

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. Quito D.M., 1 de mayo de 2024.

VISTOS: El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes y los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Ali Lozada Prado, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 4 de abril de 2024, **avoca** conocimiento de la causa **93-23-IN, acción pública de inconstitucionalidad.**

1. Antecedentes procesales

1. El 18 de octubre de 2023, Gustavo Redín Guerrero, en calidad de presidente de la Coordinadora Ecuatoriana de Organizaciones para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente, CEDENMA (“**entidad accionante**”), presentó una demanda de inconstitucionalidad en contra de algunas disposiciones del artículo 4 del decreto ejecutivo 754 emitido el 31 de mayo de 2023 y publicado en el segundo suplemento del registro oficial 323 de 2 de junio de 2023, mediante el cual se reformó el Reglamento del Código Orgánico del Ambiente (“**RCOAM**”), así como, por unidad normativa al decreto ejecutivo 604, suscrito el 28 de noviembre de 2022 y publicado mediante segundo suplemento del Registro Oficial 202 de 2 diciembre de 2022 (“**decreto impugnado**”).
2. Conforme la certificación de 19 de octubre de 2023, la presente causa tiene relación con los casos 14-23-IN y 35-23-IN (decreto ejecutivo 604), 51-23-IN (decreto ejecutivo 754) y 80-23-IN (decretos ejecutivos 604 y 754).

2. Oportunidad

3. Conforme con lo dispuesto en el artículo 138 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional la demanda de inconstitucionalidad contra actos normativos no parlamentarios puede ser interpuesta en cualquier momento.

3. Disposiciones impugnadas

4. La entidad accionante sostiene que serían inconstitucionales las siguientes normas contenidas en el artículo 4 del decreto 754 y que reforman los artículos 466, 467, 470, 471, 472, 473, 474, 475, 481.1, 481.5, 481.8 y 481.13 del RCOAM. Así mismo, indica que por unidad normativa impugna la inconstitucionalidad del decreto 604. El texto de las disposiciones normativas impugnadas es el siguiente:

Art. 466.- Definiciones. - Para el proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental, aplican las siguientes definiciones: [...]

COMUNIDAD - COMUNIDAD POSIBLEMENTE AFECTADA: Todo grupo humano que habita en el área de influencia directa cuyo medio ambiente podría ser afectado por cualquier decisión o permiso en materia ambiental.

SUJETO CONSULTADO: Comunidad o comunidades, independientemente de su etnicidad, cuyo medio ambiente pueda ser afectado por cualquier decisión o permiso en materia ambiental. Se consultará a la comunidad que podría sufrir las posibles afectaciones e impactos ambientales que se deriven del proyecto, obra o actividad que se pretende implementar, lo cual se determinará a través del Área de Influencia Social Directa.

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

También se podrá considerar como sujeto consultado a aquellas personas que de manera fundamentada (técnica y/o legal) demuestre la afectación ambiental que podría generarle la emisión del permiso ambiental. Para este caso, dicho sujeto consultado deberá presentar su fundamento con los respaldos correspondientes de afectación ambiental, durante el desarrollo de la fase informativa.

REGISTRO DEL SUJETO CONSULTADO: Constituye el listado de los miembros de la comunidad o comunidades del área de influencia social directa. Este registro será generado durante el desarrollo de la fase informativa a través de los mecanismos establecidos para dicha fase.

Aquellas personas que no pertenezcan a las comunidades del área de influencia social directa y consideren que su ambiente pueda ser afectado por la emisión del permiso ambiental, podrá presentar su fundamento de afectación ambiental documentado y respaldado durante la fase informativa, mismo que será evaluado por la Autoridad Ambiental competente para determinar su inclusión o no inclusión en el registro de sujetos consultados.

CRITERIOS Y POSTURAS SOBRE EL OTORGAMIENTO DEL PERMISO

AMBIENTAL: Son aquellas que son presentadas en los mecanismos de consulta, sea de forma verbal o escrita y pueden ser de conformidad, neutralidad u oposición, las mismas siempre deberán ir acompañadas de la debida fundamentación técnica y/o legal respecto de las razones de su posición, las mismas deberán ser registradas en las correspondientes actas o el mecanismo establecido para el efecto.

OPOSICIÓN MAYORITARIA: Se considerará oposición mayoritaria a la mitad más uno de los miembros de la comunidad a la cual su ambiente podría verse afectado, y que los mismos fueron debidamente registrados durante la fase informativa. Los criterios de oposición a la emisión del permiso ambiental, deberán ser debidamente fundamentados, argumentados y documentados.

Los fundamentos de oposición serán analizados por la Autoridad Ambiental Competente. Estos argumentos o criterios deberán contener lo siguiente;

La identificación de la afectación,

La fundamentación o argumentación de dicha afectación y

Los medios que respalden la fundamentación o argumentación de la afectación".

