

# ¿LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR GARANTIZA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS AMBIENTALES?

## MENSAJE DEL DIRECTOR

El OPSA-PUCE es una iniciativa desde la academia que responde a las condiciones naturales únicas del Ecuador y a sus consecuentes desafíos en la construcción de políticas y soluciones, que busquen equilibrios sostenibles entre el ambiente y los requerimientos productivos, sociales y financieros del país.

Al ser parte de la universidad con mayor influencia en la elaboración de políticas públicas y en la toma de decisiones en los órdenes privados, el OPSA desarrolla —y ha diseñado desde su aparición— mecanismos para la transversalización en la sociedad de la discusión e investigación ambiental; bajo la certeza que su abordaje se debe apartar de los reduccionismos con que son tratados los problemas de la física o de la economía y del aislamiento e individualismo metodológico, que suelen acompañar a la academia.

Por el contrario, las estrategias, diálogos y procesos investigativos del Observatorio se corresponden con la epistemología de la complejidad, de la totalidad y con un ethos de pluralidad y tolerancia hacia las diferentes posturas, conocimientos y reflexiones que se vinculan con el ambiente. En un contexto que además de mostrar una diversidad biológica-ecosistémica particular convive con una invaluable cantidad de culturas y de saberes ancestrales que se relacionan profundamente con la naturaleza y alimentan a la academia de maneras que trascienden a los resultados de la investigación científica.

Asimismo, las motivaciones del OPSA se vinculan y fortalecen por las políticas globales, que han concertado en invertir en la mitigación de los efectos de las actividades humanas —principalmente las de orden productivo— sobre el funcionamiento de los sistemas climáticos del planeta. En las últimas décadas estos corolarios han evidenciado las vulnerabilidades civilizatorias frente a la naturaleza y al potencial de la humanidad para condicionar a la generalidad de la vida.

En síntesis, el OPSA -PUCE se ha consolidado como un espacio de encuentros de conocimientos y saberes, de su difusión —así como de producción científica y estadística desde uno los territorios ambientalmente más sensibles y diversos de la Tierra.



Jorge Salgado,  
Director  
Quito, Ecuador.



### VIVIANA MORALES

Viviana Morales es abogada especialista en derecho ambiental y docente universitaria. Hizo su pregrado en la Universidad Central del Ecuador y tiene un Máster en Derecho Ambiental en la Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Ha tenido experiencia en el sector público y privado a nivel nacional.

## I.- INTRODUCCIÓN

La lucha de la sociedad civil —principalmente ecologistas y pueblos indígenas—, la evidencia científica sobre la incidencia de la contaminación humana en el calentamiento global y la consecuente desaparición de los ecosistemas presionó a los Estados para que incluyeran, de manera progresiva en sus regímenes jurídicos, derechos que permitan proteger a los ciudadanos y la naturaleza de los riesgos ambientales.

En Ecuador, el derecho a vivir en un ambiente sano —con enfoque antropocéntrico— fue consagrado a partir de la Constitución Política de 1998; mientras que la declaración de los derechos de la naturaleza —de corte biocéntrico— tuvo que esperar a la entrada en vigor de la Constitución de la República del Ecuador de 2008 (CRE). Desafortunadamente, el constar en la carta suprema de un Estado no asegura su ejercicio. Por lo tanto, se requiere la implementación de garantías —definidas como “*cualquier técnica normativa de tutela de un derecho subjetivo*”<sup>1</sup>— que protejan cada uno de los derechos constantes en el ordenamiento jurídico. La CRE prevé tres tipos de garantías para proteger las leyes de la Constitución: normativas, jurisdiccionales y políticas públicas.

Las siguientes líneas se centran en el análisis de las garantías jurisdiccionales, definidas como “*las obligaciones que tiene el órgano jurisdiccional para sancionar o declarar la nulidad cuando constate actos ilícitos o actos no válidos que violen las garantías primarias (la norma)*”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Ferrajoli Luigi, “Sobre los derechos fundamentales y sus garantías”, traducción de Miguel Carbonell y otros, México, CNDH, 2006

<sup>2</sup> Carbonell Miguel, “¿Qué es el garantismo? Una nota muy breve”, México, UNAM, 12 de septiembre de 2009

El órgano encargado de proteger los derechos constitucionales a través de las garantías jurisdiccionales es la Corte Constitucional del Ecuador (CC). Por lo expuesto, a fin de poner en evidencia el grado de garantismo otorgado a los derechos a vivir en un ambiente sano y los de la naturaleza, analizaremos seis sentencias ambientales emitidas como resultado de la presentación de tres tipos de garantías jurisdiccionales: A) Acciones de inconstitucionalidad, B) Acciones Extraordinarias de Protección y, C) Acciones de Incumplimiento.

