0022-18-IA

= 12 doce

SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

1. COMPARECIENTES

Nosotros, la Coordinadora Ecuatoriana de Organizaciones para la Defensa de la Naturaleza y Ambiente (CEDENMA) debidamente representado por el señor José Rivadeneira Serrano, conforme se desprende del nombramiento que se adjunta; la Asociación Animalista Libera Ecuador, debidamente representado por el señor Pedro Bermeo Guarderas, conforme se desprende del nombramiento que se adjunta; y Acción Ecológica, debidamente representado por Alexandra Almeida Albuja, conforme se desprende del nombramiento que se adjunta; amparados en lo establecido en los artículos 436 numeral segundo de la Constitución de la República y artículos 75 literal d), 77 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, acudimos ante ustedes señores jueces de la Corte Constitucional del Ecuador para presentar la siguiente acción pública de inconstitucionalidad por el fondo de actos normativos con efectos generales, en conformidad con lo que se establece a continuación:

2. DENOMINACIÓN DEL ÓRGANO EMISOR DE LA DISPOSICIÓN JURÍDICA OBJETO DE LA ACCIÓN:

El órgano emisor de las normas cuya inconstitucionalidad se acusa es la Asamblea Nacional del Ecuador, a través de la aprobación del Código Orgánico del Ambiente (en adelante COA), en ejercicio de sus atribuciones contenidas en el artículo 120 numeral 6 de la Constitución de la República, texto legal que fue publicado en el Registro Oficial Suplemento 983 de 12 de abril de 2017, y que entró en vigencia el 12 de abril del presente año.

3. INDICACIÓN DE LAS NORMAS O DISPOSICIONES CUYA INCONSTITUCIONALIDAD SE ACUSA

Las normas cuya inconstitucionalidad se acusa, contenidas en el Código Orgánico del Ambiente, constituyen las siguientes:

1. ***Art. 104, numeral 7.- Actividades permitidas en el ecosistema de manglar.*** Las actividades permitidas en el ecosistema de manglar, a partir de la vigencia de esta ley, serán las siguientes:

7. Otras actividades productivas o de infraestructura pública que cuenten con autorización expresa de la Autoridad Ambiental Nacional y que ofrezcan programas de reforestación.

2. ***Art. 121.- Monocultivos.*** Se podrán establecer monocultivos en las plantaciones forestales realizadas en áreas degradadas o en proceso de desertificación determinadas en el plan de ordenamiento territorial.

3. 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.

4. ***Art. 320.- Sanciones Administrativas.*** Son sanciones administrativas las siguientes:2. Decomiso de las especies de vida silvestre, nativas, exóticas o invasoras, herramientas, equipos, medios de transporte y demás instrumentos utilizados para cometer la infracción;

4. FUNDAMENTO DE LA PRETENSIÓN

A través de la presente acción de inconstitucionalidad por el fondo de las normas antes individualizadas, contenidas en el Código Orgánico del Ambiente (COA), solicitamos a la Corte Constitucional declararlas como inconstitucionales cuyo efecto que es la expulsión del ordenamiento jurídico en unos casos, o modularlas en otros, de tal modo que respete el marco normativo constitucional:

4.1. Disposiciones constitucionales vulneradas

a) Artículo 10.- Derechos

> Art. 10.- Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales.
> La naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución.

b) Artículo 11 numerales 4 y 8.- Principios de aplicación de los derechos

> Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios
>
> 4. Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.
>
> 8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.

c) Artículo 14.- Derecho a ambiente sano y ecológicamente equilibrado

Art. 14.- Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, sumak kawsay.

Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados.

d) Art. 57 numeral 7.- Derechos Colectivos

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:

7. La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley.

e) Art. 66 numeral 27: Derechos de Libertad.

Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:

27. El derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza

f) Artículo 71.- Derechos de la Naturaleza

Art. 71.- La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.
Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda.

El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.

g) Artículo 72.- **Restauración**

Art. 72.- La naturaleza tiene derecho a la restauración. Esta restauración será independiente de la obligación que tienen el Estado y las personas naturales o jurídicas de indemnizar a los individuos y colectivos que dependan de los sistemas naturales afectados.
En los casos de impacto ambiental grave o permanente, incluidos los ocasionados por la explotación de los recursos naturales no renovables, el Estado establecerá los mecanismos más eficaces para alcanzar la restauración, y adoptará las medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas.

h) **Artículo 409.- Principio de limitación de Monocultivo**

Art. 409.- Es de interés público y prioridad nacional la conservación del suelo, en especial su capa fértil. Se establecerá un marco normativo para su protección y uso sustentable que prevenga su degradación, en particular la provocada por la contaminación, la desertificación y la erosión.

En áreas afectadas por procesos de degradación y desertificación, el Estado desarrollará y estimulará proyectos de forestación, reforestación y revegetación que eviten el monocultivo y utilicen, de manera preferente, especies nativas y adaptadas a la zona.

i) **Artículo 95.- Participación ciudadana**

Art. 95.- Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

j) **Artículo 82.- Seguridad Jurídica**

Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

k) Art. 398.- Participación ciudadana

Art. 398.- 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.

l) Artículo 426.- Supremacía de la Constitución

Art.426.- Todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución.

Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente.

Los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación. No podrá alegarse falta de ley o desconocimiento de las normas para justificar la vulneración de los derechos y garantías establecidos en la Constitución, para desechar la acción interpuesta en su defensa, ni para negar el reconocimiento de tales derechos.

4.2. Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa.

a) Fundamentación respecto a la inconstitucionalidad del artículo 104 numeral 7 del Código Orgánico del Ambiente

El artículo 104 numeral del COA determina que en zonas de manglar se pueden efectuar *"...Otras actividades productivas o de infraestructura pública que cuenten con autorización expresa de la Autoridad Ambiental Nacional y que ofrezcan programas de reforestación"*. Es decir, el COA prevé la facultad de que se puedan ejecutar obras de infraestructura pública en zonas de manglar, así como efectuar *"otras actividades productivas"* sin considerar que lo anterior, vulnera una serie de principios y derechos constitucionales.