Art. 467.- Alcance. - El proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental se realizará de manera obligatoria para lo siguiente: 1. Proyectos, obras o actividades de alto y mediano impacto ambiental del sector estratégico y no estratégico; y, 2. Proyectos, obras o actividades de bajo impacto ambiental del sector hidrocarburífero y minero.

Art. 470.- Entrega de información por parte del operador. - El operador del proyecto obra o actividad deberá entregar a la Autoridad Ambiental competente, los ejemplares en físico y digital de los instrumentos técnicos ambientales que la misma requiera. Así mismo corresponde al operador entregar los materiales o suministros comunicacionales para la difusión didáctica del contenido de los Instrumentos Técnicos Ambientales (resúmenes, trípticos, presentaciones en diapositivas) y todos aquellos que determine la Autoridad Ambiental competente. En el caso de que el proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental se lleve a cabo en territorios de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas los materiales o suministros comunicacionales que entregue el operador deberán estar traducidos al idioma propio de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.

Art. 471.- Mecanismos de participación ciudadana para la consulta ambiental en la regularización ambiental. - La Autoridad Ambiental, entregará al sujeto consultado, de manera amplia y oportuna toda la información contenida en los instrumentos técnicos ambientales, información sobre los procesos de regularización ambiental y de participación ciudadana para la consulta ambiental. [...]

1. Mecanismos informativos. - Son mecanismos informativos los siguientes: [...]

a) Asamblea informativa: Mecanismo por el cual la Autoridad Ambiental competente, a través del facilitador ambiental presentará de manera didáctica y adaptada a las condiciones socio-culturales locales el contenido de los instrumentos técnicos ambientales y la información correspondiente a los procesos de regularización ambiental y participación ciudadana para la consulta ambiental, en colaboración del operador del proyecto, obra o actividad y del consultor ambiental. En la asamblea informativa, luego de la presentación del contenido de los instrumentos técnicos ambientales e información correspondiente al proceso de regularización ambiental y participación ciudadana para la consulta ambiental, se generará un espacio de diálogo social, donde la comunidad podrá exponer sus opiniones, observaciones y puntos de vista. así como también se responderán las inquietudes y observaciones sobre el proyecto, obra o actividad. Todas las intervenciones de la comunidad serán registradas e incluidas en el informe de sistematización de la fase informativa del proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental.

Si en el informe de visita previa de los proyectos, obras o actividades de alto y mediano impacto ambiental de los sectores estratégicos y no estratégicos: o, de los proyectos, obras o actividades de bajo impacto ambiental del sector hidrocarburífero y minero, se establece la necesidad de la ejecución de una asamblea informativa, esta se desarrollará dentro del periodo de duración de los centros de información pública fija, conforme el cronograma establecido en dicho informe

c) Video informativo: Mecanismo a través del cual se difundirá el contenido de los instrumentos técnicos ambientales, el mismo tendrá una duración mínima de quince (15) minutos y máxima de treinta (30) minutos. El video se publicará en el portal electrónico que corresponda y otros medios digitales que determine la Autoridad Ambiental competente: así como podrá ser difundido en la asamblea informativa, talleres y demás espacios de participación. El video informativo será entregado por parte del operador del proyecto, obra o actividad al Facilitador Ambiental una vez que la Autoridad Ambiental competente emita el pronunciamiento técnico al instrumento técnico ambiental, dicho video será revisado y aprobado por el Facilitador Ambiental. [...]

2. Mecanismos de convocatoria. - Sin perjuicio de otros mecanismos establecidos en la Constitución de la República y en la Ley, se establecen como mecanismos de convocatoria

para la participación ciudadana para la consulta ambiental en la regularización ambiental, los siguientes: [...]

La ejecución de los mecanismos de convocatoria estará a cargo de la Autoridad Ambiental competente con el acompañamiento del operador del proyecto, obra o actividad. El operador prestará las facilidades y recursos necesarios del caso para dar cumplimiento a dicha actividad”.

b) Invitaciones personales: Son convocatorias directas y personales, para la emisión de dichas comunicaciones, entre otros, se tomará en cuenta a: [...]

3. Representantes legítimos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas, Montubias, organizaciones sociales y de género, otras legalmente constituidas o de hecho y debidamente representadas, relacionadas de forma directa con el proyecto, obra o actividad”.

e) Centro de información pública: Es el espacio físico fijo o itinerante, que tiene por objeto garantizar al sujeto consultado el acceso a la información, para que puedan socializarla y debatirla internamente. La Autoridad Ambiental competente, pondrá a disposición de la población del área de influencia social directa e indirecta del proyecto, obra o actividad los instrumentos técnicos ambientales, los cuales deberán ser presentados en forma didáctica y clara, y deberán contener la descripción del proyecto, obra o actividad, el plan de manejo ambiental y los mapas de: ubicación de las actividades e infraestructura del proyecto, obra o actividad, áreas de influencia directa e indirecta (física, biótica y social). mapa de comunidades y de sensibilidad (física, biótica y social): los mapas deberán ser presentados de manera clara y amplios a partir del formato A1.

