo 463 del Reglamento del **CODA**, que reproducía lo previsto en el artículo 184 del **CODA**.

Al respecto, la Corte advirtió que existía “*una contradicción entre la norma constitucional, y la norma reglamentaria*”.³ En virtud de lo cual, estableció que “*el artículo 463 del RCOAM [era] contrario al artículo 398 de la Constitución y a los artículos 4, 5, 6, y 7 del Acuerdo de Escazú. **En consecuencia, la Presidencia de la República deberá adecuar la norma reglamentaria a lo resuelto en esta sentencia por la Corte***”.⁴ (el énfasis me pertenece)

En este sentido, en el numeral 7 de la parte resolutive de la sentencia No. 22-18-IN/21, la Corte Constitucional dispuso lo siguiente: “*Declarar la inconstitucionalidad, por el fondo, de los artículos 462 y 463 del RCOAM. **Disponer que la Presidencia de la República adecue las normas reglamentarias a lo dispuesto en esta sentencia***”.⁵ (el énfasis me pertenece)

En razón de lo expuesto, contrario a lo que afirman los accionantes en la demanda, la ley sí recoge el contenido del derecho a la consulta ambiental, conforme lo establece el artículo 398 de la Constitución. Como se advirtió previamente, la Corte ya realizó control abstracto del artículo 184 del **CODA**, que es la norma infra constitucional que regula el derecho a la consulta ambiental.

No obstante, la propia Corte Constitucional, en la sentencia No. 22-18-IN/21, dispuso que el desarrollo de la consulta ambiental sea incorporado por la Presidencia de la República, a través de una adecuación reglamentaria.

En virtud de la referida disposición, el Presidente de la República emitió el **Decreto Ejecutivo No. 754**, a través del cual reformó las normas del Reglamento al **CODA**. Ahora

² LOGJCC. Art. 76 numeral 9 literal a). “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: [...] 9. Configuración de la unidad normativa.- Se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes casos: a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados; [...]”.

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 22-18-IN/21 de 8 de septiembre de 2021, párr. 158.

⁴ *Id.*, párr. 161.

⁵ *Id.*, numeral 7 de la parte resolutive.



bien, el artículo 147 numeral 13 de la Constitución, establece que “[s]on atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República [...] 13. **Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes**, sin contravenirlas ni alterarlas, [...]”. (el énfasis me pertenece)

Así, el Presidente de la República tiene la facultad de expedir reglamentos: (i) que regulen la aplicación de las leyes (facultad reglamentaria de desarrollo); y, (ii) que convengan a la buena marcha de la administración (facultad reglamentaria autónoma).

Sobre la facultad reglamentaria autónoma, la Corte Constitucional ha determinado que:

*“[...] **un reglamento es un conjunto de normas, emitido por autoridad competente, cuyo fin es facilitar la aplicación de una ley**, detallándola y operando como un instrumento idóneo para llevar a efecto el contenido de ella, tal como lo señala la Constitución, sin contravenir ni alterar el sentido de la norma”*.⁶ (el énfasis me pertenece)

En este sentido, también se ha advertido que “**el presidente tiene un margen de actuación amplio para regular y encauzar la operatividad de la ley**, sin que se llegue a contravenirla o alterarla”.⁷ En ejercicio de la potestad reglamentaria autónoma, el Presidente de la República del Ecuador emitió el **Decreto Ejecutivo No. 754**, a través del cual reformó el Reglamento del CODA. Este Decreto, entonces, es una reforma a un reglamento que regula la aplicación del CODA, **lo cual es compatible con la facultad constitucional de la Presidencia**.

En virtud de lo expuesto, no existen argumentos que demuestren incompatibilidad constitucional alguna, si se considera que los accionantes cuestionan que se haya “*regulado la consulta ambiental*” a través del **Decreto Ejecutivo No. 754**, cuando éste únicamente reformó el Reglamento al CODA para instrumentalizar lo previsto en el CODA y adecuarlo a las sentencias de la Corte Constitucional, **por disposición del propio organismo**.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 001-14-SIN-CC (0057-12-IN) de 21 de mayo del 2014, pág. 27.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia No. 26-18-IN y acumulados de 28 de octubre de 2020, párr. 122.



2. *El Decreto Ejecutivo No. 754 no confunde la consulta previa con la consulta ambiental*

Por otra parte, es fundamental aclarar el alcance del **Decreto Ejecutivo No. 754**, que ha sido confundido por parte de los accionantes, quienes han advertido que a través del **Decreto Ejecutivo No. 754** se pretendió regular: **(i)** el derecho a la consulta ambiental, y, **(ii)** el derecho a la consulta previa.