Para iniciar con el análisis, nos referiremos al hecho que mediante la norma cuya inconstitucionalidad se acusa, se pretende otorgar la posibilidad de efectuar obras de infraestructura pública en ecosistema manglar. Sin embargo, es preciso anotar que de permitirse la construcción de toda clase de obras de infraestructura, atenta además contra el principio de no regresividad de los derechos consagrado en el artículo 11 numeral 8 de la Constitución, considerando que la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, que estuvo previamente vigente, consideraba a los manglares como bienes del Estado, que únicamente podían ser explotados mediante concesión.[1]

[1] Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre.- Art. 1.- Constituyen patrimonio forestal del Estado, las tierras forestales que de conformidad con la Ley son de su propiedad, los bosques naturales que existan en ellas, los cultivados por su cuenta y la flora y fauna silvestres; los bosques que se hubieren plantado o se plantaren en terrenos del Estado, exceptuándose los que se hubieren formado por colonos y comuneros en tierras en posesión. Las tierras del Estado, marginales para el aprovechamiento agrícola o ganadero. Todas las tierras que se encuentren en estado natural y que por su valor científico y por su influencia en el medio ambiente, para efectos de conservación del ecosistema y especies de flora y fauna, deban mantenerse en estado silvestre. Formarán también dicho patrimonio, las tierras forestales y los bosques que en el futuro ingresen a su dominio, a cualquier título, incluyendo aquellas que legalmente reviertan al Estado.
Los manglares, aun aquellos existentes en propiedades particulares, se consideran bienes del Estado y están fuera del comercio, no son susceptibles de posesión o cualquier otro medio de apropiación y solamente podrán ser explotados mediante concesión otorgada, de conformidad con esta Ley y su reglamento.

Dicho de otro modo, la ley no contemplaba la posibilidad de otorgar permisos para efectuar obras de infraestructura, permitiendo únicamente concesiones para actividades productivas en algunos casos y de subsistencia en otros, precisamente debido a la especial y frágil característica ambiental que tienen los ecosistemas de manglar. Esta situación provoca que exista un retroceso a nivel de protección del núcleo del derecho, contrariando lo dispuesto en la norma constitucional antes señalada.

Además del argumento antes desarrollado es necesario considerar que la obra de infraestructura pública construida en este tipo de zonas consideradas ecosistemas frágiles y amenazados[2], vulneran sistemáticamente los derechos de la naturaleza, especialmente aquellas obras de infraestructura de carácter permanentes. Esta vulneración ocurre dado que una obra de infraestructura interrumpe los ciclos vitales, la estructura y los proceso evolutivos del ecosistema, contraviniendo lo determinado en el artículo 71 de la Constitución a través del cual se reconoce a la naturaleza o Pachamama, el derecho al respecto integral a su existencia, y el mantenimiento y regeneración de "*...sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos...*"[3].

Es decir, una obra de infraestructura permanente interrumpe los elementos señalados en la norma constitucional, por cuanto la permanencia en el tiempo de la edificación, altera los ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos de ese ecosistema de manglar, e impiden su restauración natural. Es importante considerar que en materia de obras de infraestructura debe atenderse varios aspectos: los materiales empleados, la

---

[2] Constitución de la República, Art. 406.- El Estado regulará la conservación, manejo y uso sustentable, recuperación, y limitaciones de dominio de los ecosistemas frágiles y amenazados; entre otros, los páramos, humedales, bosques nublados, bosques tropicales secos y húmedos y manglares, ecosistemas marinos y marinos-costeros.

[3] Constitución de la República, Art. 71.- La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.
Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda.
El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.

técnica de implantación, el carácter temporal o permanente, el requerimiento de movimiento de tierras, entre otros aspectos.

Sin embargo, cuando se traten de obras de construcción de infraestructura de carácter permanente en este tipo de ecosistemas considerados como amenazados y frágiles[4], por ejemplo la construcción de un puerto marítimo de importantes dimensiones, debe tomarse en cuenta que de efectuarse en zonas de manglar, necesariamente se afectarían los ciclos vitales, la estructura, las funciones y los procesos evolutivos de dicho ecosistema. Es decir es necesario distinguir y establecer obras de infraestructura pública que pueden efectuarse en manglar de aquellas que no estarían permitidas.

En virtud de contradecir el principio constitucional de no regresividad de los derechos, en conformidad con lo señalado en el artículo 11 numeral 8, así como vulnerar los derechos de la naturaleza (artículos 71 y 72) solicitamos a la Corte Constitucional declarar a la frase "*... de infraestructura pública que cuenten con autorización expresa de la Autoridad Ambiental Nacional y que ofrezcan programas de reforestación...*" como inconstitucional.

Empero, de considerar ustedes distinguidos magistrados que dicha frase no constituye vulneración de normativa constitucional, solicitaríamos al máximo organismo de administración de justicia en la materia, modular el artículo cuya inconstitucionalidad se acusa de tal modo que, para que el mismo sea constitucional, deba ser interpretado en el sentido que se puedan llevar a cabo obras de infraestructura pública de carácter permanente en el ecosistema manglar de manera excepcional, siempre y cuando estas obras, actividades o proyectos no interrumpan los ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos del ecosistema manglar técnicamente comprobado a través del respectivo estudio ambiental.

[4] Ibídem, Art. 406.- El Estado regulará la conservación, manejo y uso sustentable, recuperación, y limitaciones de dominio de los ecosistemas frágiles y amenazados; entre otros, los páramos, humedales, bosques nublados, bosques tropicales secos y húmedos y manglares, ecosistemas marinos y marinos-costeros

En esta misma línea, y relacionado con la frase *"otras actividades productivas"* ésta se torna también en inconstitucional por cuanto se trata de una medida legislativa regresiva en lo que respecta a la protección que recibía el manglar de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente antes de la entrada en vigor del COA, es decir en la norma citada de la Ley Forestal a la cual se hizo referencia en párrafos anteriores.