Los centros de información pública fijos, son de carácter obligatorio, serán aperturados por la autoridad ambiental competente y permanecerán abiertos por el siguiente tiempo: 1. Para proyectos, obras o actividades de alto y mediano impacto ambiental del sector estratégico y no estratégico, permanecerán abiertos durante catorce (14) días; y. 2. Para proyectos, obras o actividades de bajo impacto ambiental del sector hidrocarburífero y minero, permanecerán abiertos durante diez (10) días. Los centros de información pública itinerantes, permanecerán abiertos por el siguiente tiempo: 1. Proyectos, obras o actividades de alto y mediano impacto ambiental de sectores estratégicos y no estratégico, permanecerán abiertos durante cinco

(5) días; y, 2.2. Proyectos, obras o actividades de bajo impacto ambiental del sector hidrocarburífero y minero, permanecerán abiertos durante tres (3) días.

Los horarios de atención de los centros de información fijos e itinerantes deberán determinarse en el informe de visita previa.

En los casos en que se establezca la apertura de más de un centro de información pública fijo, su instalación y desarrollo de actividades, serán de manera simultánea. Para los días de apertura de los centros de información pública, se podrán incluir, de ser el caso, los sábados y domingos, considerando lo dispuesto en el artículo 473 del presente Reglamento, a fin de asegurar la participación del sujeto consultado, lo cual deberá constar de manera clara y expresa en el cronograma establecido en el informe de visita previa.

f) Talleres de socialización ambiental: Mecanismo a través del cual se dará a conocer a la comunidad sobre temas puntuales del proyecto, obra o actividad que requieran refuerzo explicativo, este mecanismo podrá ser aplicado antes o después de la asamblea de presentación pública, la aplicación de este mecanismo es opcional y el momento de su aplicación será durante los días que se encuentre aperturado el centro de información pública fijo. Este mecanismo podrá aplicarse cuando se identifique que existe dificultad y limitantes para la comprensión y discernimiento de la comunidad del área de influencia social directa con respecto a documentos extensos y de carácter técnico. [...]

3. Mecanismo de consulta. - Es mecanismo de consulta el siguiente:

a) Asamblea de consulta: Mecanismo a través del cual, la Autoridad Ambiental competente, por medio del facilitador ambiental, comunicará al sujeto consultado el detalle de la inclusión o no inclusión de las opiniones y observaciones establecidas en los instrumentos técnicos ambientales, las cuales fueron receptadas y registradas en la fase informativa del proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental. El facilitador ambiental consultará la opinión de la comunidad respecto del permiso ambiental; el procedimiento de consulta será establecido con base en la información recabada por el facilitador ambiental en la visita previa y en coordinación de los representantes de la comunidad. En caso de oposición mayoritaria de la comunidad consultada, la decisión de otorgar o no el permiso ambiental, será adoptada por resolución debidamente motivada por parte de la Autoridad Ambiental competente.

El operador y el consultor ambiental podrán acompañar al facilitador ambiental designado y aportar técnicamente, en el desarrollo de la asamblea de consulta.

Art. 472.- Uso de idiomas ancestrales.- Las convocatorias al proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental de proyectos, obras o actividades que se pretendan desarrollar en zonas donde exista presencia de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, deberán realizarse en los idiomas español y ancestrales.

En los mecanismos informativos que correspondan, los extractos de los documentos informativos relacionados al proyecto, obra o actividad, deberán realizarse en los idiomas español y ancestrales.

Para el desarrollo de las asambleas públicas, talleres y en el mecanismo de consulta, cuando se trate de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas del área de influencia social directa, se contará con la participación de un traductor lingüístico.

Art. 473.- Consideraciones especiales.- El proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental en todas sus fases, deberá considerar y respetar las formas de organización y toma de decisiones de la población que habita en el área de influencia social directa del proyecto, obra o actividad. Para el caso de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, se efectuará bajo sus características socioculturales y organizacionales.

Art. 474.- Continuidad del proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental. - En el caso de que los sujetos consultados no ejerzan su derecho a participar en el proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental, habiendo sido debidamente convocados, o existan medidas de hecho tendientes a obstaculizar su realización, el proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental continuará; sin que esto, constituya causal de nulidad o suspensión del mismo, no obstante, el facilitador ambiental deberá incluir este particular en el informe correspondiente.