En primer lugar, es preciso advertir que la consulta ambiental y la consulta previa son derechos constitucionales distintos, no relacionados entre sí, conforme lo ha advertido la Corte Constitucional⁸ y lo han reconocido los propios accionantes en la demanda.

La consulta previa, libre e informada está consagrada en el artículo 57 numeral 7 de la Constitución y es un derecho colectivo que tienen las comunas, pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas a ser consultados previo a que se lleven a cabo proyectos relacionados con recursos no renovables en su territorio.⁹

Por su parte, la consulta ambiental está consagrada en el artículo 398 de la Constitución y, en cambio, es un derecho que tienen todas las personas a ser informadas sobre actividades que puedan afectar al medio ambiente. Es no es un derecho de un “colectivo”, sino que es un derecho subjetivo de todos los habitantes del Ecuador.

Inclusive, en la sentencia No. 22-18-IN/21, la Corte desarrolló las diferencias que existen entre ambos derechos, entre ellas, el titular, la materia, el contenido y las fuentes, el obligado, entre otras cuestiones relevantes.¹⁰

En razón de lo expuesto, dado que existe una evidente diferencia entre ambos derechos, es precisa la alegación de los accionantes, en cuanto a que no podría regularse la consulta previa y la consulta ambiental en un mismo cuerpo normativo.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia 001-10-SIN-CC.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 20-12-IN/20 de 1 de julio de 2020, párr. 74.

¹⁰ *Id.*, párr. 134.



No obstante, aquello no corresponde al contenido del **Decreto Ejecutivo No. 754**. Como se expuso previamente, éste reforma el Reglamento del **CODA**, con el fin de desarrollar el contenido del artículo 184 del **CODA**, que tiene relación únicamente con el derecho a la consulta ambiental.

De hecho, en la redacción del **Decreto Ejecutivo No. 754** no existe referencia alguna a la consulta previa, libre e informada consagrada en el artículo 57 numeral 7 de la Constitución, más que en uno de los considerandos que citan el párrafo 5 de la parte resolutive de la sentencia No. 22-18-IN/21, que justamente advierte:

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

Como se observa, esta cita de hecho reconoce que el artículo 184 del **CODA**, que regula la consulta ambiental y es desarrollado a través del **Decreto Ejecutivo No. 754**, no reemplaza el derecho a la consulta previa.

En consecuencia, es claro que los accionantes han confundido el alcance de la reforma al Reglamento del **CODA**, emitida a través del **Decreto Ejecutivo No. 754**, pues esta **NO regula el derecho a la consulta previa, libre e informada de pueblos, comunas, comunidades y nacionalidades indígenas**.

3. *El Decreto Ejecutivo No. 754 no ha vulnerado el derecho a la consulta prelegislativa*

Dado que la Reforma al Reglamento al **CODA** únicamente tiene relación con la consulta ambiental, no es preciso advertir que se requería consulta prelegislativa para la emisión del **Decreto Ejecutivo No. 754**. El derecho a la consulta prelegislativa de las comunas,



comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas está consagrado en el artículo 57 numeral 17 de la Constitución.

La referida disposición prevé: “*Art. 57.-Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: [...] 17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos. [...]” (el énfasis me pertenece)*

Como se observa, según la disposición constitucional, la consulta prelegislativa debe realizarse antes de la adopción de cualquier medida legislativa **que pueda afectar algún derecho colectivo de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.**

En el presente caso, el **Decreto Ejecutivo No. 754** reformó el Reglamento del CODA, a fin de instrumentalizar la aplicación de la consulta ambiental y adecuar la misma al desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional.

Como se advirtió previamente, la consulta ambiental es un derecho subjetivo de todas las personas en general, que puedan ser afectadas por cualquier decisión o autorización estatal que pueda incidir en el ambiente. En virtud de su naturaleza, **no tiene relación con los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.**

Sin perjuicio de lo expuesto, cabe destacar que, previo a la emisión del **Decreto Ejecutivo No. 754** sí se llevó a cabo consulta prelegislativa por parte del Estado, lo cual se desprende del propio texto del **Decreto Ejecutivo No. 754**. Los tres últimos considerados del referido instrumento evidencian que, en efecto, sí se llevó a cabo consulta prelegislativa previo a emitir la reforma al Reglamento del Código Orgánico del Ambiente.