Además de las normas legales antes citadas con respecto al régimen del manglar, es importante señalar que el Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente (TULSMA), en su Libro V determina respecto al uso del manglar que *"las comunidades ancestrales podrán solicitar se les conceda el uso sustentable del manglar para su subsistencia, aprovechamiento y comercialización de peces, moluscos y crustáceos, entre otras especies, que se desarrollen en este hábitat..."*, permiso o concesión denominado Acuerdo de Uso Sustentable y Custodia del Manglar.[5]

De acuerdo a la norma reglamentaria tampoco se permite la instalación de fábricas e infraestructura, al igual que cualquier actividad que produzca desechos tóxicos.[6] En esta línea, y en relación específicamente con la actividad camaronera, la norma determina que se hará un inventario de las piscinas camaroneras existentes[7] (al momento de la

---

[5] Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente, Libro V Recursos Marinos Costeros. Art. 19.- Será de interés público la conservación, protección y reposición de los bosques de manglar existentes en el país, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre. En consecuencia, prohíbase su explotación y tala.
Sin embargo, las comunidades ancestrales podrán solicitar se les conceda el uso sustentable del manglar para su subsistencia, aprovechamiento y comercialización de peces, moluscos y crustáceos, entre otras especies, que se desarrollen en este hábitat. Tales solicitudes de las comunidades ancestrales y usuarios ancestrales serán atendidas mediante el otorgamiento del "Acuerdo de Uso Sustentable y Custodia del Manglar", que será emitido por el Ministerio de Medio Ambiente a través de la Subsecretaría de Desarrollo Sostenible con sede en Guayaquil.
Las comunidades y usuarios favorecidos con el "Acuerdo de Uso Sustentable y Custodia del Manglar" tendrán la obligación de cuidar este ecosistema y comunicar a la autoridad competente, de cualquier violación o destrucción del mismo

[6] Ibídem, Art. 52.- De la misma manera, no se permitirá en las áreas del ecosistema de manglar la instalación de fábricas e infraestructura y actividades que produzcan desechos tóxicos, de acción residual que ponga en peligro el ecosistema y su biodiversidad.

[7] Ibídem Art. 53.- Las piscinas camaroneras construidas en el ecosistema de manglar, serán inventariadas y delimitadas por la Subsecretaría de Gestión Ambiental Costera, con la colaboración de la DIGMER y la Dirección General de Pesca, cada dos años.

entrada en vigencia de la norma) con el objeto de impedir la autorización de construcción de nuevas piscinas o ampliación de las camaroneras ya existentes a esa fecha.[8]

Consecuentemente al permitir que se efectúen "otras actividades productivas" en manglares, la norma permitiría que se autoricen la construcción de nuevas piscinas camaroneras, actividad que como vimos, se encontraba prohibida por una norma secundaria, cuyo fundamento es la Ley Forestal y de Conservación. Por tanto, se puede afirmar que la frase "otras actividades productivas" atenta igualmente el principio de no regresividad, en este caso del nivel de protección jurídica del ecosistema manglar.

A modo de conclusión, entonces el generalizar la autorización sobre la edificación de cualquier tipo de obra de infraestructura, especialmente aquella de carácter permanente y de grandes proporciones, así como de cualquier actividad productiva en zona de manglar, son medidas regresivas que atentan contra el principio establecido en el artículo 11, numeral 8 de la Constitución de la República[9].

Por lo expuesto, solicitamos la declaratoria de inconstitucionalidad de toda la norma contenida en el artículo 104 numeral 7 del COA por contradecir principios y normas constitucionales, por lo que se solicita su expulsión del ordenamiento jurídico, o en su defecto, modularlo del modo analizado, de tal modo que garantice la supremacía de la normas constitucionales.

---

[8] Ibídem Art. 54.- No se autorizará por parte de ninguna entidad u organismo del Estado, la construcción de nuevas piscinas o la ampliación de las camaroneras existentes en el ecosistema de manglar y su zona de transición.

[9] Constitución de la República, Art.- 11. El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:
8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.
Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos

b) Fundamentación respecto a la inconstitucionalidad del artículo 121 del Código Orgánico del Ambiente

Con el objeto de analizar adecuadamente la alegada inconstitucionalidad de la norma contenida en el artículo 121 del COA, consideramos necesario exponer ante la Corte lo que dice la Constitución de la República en torno a los monocultivos.

El segundo inciso del artículo 409 de la Constitución determina que *"...[e]n áreas afectadas por procesos de degradación y desertificación, el Estado desarrollará y estimulará proyectos de forestación, reforestación y revegetación que eviten el monocultivo y utilicen, de manera preferente, especies nativas y adaptadas a la zona"*. De este modo se observa que se ha establecido como principio constitucional la necesidad de realizar proyectos de reforestación, revegetación y de forestación, en zonas degradadas o en proceso de desertificación precisamente con el objeto de evitar el monocultivo.

Por su parte, al leer la norma contenida en el artículo 121 del COA, se observa claramente que contraría el principio constitucional identificado, al permitir y peor aún promover los monocultivos en plantaciones forestales en áreas degradadas o que estén en proceso de desertificación:

> *"Se podrán establecer monocultivos en las plantaciones forestales realizadas en áreas degradadas o en proceso de desertificación determinadas en el plan de ordenamiento territorial."*

Conforme se desprende del texto de la norma legal, los monocultivos que se efectúen en plantaciones forestales degradadas o en proceso de desertificación, estarían permitidos, y aún más, promovidos; no obstante, el espíritu del segundo inciso del artículo 409 determina justamente lo contrario, al fomentar y promover la adopción de proyectos de reforestación, revegetación y forestación en zonas degradadas o en proceso de desertificación.

Por monocultivo se entiende un sistema de un solo cultivo en la misma área de cultivo y año tras año. El diccionario de ecología de Sarmiento define el monocultivo como la *"situación de explotación agrícola, que empobrece los elementos del suelo, al tener persistencia en*

la selectividad mineral de plantas por la repetitividad continuada de la misma especies de planta cultivada durante mucho tiempo"[10].

En ese sentido, el costo ambiental del monocultivo es muy alto; al empobrecimiento del suelo por desgaste de nutrientes que conduce a la erosión porque en el monocultivo se cosecha toda la planta, interrumpiendo el proceso natural de reciclaje e incorporación de materia orgánica en el suelo, debe sumarse que generalmente se compromete de manera irremediable acuíferos y fuentes de agua cercanas.