Art. 475.- Financiamiento. - Los costos o valores que concurran para ejecutar el proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental, respecto a la convocatoria y la logística para la ejecución de los mecanismos informativos y de consulta establecidos en este capítulo, serán asumidos por el operador del proyecto, obra o actividad. El operador prestará las facilidades y recursos necesarios para la ejecución de dicho proceso.

Art. 481.1.- Visita previa.- Es la visita del facilitador ambiental al área de influencia social del proyecto, obra o actividad para levantar y recabar información que permita establecer los

mecanismos informativos, de convocatoria y de consulta para el proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental: también se recabará información respecto a las formas de organización de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. Esta visita permitirá al facilitador ambiental constatar la veracidad y pertinencia del contenido de los instrumentos técnicos ambientales correspondientes al proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental.

Art. 481.5.- Identificación de los sujetos de consulta. - Aquellas personas que no pertenezcan al área de influencia social directa y consideren que su ambiente pueda ser afectado por la emisión del permiso ambiental, podrán solicitar de manera escrita el ser considerados como Sujetos consultados, para lo cual deberán fundamentar técnica y documentadamente su posible afectación.

Dicha solicitud podrá ser presentada en los mecanismos informativos o en las instalaciones de la Autoridad Ambiental competente a cargo del proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental. dentro del término de duración de la fase informativa.

En el caso de que la solicitud de consideración como sujeto consultado no cuente con estos requisitos, será rechazada por la entidad consultante.

La documentación presentada deberá adjuntarse y analizarse por la Autoridad Ambiental competente del proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental en el informe de sistematización de la fase informativa.

Art. 481.8.- Incorporación de opiniones y observaciones.- Una vez que el operador ha sido notificado con el pronunciamiento descrito en el artículo precedente: los proyectos, obras o actividades de mediano y alto impacto ambiental del sector estratégico y no estratégico, tendrán un término máximo de cinco (5) días; y, los de bajo impacto ambiental para el sector hidrocarburífero y minero tendrán un término máximo de tres(3) días; para incluir en el instrumento técnico ambiental las opiniones y observaciones generadas durante la fase informativa, siempre y cuando sean técnica y económicamente viables.

Art. 481.13.- Aprobación del informe de sistematización de la fase consultiva, valoración de los resultados y finalización del proceso de participación ciudadana.- [...] De existir oposición mayoritaria por parte del sujeto consultado, la decisión de continuar o no con el trámite para el otorgamiento del permiso ambiental, será debidamente motivada. En el caso de dar continuidad al proceso de otorgamiento del permiso ambiental, dicho acto administrativo detallará los parámetros que minimicen los posibles impactos sobre las comunidades y los ecosistemas, los métodos de mitigación, compensación y reparación de los daños, así como, integrar laboralmente a los miembros de la comunidad en los proyectos respectivos, en condiciones que garanticen la dignidad humana: además de aprobar el informe de sistematización de la fase consultiva y finalizar el proceso de participación ciudadana.

4. Pretensión y fundamentos

5. La entidad accionante pretende que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de las normas impugnadas por ser contrarias a los derechos a: (i) la consulta previa, libre e informada y la consulta prelegislativa (contenidos en el artículo 57 numerales 7 y 17), (ii) al principio de reserva de ley orgánica (contenido en el artículo

133 numeral 1), (iii) la facultad reglamentaria de la Presidencia de la República (contenido en el artículo 147 numeral 13), (iv) la obligación del estado de implementar políticas y medidas para evitar impactos ambientales negativos (contenido en el artículo 396) y (v) la consulta ambiental (contenido en el artículo 398). Finalmente, la entidad accionante sostiene que las normas impugnadas, además de vulnerar las normas constitucionales, atentan contra el bloque de constitucionalidad, específicamente el artículo 7 del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, acuerdo que ha sido aceptado y ratificado por el estado ecuatoriano.¹ Los cargos de la entidad accionante se dividen en tres puntos principales.

6. El primer cargo se refiere a una inconstitucionalidad por la forma, ya que la entidad accionante sostiene que los artículos 470, 471, 472, 473 y 481.1 del RCOAM, cuerpo reformado mediante el decreto 754, así como el decreto 604, se contraponen a los artículos 57 numerales 7 y 17 y 133 numeral 1 de la Constitución porque:

- 6.1. La Corte Constitucional ya ha declarado que se vulnera el principio de reserva de ley cuando se trate de regular el derecho a la consulta previa a través de un reglamento, conforme lo estableció la sentencia 22-18-IN/21. Por consiguiente, concluye que, a pesar de que dicha sentencia ordenó a la Presidencia emitir normativa reglamentaria, no debían volver a incurrir en los vicios que motivaron su primera inconstitucionalidad al vulnerar el principio de ley orgánica. Siguiendo con su argumentación, la entidad accionante sostiene que las normas impugnadas del decreto 754 tenían el objetivo de regular el derecho a la consulta ambiental determinado en el artículo 398 de la Constitución. Sin embargo, las normas impugnadas también se refieren expresamente al derecho a la consulta previa, mismo que se reconoce en el artículo 57.7 de la Constitución. De este modo, aún si se quiso interpretar de buena fe la disposición de la Corte Constitucional respecto de la reglamentación del derecho a la consulta previa sin observar los requisitos del artículo 57.7 de la Constitución, se debía realizar consulta prelegislativa para regular esta materia.