De conformidad con el último considerando del **Decreto Ejecutivo No. 754**, “*mediante Oficio No. MAATE-MAATE-2023-0707-Q, de 08 de diciembre de 2022, el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, remite a la Secretaría General de la Presidencia de la República, el Informe Final de Resultados sobre la implementación de la consulta*



prelegislativa del proyecto de reforma al Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, referente a la Consulta Ambiental". (el énfasis me pertenece)

Esta consulta prelegislativa es de conocimiento de los accionantes. Como es de conocimiento público, el 24 de marzo de 2023, la **CONAIE** emitió un comunicado en relación a la consulta prelegislativa del proyecto de reforma al Reglamento del Código Orgánico del Ambiente, en el que advirtió:

“Consulta Prelegislativa del Proyecto Normativo de Reforma al Reglamento del Código Orgánico del Ambiente, referente a la Participación Ciudadana para la Consulta Ambiental”, en el que señaló: “ALERTAMOS a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, montubios, afroecuatorianos y campesinos del Ecuador RECHAZAR la invitación realizada por el Ministerio de Ambiente a participar en la llamada “consulta prelegislativa””.¹¹ (el énfasis me pertenece)

De allí que, tenían conocimiento sobre que sí se llevó a cabo la consulta prelegislativa y, tanto el argumento de la demanda, como la información que fue puesta en consideración de la Corte Constitucional no era verdad, pues se ocultó la realidad.

III

CONSECUENCIAS

Es necesario aclarar que el **Decreto Ejecutivo No. 754**, que instrumentaliza la consulta ambiental, no fue emitido con el fin de favorecer o beneficiar a proyectos de extracción de recursos naturales no renovables.

La consulta ambiental es parte del proceso de obtención de la licencia ambiental, que es precisamente el instrumento a través del cual las autoridades competentes autorizan el desarrollo de **diverso tipo de actividades** que pueden tener un impacto ambiental medio y alto, bajo estrictos parámetros y controles, a fin de evitar y mitigar el mismo.

¹¹ https://twitter.com/CONAIE_Ecuador/status/1639278019192692746



El suspender la norma que reglamenta el proceso de consulta ambiental con el argumento de que aquello evitará violaciones de derechos de la naturaleza, resulta paradójico, pues precisamente el propósito del licenciamiento ambiental es evitar y mitigar daños al medio ambiente.

Es fundamental tener claro que la consulta ambiental es parte del licenciamiento ambiental no solo de actividades extractivas, sino de muchas otras actividades que no están relacionadas con la industria extractiva, tales como: la construcción de un hospital, la construcción de obras de infraestructura, la construcción de una planta de tratamiento de desechos sólidos de una ciudad, las actividades de dragado de un río, la construcción de una carretera, entre muchas otras.

Esto debió ser considerado por la Sala de Admisión al momento de analizar la procedencia de la medida cautelar, pues la suspensión de la norma, en realidad, no alcanza solo a la actividad minera, sino a prácticamente toda actividad económica y productiva.

Esto es aún más grave si se toma en consideración que, en caso de que la Corte Constitucional acepte la acción de inconstitucionalidad y deje sin efecto el **Decreto Ejecutivo No. 754**, la afectación e incertidumbre, que existe actualmente con relación a la aplicación del derecho a la consulta ambiental debido a la suspensión, pasará a ser indefinida.

El **Decreto Ejecutivo No. 754** es la única norma que viabiliza que se lleve a cabo la consulta ambiental, previo a la obtención de la licencia ambiental. Si el Ministerio del Ambiente se ve impedido de continuar con los procesos de licenciamiento, debido a la falta de norma, no solo que se afectaría el mismo derecho a la consulta ambiental *-pues no podría ejercerse-* sino que se paralizarían por completo las nuevas actividades que requieren licencia ambiental en el Ecuador.

No es ni proporcional, ni razonable, paralizar cualquier actividad económica que requiera de una consulta ambiental si *-como se demostró previamente-* no existe incompatibilidad entre el **Decreto Ejecutivo No. 754** y el texto constitucional.

IV



SOLICITUD

En virtud de lo expuesto, solicitamos que se consideren los argumentos desarrollados en este escrito al momento de analizar la procedencia de la demanda de inconstitucionalidad y rechace la misma por no existir incompatibilidad alguna entre el **Decreto Ejecutivo No. 754** y el texto constitucional.

V

NOTIFICACIONES

Notificaciones que me correspondan las recibiré en la casilla electrónica: administracion@fecabe.com.ec

Firmo en la calidad de mi comparecencia,

A handwritten signature in blue ink, which appears to read 'Diego Gordón S.', is written over the printed name.

Diego Gordón S.

Director Ejecutivo

Federación de Cámaras Binacionales del Ecuador