Esto último contribuye con la rápida dispersión de enfermedades por falta de defensas naturales y porque algunos insectos encuentran alimento constante en el monocultivo; estos insectos tienen pocos predadores precisamente porque se trata de un monocultivo y por ello se reproducen intensamente, con lo cual se tornan en plagas, que provoca el empleo de insecticidas en cantidades notables.

También se empobrece la biodiversidad porque no se puede sustentar a animales que antes habitaban ese sitio (desde insectos hasta mamíferos, incluyendo aves) y estos no pueden alimentarse, encontrar abrigo o refugio, reproducirse o peor aún cumplir con sus servicios ecosistémicos como la polinización y dispersión de semillas. En vista de lo señalado, los efectos del monocultivo incluso vulnerarían los derechos de la naturaleza al impedir el mantenimiento y regeneración de ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.

El equilibrio natural de un ecosistema que ha sido afectado por monocultivos debe recuperarse a través de una combinación de actividades que no se limitan a la reforestación (siembra de árboles), forestación y revegetación sino que debe incluir en ocasiones acciones de erradicación de las especies invasoras, el mejoramiento de suelos y de pastos, entre otras actividades. Desde un punto de vista ecológico la restauración se fundamenta en los principios dinámicos de molestia y estabilidad de un sistema. La molestia o molestias son factores que causan el cambio o transformación en la estabilidad

[10] Sarmiento (2000). Diccionario de Ecología. Editorial Abya Yala

de un ecosistema, en términos de su biomasa aérea, productividad o biodiversidad, que podría estar seguido de una recuperación hacia su estado inicial (por ejemplo, a través de la propia capacidad del ecosistema de absorber una perturbación sin pérdidas de funcionalidad), o de un cambio hacia un nuevo estadio sucesional, partiendo del hecho de haber cruzado un umbral no reversible que imposibilita que el ecosistema se autorecuperación por lo tanto este es un nivel de degradación alterado que en casos más extremos puede ser irreversible[11].

Es precisamente por estos efectos de los monocultivos que la Constitución del Ecuador contempló la necesidad de EVITAR los monocultivos, ya que no aportan al suelo en el que se realiza la actividad agrícola, sino que por el contrario, perjudican la calidad del suelo, acuíferos y fuentes de agua cercanas.

En este tipo de plantaciones, que además suelen ser de importantes extensiones, se utilizan los mismos métodos de fertilización y control de pestes para garantizar niveles de producción. Una de sus características es que el monocultivo puede alcanzar en un corto tiempo máximo de producción agrícola debido a la adición y concentración de fertilizantes y a su naturaleza como sistema intensivo de producción. Incluso se debe manifestar que la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés) insta frecuentemente a los países a evitar los monocultivos y la ganadería extensiva como medidas para proteger la biodiversidad[12].

Siguiendo esta línea, las plantaciones forestales aludidas en el Art. 121 COA son típicamente un monocultivo, y sus nefastas consecuencias pueden apreciarse en varias provincias del país. Es un contrasentido que el COA plantee que *"se podrán establecer monocultivos en las plantaciones forestales realizadas en áreas degradadas o en proceso de desertificación determinadas en el plan de ordenamiento territorial"*, ya que las áreas degradadas o en proceso de desertificación deberían ser objeto de restauración y

---

[11] Ribadeneira Sarmiento M (2017). Propuesta de Modelo de Gestión para la Restauración de Ecosistemas Terrestres del Ecuador Continental 2017 -2027; trabajo en consultoría para el Consorcio para el Desarrollo Sostenible de la Ecorregión Andina. Trabajo inédito. Quito, Ecuador.

[12] FAO web oficial www.fao.org/home/es/. Para mayores detalles sobre el monocultivo consultar http://www.fao.org/docrep/v6640s/v6640s02.htm

recuperación, entendiéndose como restauración *"el proceso de asistir la recuperación de un ecosistema que ha sido degradado, dañado o destruido"* según la definición internacionalmente aceptada de la Sociedad para la Restauración Ecológica, SER[13].

De este modo, y haciendo una interpretación a la luz del artículo 409 de la Constitución, para garantizar los derechos de la naturaleza y el ambiente sano, se deben llevar a cabo programas de reforestación, forestación y revegetación de espacios degradados o en proceso de desertificación, que coadyuven a una restauración de las mismas. El COA mediante el artículo impugnado hace exactamente lo contrario. No hay que olvidar que, la restauración, de acuerdo con el artículo 72 de la Constitución, es un derecho de la naturaleza. De este modo las plantaciones forestales que se encuentren en procesos de degradación no deben ser destinadas al monocultivo, sino áreas que deben ser sometidas a procesos que aseguren la restauración de éstas.

El interés de la Constitución es precisamente garantizar que un área degradada pueda ser restaurada y recuperada a través de las alternativas que corresponda (reforestación, forestación y revegetación); si en un área previamente degradada se establece un monocultivo se estaría afectando aún más al recurso suelo y al ecosistema.

Por lo expuesto, solicitamos que la norma contenida en el artículo 121 del COA, sea expulsada del ordenamiento jurídico, porque contradice expresas normas constitucionales respecto a evitar los monocultivos (Art. 409), y vulnera los derechos de la naturaleza (Arts. 10, 71 y 72), e incluso el derecho al ambiente sano y ecológicamente equilibrado (Art. 14).

c) Fundamentación respecto al artículo 184 del Código Orgánico del Ambiente

El artículo citado se refiere a la participación ciudadana en el marco de la realización de una obra, actividad o proyecto susceptible de causar impactos directos desde un punto de vista social y ambiental. Sin embargo, en su texto, se incurre en varias

[13] SER (2004). Society for Ecological Restoration web oficial http://www.ser.org/

inconstitucionalidades por cuanto el artículo 57 numeral 7, y el 398 de la Constitución de la República establecen la obligatoriedad de llevar a cabo procesos de consulta, tanto para obras actividades y proyectos en territorios de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, así como aquellas obras, actividades o proyectos que puedan afectar a la comunidad, respectivamente.

El artículo 57 numeral 7 de la Constitución, consagra:

> "...La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley..."