- 6.2. En relación con la unidad normativa, la entidad accionante sostiene que no es posible

¹ “Artículo 7 Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales. [...]. Cada Parte promoverá la participación del público en procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones distintos a los mencionados en el párrafo 2 del presente artículo, relativos a asuntos ambientales de interés público, tales como el ordenamiento del territorio y la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos, que tengan o puedan tener un significativo impacto sobre el medio ambiente.”

que este organismo analice las normas impugnadas sin que se pronuncie sobre el decreto 604, debido a que este regula el ejercicio de la consulta prelegislativa que sirvió como sustento para emitir las normas impugnadas. Así, sostiene que dicha conclusión proviene de la sentencia 38-13-IS/19 que analizó el incumplimiento de la sentencia 001-10-SIN-CC. En tal sentido, la entidad accionante manifiesta que la tercera decisión de la mencionada sentencia la Corte Constitucional dispuso a la Asamblea Nacional que “expida las leyes orgánicas correspondientes que regulen el derecho a la consulta previa y prelegislativa”. Finalmente, la entidad accionante concluye que de esta disposición no se desprende que se faculte la emisión de instructivos u otro tipo de normativa jerárquica inferior para regular el derecho a la consulta prelegislativa.

7. En segundo lugar, la entidad accionante sostiene que las disposiciones impugnadas vulnerarían el bloque de constitucionalidad por cuestiones de forma, especialmente el artículo 7 del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (“**acuerdo o Escazú**”). Al respecto sostiene:

- 7.1. El decreto 754 es una decisión normativa que tiene la potencialidad de impactar al ambiente, debido a que son normas que regulan el motivo o razón de la consulta (art. 467 del RCOAM reformados por el decreto ejecutivo 754), los sujetos consultados (art. 481.8 del RCOAM reformados por el decreto ejecutivo 754), el procedimiento correspondiente (Sección 4ª, 5ª y 6ª del RCOAM reformados por el decreto ejecutivo 754), los instrumentos de estudio que sirven para la consulta, así como los criterios aceptables en el proceso (los técnica y económicamente viables). La entidad accionante establece que el resultado de ese proceso es “el otorgamiento de la licencia ambiental, cuyo ÚNICO momento de escrutinio público es ese proceso de ‘consulta ambiental’ diseñado en el reglamento contenido en el Decreto 754”.

- 7.2. Las normas impugnadas restringen el derecho de participación del público por regular cuestiones como “el titular del derecho a ser consultado”. Esta restricción contravendría el artículo 7 del acuerdo que impone a cada Parte el deber de asegurar el “derecho de participación del público”. Por consiguiente, si “el derecho previsto en el Convenio de Escazú es el de “derecho de participación del público” (art. 7.1) y este impone en el Estado la obligación de “promover esa participación” en la “decisión de normas y reglamentos”, entonces en concordancia con la Constitución, el instrumento a utilizarse es una amplia “consulta ambiental” como la dispuesta en el artículo 398” de la Constitución.

- 7.3.** Concluye que el artículo 398 de la Constitución, en concordancia con el artículo 7.3 de Escazú, configuran un derecho difuso de “la comunidad” (Constitución), o el “público” (Convenio de Escazú) con un deber correlativo por parte del Estado. De esa forma, este derecho “no se limita a los sujetos colectivos amparados por el artículo 57 (indígenas, afroecuatorianos, montuvios y campesinos)”, sino que es un derecho de todas y todos, en sentido individual y colectivo.
- 8.** En tercer lugar, la entidad accionante sostiene que los artículos 466, 467, 471, 474, 475, 481.5 y 481.8 del RCOAM reformados por el decreto 754, vulnerarían los artículos 147.13, 396 y 398 de la Constitución por cuestiones de fondo. A continuación, este Tribunal expondrá cada uno de los cargos esgrimidos por la entidad accionante:
- 8.1.** Respecto a la reforma del artículo 466 del RCOAM, la entidad accionante sostiene que vulnerarían los artículos 147.13 y 398 de la Constitución porque:
- 8.1.1.** La norma impugnada restringe el requisito para expresar la oposición mayoritaria al incorporar requisitos² que no tienen fundamento legal ni constitucional pues las opiniones técnicas y económicamente viables tienen que “ver con los aspectos a ser considerados en la implementación del proyecto cuando han tenido retroalimentación por parte de la comunidad consultada”. De modo que su aplicación es distinta “a que la comunidad consultada presente oposición mayoritaria, posibilidad normativa que conforme el artículo 398 de la Constitución y el mismo artículo 184 no contiene requisito o restricción alguna”. Por consiguiente, la oposición mayoritaria “debe ser acompañada de fundamentación técnica y/o legal” y no se permite una simple oposición.
- 8.1.2.** El artículo 466 del RCOAM vulneraría también el artículo 147.13 de la Constitución, ya que el Presidente se habría extralimitado al emitir un reglamento que contraviene la Constitución en su artículo 397.1 respecto a la carga de la prueba del daño potencial o real del impacto ambiental.
- 8.1.3.** El artículo 466 del RCOAM vulneraría el artículo 398 de la Constitución por definir de manera restrictiva el concepto de “sujeto consultado”. La norma restringe la participación de la consulta a las comunidades que se encuentran dentro del “área de influencia social directa”, lo que genera “trabas a cualquier