## II.- DESARROLLO

### A) Acciones de Inconstitucionalidad

**1.- Ley de Minería:** Esta disposición legislativa fue objeto de una demanda de inconstitucionalidad, por cuanto la CRE reconoce que las comunidades indígenas tienen derecho a la consulta prelegislativa —*consulta previa a la adopción de una ley que pueda afectar cualquier de sus derechos colectivos* (CRE, art 57#17) —. Según la CC, al ratificar la constitucionalidad de esta ley, el resultado de la consulta previa no es vinculante y no se puede aceptar la imposición de la voluntad de los pueblos indígenas sobre el Estado. Adicionalmente, se corroboró que la aprobación de dicha norma no debía pasar por un proceso prelegislativo, puesto que al momento de su emisión no existía cuerpo normativo alguno que regulara los parámetros de la consulta; es decir, bastó con que la Asamblea Nacional haya efectuado un proceso de información y participación previo a la emisión de la ley en cuestión (Sentencia No. 0 001-10-SIN-CC, 18 de marzo de 2010).

**2.- Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de Agricultura:** Esta ley, emitida el 8 de junio de 2017, fue objeto de una demanda de inconstitucionalidad debido a que el artículo 56 autoriza el ingreso de semillas y cultivos transgénicos al territorio nacional con fines investigativos, a pesar de que la CRE declara al Ecuador libre de estos, salvo que exista declaratoria de interés nacional aprobada por la Asamblea Nacional (CRE, art. 401). Argumentando que el cultivo de organismos genéticamente modificados, además de poner en riesgo los productos de la agricultura tradicional, puede provocar graves efectos a la salud y a la biodiversidad, se presentaron seis demandas de inconstitucionalidad contra esta polémica ley, las mismas que aún se encuentran a la espera de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.<sup>3</sup>

**3.- Crítica:** La sentencia sobre la Ley de Minería es cuestionable pues la CC, lejos de garantizar el derecho a la consulta prelegislativa, se limitó a señalar que la falta de una norma que regulara su ejercicio justificó que

---

<sup>3</sup> Ecuador, Corte Constitucional, Acciones de Inconstitucionalidad: 0022-17-IN de 12 de junio de 2017, 0033-17-IN de 4 de julio de 2017, 0037-17-IN de 13 de julio de 2017, 0044-17-IN de 14 de agosto de 2017, 0053-17-IN de 27 de septiembre de 2017, y 0055-17-IN de 19 de octubre de 2017

dicho derecho no fuera garantizado. Por otro lado, la segunda sentencia evidencia la falta de celeridad con que se tramitan las causas constitucionales, puesto que hasta el momento, más de un año después de que se presentaron las demandas para dejar sin efecto la Ley de Agrobiodiversidad, la Corte no se ha pronunciado sobre la legitimidad de una ley que se encuentra en vigor, aun en contra de las críticas planteadas por los grupos de agroecología del país.

## **B) Acciones extraordinarias de protección (AEP)**

**1.- Caso Pacayacu vs. Petroecuador:** Mediante la sentencia No. 012-16-SEP-CC de 13 de enero de 2016, la CC resolvió la AEP contra la sentencia de 8 de mayo de 2013, en la cual la Corte Nacional de Justicia (CNJ) había aceptado el derecho de reparación por los daños ambientales y a la salud ocasionados por las empresas Petroecuador y Petroproducción a los campesinos de la Parroquia Pacayacu —cantón Lago Agrio— con base en la figura de la responsabilidad objetiva ambiental. En dicha resolución, la CC declaró la vulneración del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva por parte de la CNJ y dejó sin efecto la sentencia de 8 de mayo de 2013 con base en tres fundamentos: 1) la CNJ no tenía competencia para analizar una prueba cuya valoración era privativa del juez de instancia, 2) se declaró la responsabilidad objetiva del Estado sin que previamente se hubiera instaurado un juicio verbal sumario ante la Corte Provincial que permitiera determinarla, y 3) la CNJ no era competente para ordenar que se realizara un proceso sumarísimo para cuantificar los daños, puesto que este acto no estaba previsto en la legislación vigente.

**2.- Caso María Aguinda y otros vs. Chevron:** El 12 de noviembre de 2013, la CNJ, ratificando parcialmente la sentencia de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, condenó a la empresa estadounidense Chevron Corporation al pago de USD 8'646.160, más el 10% de dicho valor, por concepto de reparación a nombre del Frente de Defensa de la Amazonía. Dicha sentencia declaró el derecho a restauración por los daños y perjuicios a favor de María Aguinda Salazar y otros habitantes de la Amazonía, en razón de la vulneración de los derechos de la salud a vivir en un ambiente sano y a la pérdida de ecosistemas. La inconformidad de Chevron respecto a la sentencia dictada por la CNJ desencadenó en la presentación de una AEP el 15 de enero de 2014 (AEP No. 0105-14-EP). Dentro de la mencionada causa, el 22 de mayo de 2018, la CC convocó a audiencia pública para escuchar los alegatos de las partes. Chevron solicitó la suspensión de la audiencia y la excusa de los jueces constitucionales puesto que no se podría garantizar la imparcialidad en el proceso, tomando en cuenta que actualmente la Corte se encuentra en un periodo de evaluación por parte del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio (CPCCS). Sin embargo, el Pleno rechazó dicha solicitud y efectuó la audiencia. Han transcurrido dos meses sin que la Corte pronuncie su decisión final.

**3.- Crítica:** En la sentencia contra Petroecuador, la CC pone en evidencia que el poder jurisdiccional puede optar por abstraerse de la obligación de determinar la violación de derechos constitucionales al ambiente sano y a la salud fundado en aspectos procesales tales como la vía judicial competente para conocer el caso. Por el contrario, en la sentencia contra Chevron, se puede notar que una demanda que no había sido resuelta en cuatro años, repentinamente pasó a ser motivo de interés de la CC, precisamente, cuando este órgano constitucional se encuentra en periodo de evaluación por el CPCCS. Dicho Consejo, según varios juristas, sería competente para revisar el trabajo realizado por los miembros de la CC durante su mandato y decidir su destitución o continuación en el cargo. ¿Acaso la causa de Chevron pone en evidencia que la CC puede emitir sentencias de determinada forma para legitimar su reputación ante los ojos de la sociedad civil y garantizar su permanencia en el cargo?

### **C) Acciones de incumplimiento:**

**1.- Caso del río Vilcabamba:** Con base en la vulneración a los derechos de la naturaleza, el 30 de marzo de 2011, la Corte Provincial de Justicia de Loja dio paso a las medidas de reparación y no repetición a favor de los demandantes, familia Wheeler, debido a que la construcción de una vía a cargo del Gobierno Provincial de Loja provocó la contaminación del río Vilcabamba por la acumulación de los escombros de la construcción en las orillas del río. Este hecho causó que el río se llevara aproximadamente una hectárea y media del área con más valor económico de los demandantes. Un año más tarde, la pareja Wheeler presentó una Acción de Incumplimiento a la sentencia de 30 de marzo de 2011, aduciendo que el Gobierno Provincial no había acatado las disposiciones emitidas por la Corte Provincial. Fue necesario que transcurrieran seis años, desde la presentación de la demanda, para que la CC solicitara informes a diversas instituciones respecto al seguimiento y cumplimiento de la sentencia. Finalmente, el 28 de marzo de 2018, la CC negó la demanda de Acción por Incumplimiento ya que se había procedido a la descontaminación del río.

**2.- Caso de Ley de Minería:** En la sentencia No. 001-10-SIN-CC de 18 de marzo de 2010, la CC dispuso una serie de reglas y procedimientos provisionales que deben cumplirse para los casos que requieran consulta prelegislativa, las cuales existirán hasta que la Asamblea Nacional emita nuevas normas. Bajo el argumento de que la Asamblea Nacional no había emitido dicha ley, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) presentó una acción por incumplimiento de sentencia el 9 de julio de 2013, la misma que hasta la presente fecha no ha sido resuelta (causa No. 0038-13-IS). Cabe señalar que con fecha de

19 de junio de 2012, la Asamblea Nacional aprobó el Instructivo de Aplicación de Consulta Prelegislativa, vigente hasta la fecha.

**3.- Crítica:** La sentencia sobre el río Vilcabamba refleja la falta de velocidad con que actúa el máximo órgano de control constitucional del Estado y la ausencia de mecanismos eficaces para la obtención de la prueba, puesto que la CC, en vez de disponer una visita *in situ* que determinara el cumplimiento o incumplimiento de la orden dada por la Corte provincial de Justicia de Loja, se conformó con dar fe a los informes emitidos por el Ministerio del Ambiente, evadiendo la oportunidad de verificar personalmente la magnitud del daño y las medidas de rehabilitación ejecutadas en el lugar de los hechos. En la segunda sentencia, la CC, siguiendo con su comportamiento habitual, se alejó del principio de celeridad. Han transcurrido más de 5 años desde que se presentó la demanda que denuncia la omisión cometida por la Asamblea Nacional sin que hasta el momento la CC se pronuncie al respecto. Si bien al principio la CC podía afirmar que un instructivo suple la creación de una ley, tal como lo prevé la sentencia No. 001-10-SIN-CC, es su obligación emitir sentencia aceptando o archivando la pretensión de los demandantes.

### III.- CONCLUSIONES

Las actuaciones de la Corte Constitucional todavía resultan insuficientes para asegurar el ejercicio pleno de los derechos ambientales —a vivir en un ambiente sano y los derechos de la naturaleza—. Además de las garantías jurisdiccionales analizadas, la CC es competente para resolver demandas de *habeas corpus*, *habeas data* y acceso a la información pública. Precisamente, los jueces argentinos y colombianos, recurriendo a la garantía de *habeas corpus*, han declarado la detención ilegal de un chimpancé y un oso, respectivamente, que se encontraban en condiciones no aptas para su desarrollo normal<sup>4</sup>. Dichas sentencias reflejan el cambio ideológico judicial encaminado a un nuevo enfoque de comprensión y aplicación de los derechos. En efecto, al juez constitucional ecuatoriano le queda un largo camino por recorrer en cuanto al garantismo ambiental. Para lograrlo, la intervención de la sociedad civil es fundamental, puesto que las decisiones que declaren la violación al derecho de libertad de un animal, a la vida de un río como sujeto de derechos, etc., no se cumplirán hasta que la sociedad civil se empodere de los derechos de representación a la naturaleza y presente dichas demandas ante la Corte Constitucional.

---

<sup>4</sup> Argentina, Tercer Juzgado de Garantías del Poder Judicial en Mendoza, 5 de noviembre de 2016 y Colombia, Corte Suprema de justicia, 26 de julio de 2017, AHC4806-2017

#### IV.- BIBLIOGRAFÍA

- Ferrajoli Luigi, "Sobre los derechos fundamentales y sus garantías", traducción de Miguel Carbonell y otros, México, CNDH, 2006
- Carbonell Miguel, "¿Qué es el garantismo? Una nota muy breve", México, UNAM, 12 de septiembre de 2009
- Constitución de la República del Ecuador, RO 449, 20 de octubre de 2008
- Ley Orgánica de agrobiodiversidad, semillas y fomento de agricultura, Registro Oficial Suplemento 10, 8 de junio de 2017, art. 56
- Ley de Minería, Ley 45 RO Suplemento 517 de 29 de enero de 2009
- Instructivo de Aplicación de Consulta Prelegislativa, RO 733, 27 de junio de 2012
- CC, Acciones de Inconstitucionalidad: 0022-17-IN de 12 de junio de 2017, 0033-17-IN de 4 de julio de 2017, 0037-17-IN de 13 de julio de 2017, 0044-17-IN de 14 de agosto de 2017, 0053-17-IN de 27 de septiembre de 2017, y 0055-17-IN de 19 de octubre de 2017
- CC, Acción de Inconstitucionalidad, Sentencia No. 0 001-10-SIN-CC, 18 de marzo de 2010
- Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Loja, Acción de Protección No. 010-2011, 30 de marzo de 2011
- CC, Acción Extraordinaria de Protección, No. 012-16-SEP-CC de 13 de enero de 2016
- CC, Acción Extraordinaria de Protección, causa No. 0105-14-EP, 15 de enero de 2014
- CC, Acción de incumplimiento, causa No. 0038-13-IS, 9 de julio de 2013
- CC, Acción de incumplimiento, Sentencia No. 012-18-SIS-CC, 28 de marzo de 2018