Por su parte, el artículo 398 ibídem, en su primer inciso determina:

> "...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 subrayado es nuestro)

Un texto similar al impugnado fue incluido en los artículos 87 y 90 de la Ley de Minería, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 517 de 29 de enero de 2009. La Corte Constitucional del Ecuador, mediante sentencia del 18 de marzo de 2010, declaró la inconstitucionalidad condicionada de dicho artículo. Determinó la Corte:

> En ejercicio de las atribuciones previstas [...], se declara la constitucionalidad condicionada de los artículos 15, 28, 31 inciso segundo, 59, 87, 88, 90, 100, 101, 102, 103, 104 y 105 de la Ley de Minería, [...] Es decir, serán constitucionales y se mantendrán válidas y vigentes, mientras se interprete de la siguiente manera:
> a) Son constitucionales los artículos referidos en tanto no se apliquen respecto de los territorios de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias.
> b) Toda actividad minera que se pretenda realizar en los territorios de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, en todas sus fases, a partir de la publicación de la presente sentencia, deberá someterse al proceso de consulta previa establecido en el artículo 57, numeral 7 de la Constitución, en concordancia con las reglas establecidas por esta Corte, hasta tanto la Asamblea Nacional expida la correspondiente ley.[14]

La Corte Constitucional recogió así los argumentos de la parte demandante, en el sentido de que la consulta previa a pueblos y nacionalidades indígenas y la consulta previa ambiental son dos instituciones jurídicas diferentes y basadas en un derecho en desarrollo diferentes. Ante la pretensión de los demandados de confundir entre las consultas de los artículos 57 y 398, y, además con la consulta popular del artículo 104, la Corte Constitucional respondió que:

> "Dicho argumento confunde distintos niveles de participación que existen en cuanto a la adopción de medidas legislativas o administrativas. Específicamente, confunde tres tipos de consulta: la consulta popular establecida en el artículo 104 de la Constitución como mecanismo de ejercicio de derechos de toda la ciudadanía; la consulta reconocida en el artículo 398 consulta en materia ambiental dirigida a la comunidad en general sin especificación o diferenciación alguna- y las consultas previas, propias de los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que por el fondo y por la forma son totalmente diferentes a las consultas señaladas. En efecto, a partir de

[14] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 001-10-SIN-CC, pate resolutiva.

una lectura textual de los preceptos constitucionales en mención, es claro que las consultas previstas en los numerales 7 y 17 del artículo 57 de la Constitución, determinan el grupo al que deben dirigirse, y como se dijo en líneas anteriores, en tanto derechos colectivos, su ejercicio excluye a la ciudadanía en general"[15]

Si bien en el texto del artículo 184 no dice específicamente que dicha consulta se realizaría a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, si se menciona este derecho en los considerandos del Código.[16] La pretensión de regular la consulta previa a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas confundiéndola con la consulta previa ambiental es inconstitucional y constituye un desacato a la orden de la Corte Constitucional de que los derechos los pueblos, comunas, comunidades y nacionalidades indígenas a la consulta previa, libre e informada, así como la consulta pre-legislativa (es decir los artículo 57 numerales 7 y 17 de la Constitución, deben ser regulados mediante un ley específica.

Ahora bien, que la consulta previa a pueblos indígenas y la consulta previa ambiental sean instituciones jurídicas diferentes no significa que los principios que rigen a la primera, mucho más desarrollada en la jurisprudencia internacional, no puedan aplicarse, mutatis mutandis, a la consulta previa ambiental ya que ambas tienen en común ser derechos de participación en la toma de decisiones estatal en asuntos que pueden generar impactos sociales, culturales y ambientales.

Del texto de los artículos establecidos en la Constitución de la República, se observa que tanto en el contexto de comunidades indígenas cuanto cualquier individuo que pueda ser afectado ambientalmente por un permiso que otorgue el Estado, tienen el derecho de ser consultados de manera previa.

---

[15] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 001-10-SIN-CC, p. 31.

[16] Considerandos del COE. Considerando: [...] Que, el numeral 7 del artículo 57 de la Carta Magna reconoce el derecho a la consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentran en tierras de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen.

Mientras que el texto del artículo 184, en la parte pertinente exclama que:

> "...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..."

Del contraste de los primeros textos de la Constitución respecto del artículo del COA se observa que existe una gran diferencia entre lo dispuesto en las normas constitucionales, con lo expresado en el Código Orgánico del Ambiente, en tanto la norma de jerarquía legal determina la autoridad competente únicamente "deberá informar", mientras que la Constitución establece el "derecho a ser consultados".

Según la propia Real Academia de la Lengua Española, por informar se entiende "Enterar o dar noticia de algo"[17], mientras que por consultar se entiende como "Examinar, tratar un asunto con una o varias personas[18]"o
"Pedir parecer, dictamen o consejo a alguien".

Se aprecia entonces de manera clara la distinción entre los conceptos y las acciones de "consultar" e "informar", pues básicamente la primera significa un análisis de la información para así tomar, de manera fundamentada y con conocimientos suficientes, una decisión; mientras que el hecho de informar, constituye un mero acto de poner en conocimiento a un tercero sobre un asunto en particular. En otras palabras, la consulta funciona con base a la información proporcionada, siendo la información un mecanismo para llegar al fin último de la consulta, en los términos ordenados por la Constitución de nuestro país.