² Conforme a la entidad accionante, la oposición mayoritaria “debe estar acompañada de fundamentación técnica y/o legal para que puedan ser registradas y tomadas en cuenta”. De este modo, concluye que condicionaría la oposición mayoritaria a que se cumplan ambos requisitos, lo que contravendría la Constitución y la ley.

otra comunidad que se pueda ver afectada por la actividad realizada”. De este modo, argumenta que la restricción “pone la carga para justificar la participación a las comunidades” a través de la exigencia que se “justifique de manera técnica y jurídica, agregando una restricción a la participación de aquellas comunidades que a pesar de no estar en el Área de influencia social directa puedan ser directamente afectados” como lo son las comunidades que se sitúen aguas abajo de un río que puede ser afectado por la actividad. Asimismo, la entidad accionante considera que dicha restricción ocurre también al solicitar el registro del sujeto consultado, en donde se “limita a una fase meramente informativa para poder registrarse como miembro de una comunidad, dicha fase que tiene tiempos muy cortos y limitados, supeditando el ejercicio de un derecho a un procedimiento administrativo que lo que busca es generar más trabas para una participación amplia, democrática y representativa de la comunidad a ser consultada”. Finalmente, concluye que esta transgresión no solo ocurre con la norma constitucional, sino también con la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional (sentencia 1149-19-JP/21).

- 8.2.** La reforma al artículo 481.5 del RCOAM vulneraría el artículo 396 de la Constitución debido a que dicha norma solicita documentación limitante “para poder participar en el proceso de consulta”, como, por ejemplo, documentos que prueben “las afectaciones ambientales, y textualmente menciona que en caso de no existir dicha documentación se negará la solicitud”. De este modo, la entidad accionante concluye que este requisito es de imposible cumplimiento ya que uno de los estándares de la consulta previa “es que sea previa”, por lo que no existiría una afectación.
- 8.3.** En relación con la reforma del artículo 467 del RCOAM, la entidad accionante arguye que restringe el derecho a la consulta ambiental desarrollado en el artículo 398 de la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Constitucional al limitar su ámbito de aplicación a dos tipos de actividades. Estas son: “1. Proyectos, obras o actividades de alto y mediano impacto ambiental del sector estratégico y no estratégico; y, 2. Proyectos, obras o actividades de bajo impacto ambiental del sector hidrocarburífero y minero”.
- 8.4.** En cuanto a la reforma del artículo 474 del RCOAM, la entidad accionante contempla que en el caso en que los sujetos consultados no ejerzan su derecho a participar en el proceso de consulta ambiental o existan medidas de hecho “el proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental continuará; sin que

esto, constituya causal de nulidad o suspensión del mismo, no obstante, el facilitador ambiental deberá incluir este particular en el informe correspondiente”. Por consiguiente, la entidad accionante considera que la norma impugnada “desconoce las posibles razones por las cuales las personas no puedan manifestar su conformidad con la realización de un proceso consultivo”. Además, si no se cuenta con la participación de la población, sea cual sea la razón, “no existe justificación para el proceso consultivo”. Por consiguiente, la entidad accionante concluye que la disposición impugnada “busca eximir al Estado de su responsabilidad de llevar a cabo de buena fe la consulta ambiental, estableciendo efectos negativos en relación con la falta de ejercicio de un derecho”.

- 8.5.** La entidad accionante sostiene que las reformas a los artículos 471 y 475 del RCOAM “afectan la objetividad con la que se tiene que realizar la consulta”. Esto sucede porque, al momento de contar con la participación de los operadores del proyecto, ya sea para la elaboración de materiales informativos como facilidades y recursos, se compromete la objetividad con la que se tiene que realizar la consulta ambiental conforme lo ha determinado la Corte Constitucional y se elude la obligación del Estado de realizar este derecho.
- 8.6.** Finalmente, la entidad accionante afirma que el artículo 481.8 del RCOAM sería inconstitucional. No obstante, no esgrime ningún tipo de argumento autónomo al respecto.

5. Admisibilidad

- 11.** Ahora bien, conforme la certificación de 19 de octubre de 2023 emitida por la Secretaría General de la Corte Constitucional, este Tribunal verifica que se han presentado otras demandas con identidad de objeto y acción: 14-23-IN y 35-23-IN, acumuladas, (decreto ejecutivo 604); 51-23-IN, admitida (decreto ejecutivo 754); y, 80-23-IN, inadmitida. Entre estas demandas, el Tribunal constata que la entidad accionante ya presentó una demanda en el caso 80-23-IN, misma que fue inadmitida el 15 de septiembre de 2023 y notificada el 5 de octubre de 2023.
- 12.** Al analizar el contenido de las demandas presentadas en los procesos 80-23-IN y el actual (93-23-IN), este Tribunal constata lo siguiente:
- 12.1.** Las demandas presentadas en ambos procesos fueron interpuestas por la misma entidad accionante y por su mismo representante. Es decir, en ambas demandas el accionante fueron presentadas por Gustavo Redín Guerrero, en calidad de presidente y representante legal de la Coordinadora Ecuatoriana de

Organizaciones para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente – CEDENMA. Del mismo modo, ambas demandas fueron patrocinadas por el mismo abogado.

- 12.2.** Los cargos esgrimidos en ambas demandas son exactamente los mismos, con excepción expresa de los cargos mencionados en los párrafos 7.1, 7.2, 7.3, 8.1.3 y 8.2 *supra*. Si se compara ambas demandas, los cargos esgrimidos en el resto de apartados se encuentran escritos, incluso, de la misma manera. Es decir, el resto de cargos sistematizados son esencialmente idénticos.
- 12.3.** En tercer lugar, conforme se desprende del párrafo 1 *supra*, la entidad accionante presentó esta demanda, objeto de admisión, el 18 de octubre de 2023, una vez que conocía la inadmisión de su demanda dentro del proceso 80-23-IN y que fue resuelta por el Tribunal de la Corte Constitucional conformado por los jueces Jhoel Escudero Soliz y Enrique Herrería Bonnet y la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
- 12.4.** En cuarto lugar, en la demanda de 18 de octubre de 2023, la entidad accionante únicamente añadió nuevos cargos, mismos que se sintetizan en los apartados 7.1, 7.2, 7.3; 8.1.3 y 8.2 *supra*. Sobre el resto de cargos esgrimidos en la presente demanda, el Tribunal de la Corte Constitucional conformado por los señores jueces Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet y la jueza constitucional Carmen Corral Ponce ya se pronunció previamente, inadmitiendo los mismos, en voto de mayoría.
- 13.** En virtud de las consideraciones expuestas, este Tribunal concluye que, si se pronunciara sobre los cargos esgrimidos en los párrafos 6.1,6.2, 8.1.1, 8.1.2, 8.3, 8.4 y 8.5 *supra*, vulneraría la seguridad jurídica consagrada en el artículo 82 de la Constitución, ya que transgrediría una propia decisión de la Corte que se encuentra firme y ejecutoriada. Del mismo modo, alentaría a que los accionantes interpongan sistemáticamente las mismas demandas con el objetivo de probar si algún Tribunal admite sus mismas pretensiones, lo que desnaturalizaría el objeto de la acción pública de inconstitucionalidad de normas y podría incluso considerarse como un abuso de derecho. Por estas consideraciones, la Corte considera que los cargos sistematizados en los párrafos 6.1, 6.2, 8.1.1, 8.1.2, 8.3, 8.4 y 8.5 son inadmisibles.
- 14.** En relación con el cargo esgrimido en el párrafo 8.6 *supra*, este Tribunal verifica que la entidad accionante únicamente manifestó que el artículo 481.8 del RCOAM sería inconstitucional sin esgrimir ningún tipo de argumento por lo que también es inadmisibles.

15. Finalmente, la Corte observa que, únicamente los cargos mencionados en los párrafos 7.1, 7.2, 7.3, 8.1.3 y 8.2 *supra* son claros, determinados, específicos y pertinentes en relación con las normas constitucionales que se consideran infringidas. En consecuencia, solamente de estos cargos la demanda cumple con los artículos 77, 78 y 79 de la LOGJCC, sin que se advierta causal de rechazo conforme lo señala el artículo 84 *ibídem*.