De este modo, para el COA, es lo mismo "informar" que "consultar"; sin embargo, ésta es una apreciación errónea en la medida que el acto de informar posibilita la consulta,

---

[17] Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, edición del Tricentenario, información obtenida de http://dle.rae.es/?id=LY5PzSO: de fecha 29 de marzo de 2018.
[18] Ibídem, información obtenida de http://dle.rae.es/?id=AShyglB; de fecha 29 de marzo de 2018.

pero no son sinónimos. Es decir, que de acuerdo al texto del COA existe una evidente contradicción con el principio de no restricción del contenido de los derechos (Art. 11 numeral 4 de la Constitución de la República) al reducir el derecho a la consulta previa ambiental, a un acto meramente informativo.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia de 27 de junio de 2012 que dictó contra el Ecuador en el caso Sarayaku vs Ecuador, encontró una violación al derecho a la consulta previa del Pueblo Sarayaku. En dicha sentencia la Corte estableció una serie de estándares que nacen de la idea de participación efectiva de las personas y la actuación de buena fe por parte del estado. Estos estándares deberían ser aplicables también en el caso de la consulta previa ambiental:

a) La Consulta debe ser de carácter previa, efectuada en las primeras etapas de plan de desarrollo, lo cual no solo se aplica cuando se trate de programas de exploración y explotación de recursos, sino también respecto de medidas legislativas

b) Buena fe con la finalidad de llegar a acuerdos, siendo responsabilidad del Estado evitar cualquier tipo de coerción o acto de este, sus agentes o terceros que puedan afectar la dinámica comunitaria

c) Consulta adecuada y accesible, mediante procedimientos aceptados por la comunidad atendiendo sus costumbres, tradiciones y dinámicas sociales.

d) Necesidad de efectuar un Estudio de Impacto Ambiental en conjunto con la comunidad, de modo que la información sea útil para la toma de decisiones.

e) En conexidad con lo expuesto, la consulta debe ser informada, es decir que los miembros de la comunidad sepan con claridad los riesgos del plan de inversión o desarrollo a efectuarse

La decisión de la Corte Interamericana en el Caso Sarayaku recoge el desarrollo que ha tenido la institución de la Consulta Previa a pueblos y nacionalidades indígenas. Siguiendo el mismo análisis, podemos citar varias fuentes de derecho internacional que desarrollan la consulta previa ambiental. Así por ejemplo, lo mencionado en la normativa internacional de la Convención de Aarhus sobre el Acceso a la información, la Participación [19]del público en la toma de decisiones y el Acceso a la justicia de medio ambiente, suscrito en junio de 1998. Los estándares de esta Convención fueron adoptados por la Corte Constitucional Colombiana para analizar el derecho a la consulta previa ambiental y son los siguientes:

> i) informar al público interesado sobre el inicio del proceso de la adopción de la determinación
>
> ii) establecer plazos razonables para que la comunidad conozca la información, la estudié y pueda preparar su postura a lo largo del proceso de toma decisión. Este aspecto incluye un interregno que permita la participación de la colectividad
>
> iii) reconocer que la intervención ciudadana debe presentarse desde el comienzo del trámite de la emisión de la determinación
>
> iv) promover y alentar la mediación de los grupos posiblemente afectados con la medida o resolución a proferir. Ello implica la identificación de las personas que se verían perturbadas con la decisión
>
> v) garantizar el acceso gratuito de la información a la comunidad con el fin de que pueda participar de manera adecuada en la fase de trámite
>
> vi) fijar un espacio donde el pueblo pueda formular las observaciones, informaciones, análisis u opiniones que considere pertinentes en relación con la actividad propuesta

[19] Adoptada en la Conferencia Ministerial "Medio Ambiente para Europa" celebrada en Aarhus, Dinamarca, el 25 de junio de 1998. Aún cuando fue acordada en el seno de la Comisión Económica Europea (CEC), y a la fecha ha sido ratificada por 39 países integrantes de dicho organismo, la Convención de Aarhus está abierta a la adhesión por parte de otros Estados miembros de las Naciones Unidas.

> vii) garantizar que las autoridades tengan en cuenta los resultados de la participación de la comunidad, al momento de adoptar la decisión
>
> viii) comunicar a la sociedad de la determinación adoptada, texto que debe comprender el sentido de la decisión, la motivación y las consideraciones en que ésta se basó.[20]

La importancia de la participación de la población afectada por decisiones estatales que ponen en riesgo el medio ambiente está recogida en varios instrumentos internacionales, como la Carta Mundial de la Naturaleza, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en sesiones de octubre de 1982, cuyo principio 23 señala:

> Toda persona, de conformidad con la legislación nacional, tendrá la oportunidad de participar, individual o colectivamente, en el proceso de preparación de las decisiones que conciernan directamente a su medio ambiente y, cuando éste haya sido objeto de daño o deterioro, podrá ejercer los recursos necesarios para obtener una indemnización.

En el mismo sentido la Declaración de Rio en su principio 10 señala que:

> El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

La Corte Constitucional Colombiana ha desarrollado en su jurisprudencia el derecho a la consulta previa ambiental y ha determinado que sus principios rectores son: i) el

[20] Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-361-17.

acceso a la información, ii) la participación Pública y deliberada de las personas o comunidades, iii) la existencia de mecanismos administrativos y judiciales para la defensa de los derechos de las personas o comunidades consultadas.

Como se puede apreciar en la jurisprudencia colombiana, información y participación son dos conceptos diferentes. El primero es una condición necesaria del segundo, pero no satisface el cumplimiento del derecho. La participación significa:

> En primer lugar, en sentencias C-593 de 1995, C-535 de 1996 y C-328 de 2000, la Corte Constitucional estudió la participación ciudadana y comunitaria en los procesos de licenciamiento ambiental, al igual que en las decisiones y procesos de planificación de políticas que puedan afectar el derecho al ambiente sano. [...] no se considera participación cuando las autoridades convocan a la comunidad para que escuche una decisión que ya se tomó. En realidad deben existir verdaderos espacios de diálogo, escenarios que no se identifican con una simple información o socialización.
>
> En segundo lugar, la intervención de la comunidad debe ser amplia, esto es, al proceso de decisión tienen que acudir todos los afectados o interesados con la medida, quienes participarán en razón de un eventual perjuicio o en aras de proteger el medio ambiente sano en una zona geográfica determinada. [...] En Sentencia T-599 de 2016, se indicó que la administración debe convocar e invitar a participar oficiosa y directamente a organizaciones sociales que tengan por finalidad la defensa de intereses convergentes a los que son objeto de planeación, decisión o seguimiento.
>
> En tercer lugar, la participación frente a un asunto ambiental debe ser deliberada, consiente y responsable, condiciones que se obtienen con un diálogo fundado en el principio argumentativo entre los intervinientes. Ello implica un modelo de decisión que entraña una comunicación que tiene la finalidad de transformar las opiniones, análisis o preferencias de otras personas por medio del razonamiento, al formular argumentos que pretenden convencer a los demás. El proceso deliberativo entre los interlocutores debe ser público con el objetivo de identificar la responsabilidad de los hablantes, y permitir a la comunidad someter el debate

así como la decisión a una rendición de cuentas. Por ejemplo, las autoridades tienen la obligación de establecer "indicadores de monitoreo o seguimiento de la política pública con perspectiva ius fundamental, que asegure una rendición de cuentas real y efectiva, con espacios de contradicción para las organizaciones sociales".

En cuarto lugar, la participación debe ser efectiva y eficaz. Esa condición significa que la administración debe abrir verdaderos espacios de diálogo con la población, escenarios en que busque su consentimiento libre e informado. Como se mencionó, la participación no se agota con la socialización o la información, puesto que ese fenómeno requiere de la construcción de un consenso razonado para salir de una crisis o conflicto ambiental. Conjuntamente, ese elemento sustantivo implica que las autoridades, al momento de emitir la decisión, deben tener en cuenta los argumentos esbozados en la deliberación. El alcance de esa prescripción se concreta en que el acto administrativo debe evidenciar que se evaluaron las razones de la comunidad y que se motivó su apartamiento, en casos en que se hubiesen desechado las opiniones o juicios de la colectividad.[21]

De este modo, el concepto de consulta en el contexto constitucional ecuatoriano debe ser ampliado por esta Corte Constitucional y, así como lo hizo en la sentencia de inconstitucionalidad de la Ley de Minería, desarrollar principios que regulen la consulta previa ambiental del Art. 398 de la Carta Fundamental. Para ello, además de los estándares desarrollados por el derecho ambiental y el derecho comparado, debe utilizar en lo que sea aplicable la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia del derecho a la consulta de pueblos y nacionalidades indígenas.

Por tanto, al contradecir el espíritu de la Constitución de Montecristi en cuanto a la consulta previa a cualquier autorización estatal que les pueda afectar el ambiente, y, al no observar que la consulta va más allá de la entrega de información, se solicita a la Corte Constitucional la eliminación de la palabra *informar* y agregar en vez de esta, la palabra *consultar*.

[21] Corte Constitucional Colombiana, sección 13.3.2.

Por otro lado, se evidencia otra inconstitucionalidad de la norma en análisis cuando el legislador señala que el objetivo final de la participación en materia ambiental se reduce y se condiciona a que únicamente deben ser incorporadas en los Estudios Ambientales, aquellas opiniones u observaciones a la obra, actividad o proyecto, que sean técnica y económicamente viable:

> *"...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..."*

Dicho de otro modo, se incorporarían al Estudio de Impacto Ambiental y el Plan de Manejo Ambiental, aquellas sugerencias y observaciones efectuadas por la ciudadanía, siempre que éstas no estén en contra de intereses económicos primordialmente, ya sea del Estado o del contratista o concesionario. Esta es una disposición demasiado amplia y se presta a la toma de decisiones arbitrarias por parte de la Autoridad Ambiental.

Este hecho constituye una forma de limitación y condicionamiento al ejercicio del derecho a participar en la toma de decisiones en lo que a materia ambiental se refiere, y no cumple con los parámetros de un *test* de proporcionalidad si consideramos que la inclusión de todas las observaciones al Estudio de Impacto Ambiental (aunque no sean económica o técnicamente factible) es una legítima expresión del derecho de participación.

En este sentido, la limitación del ejercicio de participación, al restringir la inclusión de cierta clase o tipo de observaciones al mismo (es decir, aquellas observaciones que no afecten intereses económicos del concesionario), no coadyuva al cumplimiento de un fin constitucionalmente válido y plenamente exigible; lo que le convierte en una medida que limita inconstitucionalmente un derecho.

Tampoco se puede decir que es una medida idónea para incrementar la eficacia del derecho de participación; ni tampoco necesaria, ya que la limitación de no incluir todas las observaciones realizadas por la comunidad, disminuyen la posibilidad de considerar

alternativas que podrían garantizar de una manera eficaz el ejercicio de otros derechos como al ambiente sano y ecológicamente equilibrado y los propios derechos de la naturaleza.

Adicionalmente, al advertir que no se trata de una medida idónea, ni necesaria, peor proporcional y que no ayuda a la consecución de un fin constitucionalmente válido, la frase "siempre que ellas sean técnica y económicamente viables", incurre en una inconstitucionalidad. En virtud de todo lo anotado para que el artículo citado cumpla los parámetros constitucionales y convencionales, solicitamos la expulsión del ordenamiento jurídico, y sea reemplazado por el siguiente:

> *Art 184.- La Autoridad Ambiental competente, en representación del Estado, deberá llevar a cabo el proceso de consulta a la comunidad que podría ser afectada, proceso que comprende la información amplia y oportuna respecto las afectaciones al ambiente debido a la posible realización de proyectos, obras o actividades.*
>
> *Por oportuna se entenderá que el proceso se llevará de manera anticipada al otorgamiento de actos administrativos por parte del Estado, que puedan comprometer o afectar los derechos de las comunidades que resultarían afectadas por tales proyectos, obras o actividades.*
>
> *El proceso de consulta comprenderá, entre otra, la entrega de información acerca de los posibles impactos socioambientales esperados, la pertinencia de las acciones a tomar, el análisis de alternativas, la previsión de costos de remediación ambiental.*
>
> *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.*
>
> *Este artículo se refiere al derecho a la consulta previa contenido en el artículo 398 de la Constitución, esta consulta deberá ser regulada mediante una Ley de Consulta Previa Ambiental. La consulta previa a pueblos y nacionalidades indígenas, contenido en el artículo 57 numeral 7 de la Constitución, se regulará mediante una ley específica sobre la materia.*

Además de ello y dado que los derechos deben ser desarrollados progresivamente mediante leyes y no a nivel reglamentario, solicitamos a la Corte Constitucional expida las reglas necesarias para efectuar procesos de consulta previa que responda a los parámetros constitucionales y convencionales.

d) Fundamentación respecto de la inconstitucionalidad del artículo 320 numeral segundo.

Para explicar de mejor manera la inconstitucionalidad que acarrea el presente artículo, es necesario señalar que en este se contemplan las sanciones de carácter administrativo en caso de incumplimiento con la normativa ambiental. El numeral segundo del Art. 320 establece como sanción *"...[d]ecomiso de las especies de vida silvestre, nativas, exóticas o invasoras, herramientas, equipos, medios de transporte y demás instrumentos utilizados para cometer la infracción"* en casos de conductas específicas relacionados con productos forestales maderables y no maderables o de especies nativas amenazadas o no, condicionadas o restringidas, que no cuenten con la autorización administrativa o que teniéndola se excedan de lo autorizado.

Ahora bien, para demostrar la inconstitucionalidad que incurre el presente artículo es necesario hacer referencia a los artículos 317 numeral 1 y 318 numeral 1 del Código Orgánico del Ambiente. Como ejemplo, el primero de los citados señala:

> *"...Art. 317.- Infracciones graves. Las siguientes infracciones se considerarán graves y se les aplicará, además de la multa económica, las siguientes:*
>
> *1. El aprovechamiento, tenencia, posesión, uso, transporte, movilización, almacenamiento, procesamiento y comercialización de los productos forestales maderables y no maderables de especies nativas que no estén en alguna categoría de amenaza, condicionadas o restringidas, sin la autorización administrativa o que teniéndola se excedan de lo autorizado. Para esta infracción, se aplicará, según corresponda, la sanción contenida en el numeral 2 del artículo 320...".*

- 40 -
Cuarenta

Del texto de la norma transcrita se observa que se considera como infracción grave el "aprovechamiento, tenencia, posesión, uso, transporte, movilización, almacenamiento, procesamiento y comercialización de *los productos forestales maderables y no maderables*" al igual que de vida silvestre. Dicho artículo finaliza determinando que, en caso de incurrir en este tipo de conducta sancionada como infracción, se procederá conforme lo establecido en el artículo 320 numeral segundo. Empero al momento de leer el citado artículo, se observa que el legislador omitió hacer referencia a los productos forestales, maderables o no maderables, de modo que la sanción está orientada hacia el decomiso de especies de vida silvestre únicamente.

Dicho de otro modo, existe una conducta tipificada como infracción administrativa, empero la sanción aplicable ha omitido referirse a los productos forestales maderables o no maderables, generado así que la conducta punible carezca de una sanción a ser aplicada, produciendo así una clara inseguridad jurídica, además de atentar contra el derecho al ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Lo mismo sucede en caso del artículo 318 numeral primero que determina:

> *"Infracciones muy graves. Las siguientes infracciones se considerarán muy graves y se les aplicará, además de la multa económica, las siguientes:*
>
> *1. El aprovechamiento, tenencia, posesión, uso, transporte, movilización, almacenamiento, procesamiento y comercialización de productos forestales maderables y no maderables de especies nativas que estén en alguna categoría de amenaza, condicionadas o restringidas, sin la autorización administrativa. Para esta infracción se aplicará, según corresponda, la sanción contenida en el numeral 2 del artículo 320;*

En vista de lo señalado, esta omisión legislativa al momento de tipificar conductas que generan infracciones administrativas, con su respectiva sanción, ocasiona en lo principal, que no se garantice de forma adecuada el derecho al ambiente sano, ya que la Autoridad Ambiental Competente no podrá aplicar la sanción contenida en el artículo 320 numeral segundo, pues el legislador omitió referirse específicamente a los productos forestales maderables y no maderables, lo que atenta a su vez al derecho a la seguridad jurídica, reconocido expresamente en el Art. 82 de la Constitución.

Por lo expuesto, solicitamos a la Corte Constitucional proceda a modular el texto del artículo objeto de análisis mediante una sentencia aditiva en la cual se incluya a los productos forestales maderables o no maderables dentro del texto del artículo, de modo que se proceda también a aplicar la sanción prevista en éste – decomiso - cuando se traten no sólo de especies de vida silvestre, sino también de productos forestales maderables y no maderables; en aras de garantizar la efectividad del derecho, y en consecuencia, la seguridad jurídica.

5. Solicitud de Audiencia Pública

En virtud de lo señalado en el artículo 87 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control C0nstitucional, solicitamos al Pleno del organismo convocar a una audiencia pública, con el objeto de poder sustentar técnicamente y brindar mayor argumentación sobre las vulneraciones antes indicadas

6. **Citaciones y Notificaciones al Presidente de la República y al Procurador General Del Estado**

Sírvase contar dentro de la presente acción de inconstitucionalidad de actos normativos, con el señor Presidente Constitucional de la República, Lcdo. Lenin Moreno Garcés, en su calidad de co-legislador, quien será citado en el Palacio de Carondelet de esta ciudad de Quito.

En esta línea sírvase también contar con la participación del Procurador General del Estado, a quien se lo notificará o citará para los efectos legales consiguientes, en sus oficinas de la Procuraduría General del Estado en la ciudad de Quito, Av. Amazonas N39-123 y Arízaga.

7. **Casillero Judicial**

Notificaciones que me correspondan, las recibiré en el casillero judicial N° 2564 y a los correos electrónicos fjbustamante81@gmail.com y fred.larreategui@gmail.com

8. Procurador Común

Nosotros los accionantes nombramos como procurador común a José Rivadeneira Serrano, C.C. 1704272028, a quien autorizamos que suscriba cualquier documento en nuestro nombre y representación dentro del presente proceso constitucional

Firmamos con nuestros abogados patrocinadores,

José Rivadeneira Serrano
CEDENMA

Pedro Bermeo Guarderas
Asociación Animalista Libera Ecuador

Alexandra Almeida Albuja
Acción Ecológica

Ab. Patricia Carrión
Matrícula Foro: 17-2009-909

Ab. Fred Larreátegui
Matrícula CAP No. 10749

Ab. Francisco Bustamante
Matrícula Foro: 17-2004-549

Ab. David Cordero Heredia
Matrícula Foro: 17-2009-79

CORTE CONSTITUCIONAL
SECRETARÍA GENERAL
Recibido el día de hoy 05 JUN 2018
A las 09:42
Por f.)
DOCUMENTOLOGÍA
f.) SECRETARIO GENERAL