6. Decisión

16. Con base en los antecedentes y consideraciones que preceden, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve:

16.1. Admitir parcialmente a trámite la causa **93-23-IN**, únicamente respecto a los cargos 7.1, 7.2, 7.3, 8.1.3 y 8.2.

16.2. Inadmitir el resto de los cargos reseñados en el presente auto.

17. Córrese traslado con la demanda de acción de inconstitucionalidad y con el presente auto a la Presidencia de la República, a la Asamblea Nacional y a la Procuraduría General del Estado, a efectos que en el término de quince días intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas demandadas.

18. Solicítese a la Presidencia de la República que, en el término de quince días, remita a la Corte Constitucional los informes y demás documentos que originaron las disposiciones objeto de la acción pública de inconstitucionalidad.

19. Se recuerda a las partes que los escritos y documentación solicitada podrán ser remitidos a través del Sistema Automatizado de la Corte Constitucional o en las instalaciones de la Corte Constitucional.

20. Poner en conocimiento de la ciudadanía la existencia del presente proceso a través de la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el registro oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.

21. En consecuencia, se dispone notificar este auto y continuar el trámite para su sustanciación.

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

RAZÓN. Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado con dos votos a favor de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes y el juez constitucional Alí Lozada Prado, y, un voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, en sesión del Segundo Tribunal de Sala de Admisión de 1 de mayo de 2024. Lo certifico.

Documento firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN

AUTO 93-23-IN

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. Con fundamento en el artículo 23 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo mi voto salvado respecto del auto de mayoría **93-23-IN** aprobado por el Segundo Tribunal de la Sala de Admisión, por las razones que expongo a continuación.
2. El 15 de septiembre de 2023, el Tribunal de Sala de Admisión inadmitió la demanda del caso 80-23-IN, presentada por el señor Gustavo Redín Guerrero, en calidad de presidente y representante legal de la Coordinadora Ecuatoriana de Organizaciones para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente -CEDENMA.
3. Pese a ello, el accionante pretendió evadir esta decisión presentando sucesivamente otra demanda con los mismos cargos, dentro del caso 93-23-IN. En el párrafo 12.2 del auto de mayoría, los jueces del Tribunal de la Sala de Admisión exponen que los cargos esgrimidos en ambas demandas son exactamente los mismos, con excepción de algunos. Indican que: “Si se compara ambas demandas, los cargos esgrimidos en el resto de apartados se encuentran escritos, incluso, de la misma manera. Es decir, el resto de cargos sistematizados son esencialmente idénticos”.
4. A mí criterio, existe un abuso de derecho por lo que no procede la admisión parcial de la demanda, sino la inadmisión. El artículo 23 de la LOGJCC, dispone que "La jueza o juez podrá disponer de sus facultades correctivas y coercitivas, de conformidad con el Código Orgánico de la Función Judicial, a quien, abusando del derecho, interponga varias acciones en forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, por violación del mismo derecho y en contra de las mismas personas".
5. En la sentencia 180-22-EP/24, se desarrollaron elementos para su configuración. En esta causa existe: 1) elemento subjetivo (el mismo abogado y accionante presentaron dos acciones idénticas); 2) la conducta consistió en proponer una acción de forma sucesiva contra el mismo acto, alegando lo mismo y en contra de las mismas entidades. Es por ello que, se disiente de la argumentación del párrafo 12. La demanda en comento constituye claramente un abuso de derecho y procede que el Tribunal dictamine una sanción en virtud de ello.

6. Ahora bien, en el auto de mayoría se establece que existieron cargos nuevos. No obstante, estas pequeñas modificaciones están relacionadas con las alegaciones de la demanda 80-23-IN. Si formalmente un accionante modifica una frase de su demanda para volver a presentarla, esta sigue atendiendo al mismo fin bajo los mismos argumentos, por lo que realmente no existen nuevos cargos. Subsidiariamente, en el hipotético no consentido de que el voto de mayoría considerase que eran nuevos cargos, la demanda no era admisible porque estas frases no contenían un argumento claro, determinado y específico. Por el contrario, solo se enfocaban en la forma en que se deberían mejorar procedimientos para adecuarse a instrumentos internacionales, en lugar de indicar expresamente por qué habría una incompatibilidad con la CRE o con tratados internacionales ratificados por el Ecuador.
7. El accionante, de forma abusiva, intenta evadir el control de la Corte Constitucional. Por ende, debía inadmitirse la demanda porque sus argumentos ya fueron objeto de pronunciamiento de la Corte Constitucional mediante un auto que inadmitió una demanda idéntica.
8. En conclusión, la acción de inconstitucionalidad debió ser inadmitida a trámite.

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón. - Siento por tal que el voto salvado que antecede fue presentado en la sesión del Segundo Tribunal de Sala de Admisión, de 1 de mayo de 2024. Lo certifico.

Documento firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL