

**PROYECTO
“HACIA ESCAZÚ: MÓDULO
PEDAGÓGICO”**

**“CONSTRUYENDO
CAPACIDADES EN
DERECHO Y
GOBERNANZA AMBIENTAL
EN LA JUDICATURA Y
ENTIDADES
REGULATORIAS”**

Instituciones participantes



**EL NUEVO
ECUADOR**

Ministerio del Ambiente, Agua
y Transición Ecológica



ESCUELA DE LA
FUNCIÓN JUDICIAL



Sobre los Autores

María Amparo Albán

Abogada y Doctora en Jurisprudencia por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, con una Maestría en Derecho Económico de la Universidad Andina Simón Bolívar, además de Estudios de especialización en Universidades de Harvard y Columbia. Cuenta con más de 25 años de experiencia en derecho ambiental y desarrollo sostenible, al ser consultora docente y asesora de empresas nacionales y multinacionales en materia de legislación y gestión ambiental. Adicionalmente, es fundadora del Centro Interamericano de Justicia y Sostenibilidad (IIJS) y dirige ACD Consulting.

Alejandro Ruiz Fabres

Abogado especializado en Derecho Ambiental, con más de 20 años de experiencia en gestión ambiental, cumplimiento normativo y sostenibilidad, tanto en el ejercicio judicial como en la consultoría y la función pública. Es Máster en Gestión Ambiental por la University of New South Wales (Australia) y abogado por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Fue Ministro del Tribunal Ambiental de Santiago entre 2016 y 2022, desempeñándose como Presidente del mismo por más de tres años. Ha trabajado en estudios jurídicos de primer nivel como Prieto y Cía. y Philippi, liderando equipos de derecho ambiental. También ejerció funciones en el Ministerio del Medio Ambiente de Chile y en la consultora internacional WSP/Poch. Posee una amplia trayectoria internacional vinculada a organismos como la EPA de EE. UU., cortes ambientales europeas y foros globales sobre cambio climático y justicia ambiental. Ha sido docente de derecho ambiental en diversas universidades chilenas y cuenta con estudios complementarios en universidades de Chile, España y China.

Ángel Ruíz de Apodaca Espinoza

Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Navarra y Doctor en Derecho con calificación cum laude y Premio Extraordinario de Doctorado. Es también Máster en Derecho Ambiental por la Universidad del País Vasco. Con más de 25 años de experiencia, es uno de los referentes iberoamericanos en Derecho Ambiental, con una destacada trayectoria académica, investigadora y de asesoría legislativa. Ha sido director del Departamento de Derecho Público e Instituciones Jurídicas Básicas, vicedecano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Navarra, y coordinador del Diploma en Derecho del Medio Ambiente. Ha participado como asesor jurídico en la redacción de normativas clave sobre residuos, cambio climático, economía circular y evaluación ambiental estratégica en distintas comunidades autónomas de España. Además, es Autor y coordinador de una amplia obra científica, ha publicado numerosos libros, capítulos y artículos especializados en derecho ambiental, justicia climática y gobernanza de recursos.

Steven Petersen

Abogado por la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil y Máster en Ciencias del Medio Ambiente por la Universidad de Melbourne, Australia. Fue Subsecretario de Cambio Climático y, posteriormente, Viceministro de Ambiente en el Ministerio del Ambiente y Agua. Actualmente es socio y líder del Departamento Ambiental de Apolo Abogados. Cuenta con

amplia experiencia en asesoramiento legal y cumplimiento normativo ambiental, incluyendo procesos de participación ciudadana, obtención de permisos ambientales, y representación legal en procedimientos administrativos y judiciales. Ha desarrollado consultorías para organizaciones como el PNUD y Conservación Internacional.

Emilio Suárez Salazar

Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Especialista Superior y Magíster en Derecho Constitucional por la Universidad Andina Simón Bolívar. Docente de Derecho Constitucional en la Universidad San Francisco de Quito y en la Universidad Andina Simón Bolívar. Socio y gerente en Durini & Guerrero Abogados. Miembro del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, Sección Ecuador.

Andrés Delgado Garrido

Abogado especializado en Derecho Ambiental y Administrativo, con maestrías en Derecho Ambiental por la Universidad de Palermo y en Derecho Administrativo y Contratación Pública por la Universidad Andina Simón Bolívar. Ha ocupado cargos como Director de Asesoría Jurídica en la Dirección del Parque Nacional Galápagos y ha sido asesor en el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica del Ecuador.

Daniela Erazo Robles

Abogada por la Universidad Autónoma de los Andes (UNIANDES). Máster en Ciencias Sociales con mención en Gobernanza Energética por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO. Especialista en Derecho Ambiental por la Universidad de Belgrano -Argentina. Cuenta con más de 10 años de experiencia en el sector público y privado, en los que ha sido facilitadora de procesos participativos y parlamentarios, docente universitaria y capacitadora en temas relativos a gobernanza y regulación ambiental.

Manolo Morales

Abogado y ambientalista ecuatoriano, fundador y director ejecutivo de ECOLEX. Ha trabajado como consultor para diversas organizaciones nacionales e internacionales, especializándose en derecho ambiental. Creador del Programa de Paralegales Comunitarios, replicado en comunidades indígenas de Ecuador y en varios países de América Latina, África, Europa del Este y Asia. Su labor ha sido reconocida por agencias como el Banco Mundial y FIDA.

Listado de Siglas y Acrónimos:

Siglas y Acrónimos	Descripción
AAC	Auditorías Ambientales de Cumplimiento
AAN	Autoridad Ambiental Nacional
ACC	Autoridad Ambiental Competente
ACUS	Áreas de Conservación y Uso Sustentable
AEC	Áreas especiales para la conservación de la biodiversidad
AECB	Áreas Especiales para la Conservación de la Biodiversidad
AP	Áreas Protegidas
ARCA	Agencia de Regulación y Control del Agua
BVP	Bosques y Vegetación Protectores
C	Conformidades
CC	Corte Constitucional del Ecuador
CE	Constitución de la República del Ecuador
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos
CITES	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
CNC	Consejo Nacional de Competencias
COAM	Código Orgánico del Ambiente
COGEP	Código Orgánico General de Procesos
COIP	Código Orgánico Integral Penal
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
CPE	Código Penal Español
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
EPA	Empresa Pública del Agua
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
IAC	Informes Ambientales de Cumplimiento
IR	Impuesto a la Renta
LH	Ley de Hidrocarburos
LJCA	Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa
LM	Ley de Minería
LMP	Límites Máximos Permisibles
LODAP	Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca
LOEG	Ley Orgánica del Régimen Especial de la Provincia de Galápagos
LOGJCC	Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional
LOPC	Ley Orgánica de Participación Ciudadana
LORHU	Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua
LORHUYA	Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua
LOTUGS	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo
MAAP	Proyecto de Monitoreo de la Amazonía Andina
MAATE	Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEM	Ministerio de Energía y Minas
NC	No Conformidades
ONU	Organización de Naciones Unidas

PDOT	Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PMA	Plan de Manejo Ambiental
RAAM	Reglamento Ambiental para Actividades Mineras
RCA	Resolución de Calificación Ambiental
RCOAM	Reglamento al Código Orgánico del Ambiente
RLM	Reglamento General a la Ley de Minería
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SNDGA	Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental
SNDPP	Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa
SUMA	Sistema Único de Manejo Ambiental
TULSMA	Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

INDÍCE

Introducción	9
<i>CAPÍTULO I: TEORIA FUNDAMENTAL DEL DERECHO AMBIENTAL.....</i>	<i>10</i>
1. Derecho ambiental internacional.....	10
2. Marco conceptual del derecho ambiental en el Ecuador	14
3. Marco constitucional ambiental en la actualidad.....	15
4. Derecho constitucional ambiental.....	19
5. Responsabilidad ambiental y desarrollo sostenible.....	28
<i>CAPÍTULO II: MARCO INSTITUCIONAL AMBIENTAL</i>	<i>31</i>
1. Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental	31
Instrumentos del SNDGA.....	32
Actores del SNDGA	32
Competencias, facultades y atribuciones para la gestión ambiental	33
Calidad Ambiental	34
2. Sistema Nacional Estratégico del Agua.....	38
- Autoridad Única del Agua:	40
- Agencia de Regulación y Control del Agua (ARCA)	40
- Empresa Pública del Agua (EPA).....	41
- GAD.....	41
- Juntas administradoras de agua potable.....	42
<i>CAPÍTULO III. NORMATIVA NACIONAL.....</i>	<i>43</i>
1. Código Orgánico del Ambiente (COAM) y su Reglamento (RCOAM).....	43
2. Código Orgánico Integral Penal (COIP).....	52
3. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)	53
4. Código Orgánico General de Procesos (COGEP)	54
5. Ley de Minería (LM) /Reglamento a la Ley de Minería (RM)/ Reglamento Ambiental a la Ley de Minería (RAM).....	55
6. Ley de Hidrocarburos (LH) y su Reglamento (RLH)	59
7. Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC)	60
8. Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC)....	61
9. Ley Orgánica de Régimen Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOTUGS)	63
10. Ley de Régimen Especial Galápagos (LOEG).....	64
11. Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca (LODAP)	65
12. Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (LORHUYA)	66
13. Ley para el Fortalecimiento y Desarrollo de la Producción, Comercialización, Extracción, Exportación e Industrialización de la Palma Aceitera	67
14. Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario	67

15. Normativa Secundaria de Medio Ambiente.....	67
Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente (TULSMA).....	67
<i>CAPÍTULO IV. NORMATIVA APLICABLE A LA CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL Y ECOSISTÉMICO.....</i>	69
1. Calidad Ambiental y Patrimonio Ambiental	69
Regularización Ambiental	69
Tipo de autorizaciones	70
Procedimiento de regularización	71
Calidad ambiental y límites permisibles	73
Daño ambiental y reparación integral.....	74
Régimen sancionador.....	75
2. Pesca ilegal	76
Delito de Pesca Ilegal en el Ecuador	76
Tipos de Pesca Ilegal	77
Sanciones por pesca ilegal según el art. 247 del COIP	78
De la suspensión condicional de la pena.....	79
Análisis de la aplicabilidad de la suspensión condicional de la pena al delito de pesca ilegal	80
3. Actividad minera.....	81
Tipos de Minería	82
Tipos de Minas	82
Minería formal en Ecuador.....	83
Fases de los Proyectos Mineros	85
Competencias Ambientales	86
Problemática de la extracción ilegal de minerales	87
Sanciones específicas para la extracción ilegal de minerales en el Ecuador	88
4. Patrimonio Forestal Nacional	89
Áreas Especiales para la Conservación de la Biodiversidad	92
Sistemas de conservación locales	94
Áreas de Conservación y Uso Sustentable (ACUS)	95
5. Tráfico de especies (continente y marino costeras)	95
El delito de tráfico de especies en el COIP del Ecuador	96
El Artículo 247 del COIP y su reforma	96
El impacto del tráfico de especies en Ecuador: caso del Parque Nacional Galápagos y la Reserva Marina de Galápagos.....	97
Consecuencias jurídicas del delito de tráfico de especies	97
Ejemplos prácticos del delito de tráfico de especies	98
Permisos CITES	99
<i>CAPÍTULO V. IDENTIFICAR LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE UN DAÑO O DE UNA INFRACCIÓN AMBIENTAL</i>	103
¿Qué es daño ambiental?.....	103
Coordinación interinstitucional de la cadena judicial en materia ambiental	104
Acción judicial por daño ambiental.....	106
Responsabilidad penal por daño ambiental.....	106
Cuestiones procesales en materia de daño ambiental	108
Potestad sancionadora y proceso administrativo por daño ambiental	110
Determinación de daños ambientales	111
Atribución de responsabilidad por la generación de daños ambientales	112
Responsabilidad objetiva administrativa.....	112
Régimen sancionatorio	114
Agravantes y Atenuantes en materia ambiental.....	116

Nueva normativa importante para determinación de daño ambiental	117
¿Daño ambiental y daño civil derivado de un evento ambiental?	118
▪ Responsabilidad subjetiva en el daño ambiental vs. responsabilidad objetiva	118
▪ Responsabilidad subjetiva con inversión de la carga de la prueba	120
▪ Responsabilidad objetiva por daño ambiental	120
▪ Valoración del daño ambiental	121
<i>CAPÍTULO VI. GARANTÍAS JURISDICCIONALES PARA LA PROTECCIÓN DEL</i>	
<i>AMBIENTE</i>	123
Acceso a la justicia en Ecuador	123
Acceso a la justicia en materia ambiental	123
¿Qué son las garantías jurisdiccionales?	124
Competencia para las garantías jurisdiccionales	124
Medidas cautelares constitucionales	125
¿Tipos de Garantías Jurisdiccionales?	126
Sentencias en procesos de garantías jurisdiccionales	127
Reparación de los derechos de la naturaleza	129
Cumplimiento de las sentencias	130
a. Acción de incumplimiento	130
b. Reparación económica	130
Precedente Jurisprudencial	130
Elementos del Precedente:	131
Diferencias entre Jurisprudencia, Sentencia y Precedente	131
Clasificación y Nomenclatura de los Precedentes	131
Precedentes autovinculantes y heterovinculantes	131
Efectos Temporales del Precedente	131
<i>CAPÍTULO VII. Institucionalidad judicial y administrativa en la justicia ambiental:</i>	
<i>aproximaciones comparadas entre Chile y España</i>	133
Supremacía constitucional y principios ambientales en la protección de los Estados	133
1. La Justicia ambiental en Chile	134
2. Protección ambiental, Administración Pública y poder judicial en España: algunos condicionamientos y responsabilidades	138
<i>Bibliografía:</i>	150

Introducción

El presente trabajo ha sido desarrollado en el marco del Programa de Formación en Derecho Ambiental del proyecto regional “Hacia Escazú” de apoyo al fortalecimiento de la Justicia ambiental y climática, con el objetivo de fortalecer las capacidades técnicas y jurídicas de funcionarios públicos en la aplicación del derecho ambiental. Su elaboración responde a la necesidad de contar con herramientas formativas claras, actualizadas y pertinentes para el ejercicio efectivo de las competencias ambientales, especialmente en contextos de alta complejidad normativa e institucional.

Este aporte ha sido concebido como una guía técnico-jurídica para apoyar a funcionarios públicos y otros profesionales relacionados con la temática ambiental, en el análisis, interpretación y aplicación de los marcos normativos y jurisprudenciales del derecho ambiental. En ese sentido, se presenta un desarrollo sistemático de los principales temas que estructuran la materia ambiental en el país: desde la teoría fundamental del derecho ambiental, con énfasis en el derecho internacional, hasta el marco constitucional ambiental vigente, incluyendo un análisis detallado sobre los derechos constitucionales ambientales, y los distintos tipos de consulta reconocidos por la Constitución.

El manual aborda también aspectos clave como la responsabilidad ambiental, el desarrollo sostenible, el funcionamiento del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, y las competencias ambientales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. A ello se suma, una revisión exhaustiva de la normativa nacional aplicable en materia ambiental, incluyendo el Código Orgánico del Ambiente, su reglamento, y otras leyes sectoriales relevantes. Finalmente, se analiza el régimen sancionador, la protección jurisdiccional del ambiente y los desafíos vinculados a delitos como la pesca ilegal, la minería no autorizada y el tráfico de especies.

Este material no habría sido posible sin el valioso apoyo financiero de la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) y el apoyo técnico de la Agencia de cooperación internacional Expertise France en la persona de Johanna Jégat como responsable del Proyecto regional, así como de la Escuela Nacional de la Magistratura francesa (ENM) y el aporte de Erik Martinville por su apoyo en el diagnóstico, así como la participación del Consejo de la Judicatura, Escuela de la Función Judicial, Ministerio de Ambiente Agua y Transición Ecológica (MAATE), Policía Nacional del Ecuador y su Unidad de Protección Ambiental (UPMA), a quienes agradecemos por el acompañamiento en los **once** talleres nacionales impartidos. Su acompañamiento ha resultado fundamental para la construcción de este instrumento formativo.

De igual manera, agradecemos al coordinador nacional del proyecto Daniel Barragán y a nuestros coautores y capacitadores Steven Petersen, Daniela Erazo, Andrés Delgado, Manolo Morales y Emilio Suarez, así como a Alejandro Ruiz y Ángel Ruiz de Apodaca. También un especial agradecimiento a Esteban Navarrete por su apoyo en el proceso.

Invitamos a todos los funcionarios y jueces a utilizar este manual como una herramienta de formación y consulta que fortalezca el acceso a la justicia ambiental y la aplicación del derecho humano a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

María Amparo Albán
Co-autora & Experta Coordinadora del programa de formación

CAPÍTULO I: TEORIA FUNDAMENTAL DEL DERECHO AMBIENTAL

1. Derecho ambiental internacional

El derecho ambiental internacional tiene una gran importancia a nivel mundial, pues ha permitido tutelar el derecho de los seres humanos a vivir en un ambiente sano, además de hacer responsables a los Estados por la contaminación que generan. Como tal, este campo del derecho tiene un punto de partida claro: la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) de 1948. Aunque no reconoció explícitamente al medio ambiente, varios de sus principios se relacionan con lo que más tarde se conocería como el derecho humano a un ambiente sano. De hecho, el art. 3 establece el derecho a la vida, la libertad y la seguridad, y el art. 25.1 señala que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado (...)”.

Tras la Segunda Guerra Mundial, y con la adopción de la DUDH, el derecho a la vida y a un nivel de vida adecuado comenzó a cobrar mayor relevancia. Al mismo tiempo, con la creación de la Organización de Naciones Unidas (ONU), surgió una preocupación compartida por la gravedad de los problemas ecológicos en distintas partes del mundo. Esto motivó la convocatoria a la primera Conferencia sobre el Medio Humano en 1972, celebrada en Estocolmo.

La Conferencia sobre Medio Humano generó un efecto normativo importante en muchos países que empezaban a abordar el medio ambiente como un recurso que debía ser regulado. En ella se evidenció la necesidad de una visión compartida sobre la protección ambiental, aunque no se crearon instrumentos jurídicos vinculantes para garantizar el cumplimiento de sus principios a nivel nacional, ni se establecieron mecanismos claros para una gobernanza ambiental global.

La Declaración incluye dos principios fundamentales:

- Principio 1: “El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, igualdad, y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras (...)”.
- Principio 21: “De conformidad con la Carta de Naciones Unidas y con los principios de Derecho Internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental, y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional”.

Como puede observarse, la Declaración sentó las bases de una primera conciencia ambiental global, alentando a los Estados a desarrollar políticas para prevenir la contaminación y regular el uso de los recursos naturales. A través de la ONU se impulsó la creación de una legislación ambiental internacional, tomando como referencia los modelos europeos, y se incluyó por primera vez una alusión al derecho humano al medio ambiente.

Sin embargo, la falta de acciones efectivas por parte de los Estados para proteger el ambiente llevó a convocar una segunda Conferencia sobre el Medio Humano, celebrada en Nairobi en 1982, donde se reiteraron los principios de Estocolmo.

Cabe mencionar también la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos (1981), uno de los pocos tratados internacionales que reconoce expresamente los derechos

de tercera generación. En su art. 24 establece que “todos los pueblos tienen derecho a un medio ambiente satisfactorio y global, propicio para su desarrollo”, reconociendo de forma clara la relación entre ambiente y desarrollo.

Años más tarde, en 1987, se publicó el Informe Brundtland, un documento de gran trascendencia para la protección ambiental. Su principal aporte fue introducir el concepto de desarrollo sostenible, entendido como aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras. Este concepto estableció un vínculo directo entre el desarrollo y el respeto al ambiente.

En 1992 se llevó a cabo la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro. Aunque no proclamó de manera expresa el derecho a un ambiente sano, sí lo mencionó de forma indirecta al aludir al derecho a la vida. Esta conferencia dejó varios principios que han sido incorporados en convenciones posteriores:

- Principio 1: Los seres humanos son el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.
- Principio 4: Para lograr el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente debe formar parte del proceso de desarrollo y no tratarse por separado.
- Principio 9: Los Estados deben cooperar para fortalecer su capacidad de alcanzar el desarrollo sostenible.
- Principio 10: La mejor manera de abordar los problemas ambientales es con la participación de todas las personas. Debe garantizarse el acceso efectivo a procedimientos judiciales y administrativos, incluidos mecanismos de reparación de daños.
- Principio 11: Los Estados deben promulgar leyes eficaces en materia ambiental. Las normas y prioridades deben adaptarse al contexto ambiental y de desarrollo de cada país. Algunas normas aplicables en ciertos países pueden resultar inadecuadas o muy costosas para otros, especialmente para los países en desarrollo.

Posteriormente, entre el 10 y el 13 de febrero de 1999, se celebró en Bilbao el Seminario Internacional de Expertos, patrocinado por el Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Federico Mayor Zaragoza, y la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Mary Robinson. De este evento surgió la Declaración de Bizkaia sobre el derecho al medio ambiente, uno de los textos más completos hasta la fecha en relación con este derecho.

El art. 1 de la Declaración de Bizkaia establece que “toda persona, tanto de forma individual como en asociación con otras, tiene derecho a disfrutar de un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado”. Por motivos prácticos, se optó por no formularlo como un derecho colectivo, debido a las reticencias que esta categoría genera en varios países. El art. 3.1, por su parte, reconoce que “las generaciones futuras tienen derecho a heredar un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado”. Asimismo, el art. 5 consagra el derecho a acceder a recursos efectivos, tanto en instancias nacionales como internacionales, cuando este derecho se vea vulnerado, y el art. 6 establece el derecho a una reparación en caso de daños al ambiente.

Importancia de la Cumbre de Río

Veinte años después de que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano introdujera la noción de desarrollo sostenible como paradigma global, la Cumbre de Río de 1992 reafirmó esa visión y sumó compromisos vinculantes en temas clave como la biodiversidad y el cambio climático. Esta conferencia renovó el espíritu de Estocolmo, integrando una perspectiva centrada en la colectividad, la transparencia y el acceso a la justicia ambiental.

En Río se definió el desarrollo sostenible como aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas. Este enfoque tuvo una gran influencia en la comunidad internacional: motivó a Naciones Unidas y a varios países desarrollados a elaborar planes de acción y promover la negociación de instrumentos jurídicos y acuerdos de cooperación, entre ellos la Agenda 21, concebida como un plan de acción global para avanzar hacia un desarrollo sostenible.

En este sentido, la Cumbre de Río se convirtió en una plataforma de acción mundial en materia ambiental, cuyos efectos se reflejaron en diversas regulaciones y políticas públicas. Este evento consolidó una visión ecosistémica del ambiente, en contraste con la tradicional concepción de los recursos naturales como meros objetos de aprovechamiento. A nivel regional, varios países comenzaron a incorporar esta nueva visión en sus constituciones y marcos normativos.

Después de la Cumbre de Río, el cambio climático pasó a ocupar un lugar central en la agenda del derecho ambiental internacional, junto con otros desafíos como la pérdida de biodiversidad y la contaminación de los océanos. Entre los acuerdos más relevantes que surgieron en este contexto se encuentran el Protocolo de Kioto, aprobado en 1997, y el Acuerdo de París en 2015. Ambos instrumentos establecen compromisos orientados a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

Acuerdo de Escazú y los derechos de participación ciudadana en materia ambiental

Como se mencionó anteriormente, varios principios de la Declaración de Río han tenido un impacto significativo, siendo el Principio 10 uno de los más relevantes en la actualidad. Este principio establece que “la mejor manera de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos (...)”. Esto implica que las personas deben tener la posibilidad de participar activamente en decisiones de interés público, lo que permite garantizar el ejercicio de una democracia efectiva. En este sentido, cada persona cuenta con derechos de participación, que pueden ejercerse tanto por vías políticas como directas.

El reconocimiento de este derecho es fundamental para garantizar el goce del derecho humano a un ambiente sano. Por esta razón, el 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, conocido como Acuerdo de Escazú, adquiere una importancia crucial. Este tratado busca “(...) garantizar el derecho de todas las personas a tener acceso a la información de manera oportuna y adecuada, a participar de forma significativa en las decisiones que afectan sus vidas y su entorno, y a acceder a la justicia cuando estos derechos hayan sido vulnerados (...)”¹.

¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 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 de Escazú), adoptado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018, en vigor desde el 22 de abril de 2021.

El Acuerdo de Escazú contiene disposiciones clave, entre las que destacan²:

- **Art. 5 (Acceso a la Información Ambiental):**

Las personas tienen derecho a solicitar y recibir información ambiental sin necesidad de justificar su interés. Además, deben ser informadas con prontitud sobre si la autoridad dispone o no de la información, así como de los mecanismos para impugnar una eventual negativa. Se debe facilitar el acceso a grupos en situación de vulnerabilidad, incluso prestando asistencia para formular solicitudes y obtener respuestas.

- **Art. 6 (Generación y Divulgación de Información Ambiental):**

Los Estados deben garantizar que la información ambiental relevante sea generada, actualizada y difundida de forma sistemática, accesible y comprensible. Se promueve la descentralización y desagregación de los datos, así como la coordinación entre las distintas autoridades competentes.

- **Art. 7 (Participación Pública en la Toma de Decisiones Ambientales):**

La participación del público debe estar garantizada desde las etapas iniciales de los procesos de toma de decisiones. Es necesario brindar información clara, oportuna y comprensible, que permita a las personas ejercer efectivamente su derecho a participar.

- **Art. 8 (Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales):**

Los Estados deben garantizar el derecho del público a acceder a instancias judiciales y administrativas para impugnar decisiones, acciones u omisiones que afecten el ambiente o vulneren los derechos de acceso. Se deben establecer procedimientos efectivos, imparciales, accesibles y sin costos prohibitivos; reconocer una legitimación activa amplia; y prever medidas cautelares, mecanismos de prueba flexibles, ejecución de decisiones, y vías de reparación integral. Asimismo, se deben eliminar barreras al acceso a la justicia, facilitar la asistencia legal gratuita para personas en situación de vulnerabilidad y promover mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

- **Art. 9 (Defensores de Derechos Humanos en Asuntos Ambientales):**

Cada Estado Parte debe garantizar un entorno seguro y propicio para que los defensores ambientales ejerzan su labor sin amenazas ni represalias. Se reconoce y protege su derecho a la vida, integridad personal, libertad de expresión, reunión pacífica y circulación, conforme a los estándares internacionales de derechos humanos. Además, se deben adoptar medidas para prevenir, investigar y sancionar cualquier acto de violencia, amenaza o intimidación contra quienes defienden el medio ambiente.

La importancia del Acuerdo de Escazú radica en su capacidad para articularse con otras normas internacionales, protocolos y convenios de alcance global, regional y nacional. Su objetivo es establecer un estándar regional en materia de participación ciudadana ambiental, aplicable en América Latina y el Caribe. Este esfuerzo busca fortalecer las capacidades institucionales para la formulación de políticas y decisiones ambientales, promoviendo la colaboración entre gobiernos y sociedad civil con miras al desarrollo sostenible de los países de la región.

² CEPAL, Acuerdo de Escazú, 2018, art. 5,6,7,8 y 9.

Mediante este instrumento, se pretende hacer frente a la desigualdad y la discriminación, garantizando el derecho de todas las personas a vivir en un ambiente sano. El acuerdo otorga especial atención a personas y grupos en situación de vulnerabilidad, colocando la igualdad como eje central del desarrollo sostenible.

Dado que América Latina y el Caribe dependen en gran medida de la explotación de recursos naturales para su crecimiento y desarrollo, no es extraño que surjan conflictos entre comunidades, empresas y gobiernos. Estas tensiones suelen estar relacionadas con la propiedad y el uso de los recursos del suelo y del subsuelo, así como con los impactos ambientales y sociales derivados de las actividades productivas. En este contexto, el Acuerdo de Escazú representa una garantía fundamental para alcanzar una gobernanza adecuada entre los tres sectores clave que conforman el Estado.

2. Marco conceptual del derecho ambiental en el Ecuador

Antecedentes

Ecuador no siempre reconoció la protección del medio ambiente como parte de su ordenamiento constitucional. Este reconocimiento se incorporó expresamente en la Constitución de 2008, aunque el primer antecedente se remonta a la Constitución de 1978, que fue la primera en reconocer el derecho humano a un ambiente sano. En su art.19, se establecía:

“(...) El derecho de vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar por que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza. La ley establecerá las restricciones al ejercicio de determinados derechos o libertades, para proteger el medio ambiente”.

Este reconocimiento respondía a un enfoque centrado en el desarrollo de la persona, influido por diversos instrumentos internacionales sobre derechos humanos, económicos y sociales. A partir de la Constitución de 1978 y sus reformas de 1983, el derecho ambiental internacional comenzó a tener un impacto significativo en las constituciones de varios países en desarrollo, especialmente en América Latina.

En 1996, una nueva reforma constitucional reflejó avances derivados del contexto internacional. Se introdujo el derecho colectivo a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado que garantice el desarrollo sustentable. También se declaró de interés público la preservación del medio ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y el patrimonio genético del país, así como la prevención de la contaminación ambiental y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Además, se estableció un sistema de áreas protegidas y se reguló el turismo receptivo y ecológico.

En la Constitución de 1998, el derecho a vivir en un ambiente sano, los derechos colectivos de los pueblos indígenas, los mecanismos de participación ciudadana y las primeras nociones de protección a la naturaleza obtuvieron un reconocimiento más claro, aunque todavía limitado. El capítulo II reconocía los derechos civiles, entre ellos el derecho de toda persona a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación. Para garantizar ese derecho, la ley podía establecer restricciones al ejercicio de ciertos derechos y libertades, con el objetivo de proteger el medio ambiente.

El capítulo V reconocía derechos colectivos de los pueblos indígenas, entre ellos el derecho a ser consultados sobre proyectos de prospección y explotación de recursos no renovables en sus territorios, cuando estos pudieran tener impactos ambientales o culturales³. También

³ Actualmente, reconocido en la Constitución Ecuatoriana de 2008, en su art. 84.

se garantizaba la participación en los beneficios derivados de dichos proyectos, siempre que fuera posible, y el derecho a recibir indemnizaciones por los daños socioambientales causados.

En cuanto a las normas ambientales, el art. 86 de la misma Constitución señalaba que el Estado protegería el derecho a un ambiente sano y equilibrado, promovería el desarrollo sustentable y garantizaría la conservación de la biodiversidad, los ecosistemas y el patrimonio genético. Se priorizaba la prevención de la contaminación y la recuperación de espacios naturales degradados. Además, se establecía que toda decisión estatal que pudiera afectar el medio ambiente debía contar con la participación de la comunidad, garantizando su derecho a ser informada de forma previa⁴. Por otro lado, el art. 91 atribuía responsabilidad al Estado, sus delegatarios y concesionarios por los daños ambientales ocasionados, y exigía la adopción de medidas preventivas ante posibles impactos, incluso cuando no existiera evidencia científica concluyente. Se reconocía también la posibilidad de que cualquier persona, grupo o entidad ejerciera acciones legales para proteger el ambiente.

Aunque la Constitución de 1998 marcó un primer punto de inflexión al incluir los derechos colectivos y el principio de prevención y precaución a nivel constitucional, existieron limitaciones en cuanto a su aplicación práctica, principalmente por la falta de herramientas jurídicas e institucionales para hacerlos efectivos.

3. Marco constitucional ambiental en la actualidad

La Asamblea Constituyente de 2008 incorporó una nueva visión del desarrollo al incluir la noción de *sumak kawsay* (buen vivir), articulándola con el principio de desarrollo sostenible. Esta Constitución representa un segundo avance importante en la evolución doctrinaria del derecho al ambiente sano, al reconocer de manera expresa los derechos de la naturaleza, junto con los derechos de participación.

La Constitución vigente reconoce explícitamente el derecho humano a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado⁵. Declara, además, que es de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y el patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados. Asimismo, establece que el Estado promoverá, tanto en el sector público como privado, el uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto⁶.

El reconocimiento de los derechos colectivos también fue ampliado, en particular para los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas⁷. Estos tienen derecho a la consulta previa, libre e informada sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles cultural o ambientalmente⁸. También deben ser consultados antes de la adopción de medidas legislativas que puedan impactar sus derechos colectivos⁹.

⁴ Actualmente, reconocido en la Constitución Ecuatoriana de 2008, en su art. 88.

⁵ Art. 14. Constitución de la República del Ecuador (CE), R.O. 449, 20 de octubre de 2008, reformada por última vez mediante Resolución Legislativa s/n, promulgada en Registro Oficial Tercer Suplemento 568 de 30 de mayo del 2024.

⁶ Art. 15. CE. 2008.

⁷ Art. 56. CE. 2008.

⁸ Art. 57.7. CE. 2008.

⁹ Art. 57.17. CE. 2008.

En cuanto a los derechos de participación¹⁰, se reconoce que todas las personas ecuatorianas tienen derecho a ser consultadas, a elegir y ser elegidas, y a participar en asuntos de interés público. Esta participación se ejerce mediante los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria¹¹.

El régimen de desarrollo establecido en la Constitución tiene como objetivo no solo mejorar la calidad y esperanza de vida, sino también conservar y recuperar la naturaleza, y mantener un ambiente sano y sostenible. Busca garantizar a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, al aire y al suelo, así como a los beneficios derivados de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural¹². Este régimen integra tanto los derechos de las personas como los de la naturaleza¹³.

En lo que respecta a los sectores estratégicos, la Constitución señala que el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar dichos sectores conforme a los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia. Estos sectores incluyen la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte, la biodiversidad, el agua, el patrimonio genético, entre otros¹⁴. El Estado podrá delegar, de forma excepcional, la participación en estos sectores a empresas mixtas en las que mantenga la mayoría accionaria¹⁵. Los recursos naturales no renovables son considerados parte del patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado. En su gestión, se prioriza la responsabilidad intergeneracional, la conservación de la naturaleza y la minimización de impactos negativos de carácter ambiental, cultural, social y económico¹⁶.

Uno de los avances doctrinarios más significativos introducidos por la Constitución de 2008 es el reconocimiento de los derechos de la naturaleza¹⁷, los cuales garantizan el respeto integral a su existencia, así como al mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Este reconocimiento faculta a cualquier persona, comunidad, pueblo o nacionalidad a exigir a las autoridades el respeto de estos derechos. La naturaleza tiene derecho a la restauración¹⁸, y en caso de daño ambiental grave, el Estado está obligado a adoptar mecanismos eficaces para alcanzar la restauración y mitigar o eliminar las consecuencias negativas. También debe aplicar medidas de precaución y restricción frente a actividades que representen riesgos para el ambiente¹⁹. Las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tienen el derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales necesarias para el buen vivir. Asimismo, es deber de todos los ecuatorianos respetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de manera racional, sustentable y sostenible, promoviendo el bien común conforme al principio del buen vivir²⁰.

¹⁰ Art. 61. CE. 2008.

¹¹ Art. 95. CE. 2008.

¹² Art.275 y 276.4. CE. 2008.

¹³ Art.277.1. CE. 2008.

¹⁴ Art.313. CE. 2008.

¹⁵ Art.316. CE. 2008.

¹⁶ Art.317. CE. 2008.

¹⁷ Art.71. CE.2008.

¹⁸ Art.72. CE. 2008.

¹⁹ Art.73. CE. 2008.

²⁰ Art.83. CE. 2008.

4. Principios ambientales

La Constitución establece que el Estado debe garantizar un modelo de desarrollo sustentable, equilibrado y culturalmente respetuoso, que conserve la biodiversidad y satisfaga las necesidades de las generaciones presentes y futuras. La gestión ambiental debe ser transversal y obligatoria para todas las instituciones, priorizando la participación de las comunidades afectadas en decisiones que incidan en el ambiente. Además, se dispone que toda norma debe interpretarse en favor de la protección de la naturaleza²¹.

- **Prevención y responsabilidad ambiental:** El Estado tiene la obligación de aplicar políticas preventivas que eviten daños ambientales, incluso cuando exista incertidumbre científica sobre sus efectos. La responsabilidad en esta materia es de carácter objetivo, lo que implica que, ante un daño, se debe garantizar la restauración integral de los ecosistemas y la compensación a las comunidades afectadas. Los actores económicos están obligados a prevenir, mitigar y reparar los daños ambientales, y a mantener sistemas de control adecuados. Las acciones legales para sancionar este tipo de daños son imprescriptibles²².
- **Acción subsidiaria del Estado:** En caso de daño ambiental, el Estado debe intervenir de forma inmediata para garantizar la salud y restauración de los ecosistemas, asumiendo temporalmente la responsabilidad hasta identificar al operador responsable. Además, cualquier persona o grupo está facultado para ejercer acciones legales en defensa del ambiente, incluyendo la solicitud de medidas cautelares para prevenir o detener el daño. El Estado también está obligado a establecer mecanismos eficaces de control y regulación, en particular respecto al manejo de materiales tóxicos y la protección de áreas naturales²³.
- **Consulta previa y participación ciudadana:** Toda decisión estatal que pueda afectar al ambiente debe ser consultada previamente con la comunidad. Esta consulta debe ser amplia, oportuna y estar regulada por la ley, considerando tanto los derechos humanos como los derechos de la naturaleza. En caso de que la comunidad se oponga al proyecto, la decisión final deberá ser adoptada por la máxima autoridad administrativa competente, mediante una justificación debidamente motivada²⁴.
- **Sistema de gestión ambiental:** La protección del ambiente se articula mediante un sistema nacional descentralizado que integra la defensa del ambiente y de la naturaleza. Este sistema promueve la corresponsabilidad entre el Estado, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y la ciudadanía, con el fin de garantizar su preservación²⁵.

Por otro lado, respecto a la Biodiversidad, Recursos Naturales y Sustentabilidad, la constitución establece:

- **Biodiversidad.** El Estado ejerce soberanía sobre la biodiversidad y la declara de interés público, junto con su conservación, manejo y protección. Ecuador se considera un país libre de cultivos y semillas transgénicas, salvo en los casos

²¹ Art.395. CE. 2008.

²² Art.396. CE. 2008.

²³ Art.397. CE. 2008.

²⁴ Art.398. CE. 2008.

²⁵ Art.399. CE. 2008.

excepcionales autorizados por la Presidencia de la República y aprobados por la Asamblea Nacional, siempre bajo estrictas normas de bioseguridad. Asimismo, se prohíbe el otorgamiento de derechos de propiedad intelectual sobre productos derivados de conocimientos colectivos relacionados con la biodiversidad y sus componentes, y se rechazan los acuerdos internacionales que puedan comprometer su gestión sostenible²⁶.

- **Patrimonio natural y ecosistemas** . El patrimonio natural del Ecuador incluye recursos únicos que requieren conservación y promoción. Las áreas protegidas son instrumentos clave para la protección de la biodiversidad y deben ser gestionadas bajo un sistema nacional que incorpore la participación de las comunidades locales. Se prohíbe la extracción de recursos no renovables y la realización de actividades mineras en áreas protegidas y zonas intangibles, salvo en casos de excepción expresamente declarados de interés nacional²⁷.
- **Recursos naturales** . Los recursos naturales no renovables, la biodiversidad y el patrimonio genético son propiedad exclusiva del Estado. Su explotación debe realizarse con base en principios ambientales y con garantías de que sus beneficios se distribuyan en favor del país. Se prioriza la conservación de los ciclos naturales, asegurando condiciones de vida digna para la población²⁸.
- **Suelo**. Se otorga prioridad a la conservación del suelo fértil y a su manejo sostenible, con el fin de prevenir la contaminación, la desertificación y la erosión. En zonas degradadas, el Estado promoverá proyectos de reforestación con especies nativas y brindará apoyo a agricultores y comunidades que adopten prácticas agrícolas sostenibles²⁹.
- **Agua**. El Estado garantiza la gestión integral de los recursos hídricos, protegiendo las cuencas y los ecosistemas asociados. Se regula el uso del agua con base en criterios de sostenibilidad y se da prioridad al consumo humano. La gestión del agua debe estar coordinada con la gestión ambiental, bajo un enfoque ecosistémico³⁰.
- **Biosfera, ecología urbana y energías alternativas**. Se fomenta el uso de energías limpias y renovables, así como la implementación de prácticas que reduzcan el impacto ambiental. Las acciones frente al cambio climático incluyen la reducción de emisiones, la protección de los bosques y la gestión de riesgos climáticos. En zonas urbanas, se promueve un uso sostenible del suelo, la creación de áreas verdes, el reciclaje y el transporte no motorizado, como parte de un desarrollo urbano equilibrado y ecológico³¹.

En suma, la Constitución ecuatoriana de 2008 marcó un hito dentro de la doctrina constitucional al reconocer expresamente los derechos colectivos y al incorporar el principio de precaución a nivel constitucional. A ello se suma la inclusión de los derechos de la naturaleza, junto con el fortalecimiento de los derechos de participación. El marco constitucional refuerza la protección del ambiente como un derecho y un deber colectivo,

²⁶ Art.400 al 403. CE.2008.

²⁷ Art. 404 al 407. CE.2008.

²⁸ Art. 408. CE. 2008.

²⁹ Art.409 al 410. CE.2008.

³⁰ Art.411 y 412. CE.2008.

³¹ Art.413 al 415. CE. 2008.

articulando la sostenibilidad con la justicia ambiental. Esta Constitución expresa un compromiso con la conservación del medio ambiente, el desarrollo sostenible y el bienestar colectivo, garantizando una gestión responsable de los recursos naturales y la protección de los ecosistemas del país.

4. Derecho constitucional ambiental

El derecho constitucional ambiental en Ecuador se basa en una concepción amplia de los derechos y en una estructura normativa que reconoce al medio ambiente como un componente esencial del modelo de Estado. La Constitución de 2008 define al Estado como constitucional de derechos y justicia, donde la protección de los derechos fundamentales (incluidos los ambientales) prevalece incluso sobre el interés público o estatal³².

La Constitución, como norma suprema del ordenamiento jurídico ecuatoriano, tiene fuerza vinculante para todas las autoridades y personas. Sus disposiciones no solo organizan el poder público, sino que reconocen derechos y principios que deben ser cumplidos de manera directa e inmediata³³. Estos principios orientan la interpretación y aplicación del derecho, y sirven como herramientas para garantizar el ejercicio efectivo de todos los derechos reconocidos en la Constitución, incluidos los ambientales y de la naturaleza.

Los derechos que serán tratados en esta sección están ubicados en el Título II de la Carta Magna. El capítulo II se denomina como derechos del buen vivir, y reconoce entre varios el derecho al agua, la soberanía alimentaria y el derecho a un ambiente sano. Por su parte, el capítulo V denominado-derechos de participación, establece los mecanismos de participación ciudadana, incluido el derecho a intervenir en decisiones que afecten al medio ambiente. En cuanto al capítulo VII, denominado derechos de la naturaleza, se reconoce a la naturaleza como sujeto de derechos. Además, el capítulo IV reconoce los derechos colectivos de las comunidades pueblos y nacionalidades, sobre todo su derecho a la consulta previa, libre e informada en decisiones estatales que impacten ambiental o culturalmente sus territorios.

Estos derechos cuentan con garantías jurisdiccionales y mecanismos de protección específicos en cuanto son lesionados. En este sentido, la Corte Constitucional ha establecido que deben aplicarse de forma directa, sin formalismos, y que no pueden subordinarse a intereses económicos o administrativos³⁴. Asimismo, la Constitución reconoce la posibilidad de emplear cualquier acción o garantía para proteger los derechos, y prohíbe dejar en indefensión a las personas o a la naturaleza³⁵.

En adelante se desarrollan los principales derechos ambientales de este modelo constitucional:

1. Derecho Humano a un Ambiente Sano

Como se ha expuesto en las secciones precedentes, el derecho humano a un ambiente sano cuenta con una trayectoria consolidada tanto en el ámbito internacional como en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Su reconocimiento no es reciente ni exclusivo de la Constitución de 2008, sino que obedece a un proceso evolutivo en el que el derecho ambiental ha ganado importancia como garantía esencial para una vida digna. En el caso ecuatoriano, este derecho ha adquirido

³² Art.1 y 395. CE. 2008.

³³ Art.11.3. CE. 2008.

³⁴ Ref. Sentencia No. 1149-19-JP/21,218-18-JH/21 y Sentencia No. 33-17-IS/20.

³⁵ Ref. Sentencia No. 22-18-IN/21

particular relevancia por su estrecha conexión con otros derechos constitucionales y por su función como base para la protección del ambiente y sus componentes.

Si bien, antes de la Asamblea Constituyente de 2008 su reconocimiento era aún incipiente³⁶, es a partir de dicha Constitución que este derecho ha alcanzado un desarrollo más amplio y articulado, incluyendo una relación más estrecha con otros derechos fundamentales. Este proceso ha sido impulsado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y, más recientemente, por un pronunciamiento relevante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Este derecho está expresamente consagrado en el art. 14 de la Constitución, que reconoce que todas las personas tienen el derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación. Su ejercicio posee una dimensión individual y colectiva, y exige al Estado la adopción de medidas concretas para prevenir el daño ambiental, restaurar los ecosistemas afectados y garantizar condiciones de vida adecuadas³⁷.

En cuanto a su evolución, la Corte Constitucional lo ha desarrollado en varias sentencias. En la Sentencia No. 1561-19-JP/25, de 14 de febrero de 2025, la Corte aborda un caso de contaminación acústica en zonas urbanas, destacando que el derecho a un ambiente sano incluye la protección contra la contaminación sonora, la cual puede afectar la salud y el bienestar de las personas. Subrayó que las autoridades tienen el deber de regular, supervisar y fiscalizar actividades potencialmente nocivas para el medio ambiente³⁸.

Asimismo, en la Sentencia No. 1149-19-JP/21, la Corte declaró la inconstitucionalidad de concesiones mineras que afectaban tanto a los derechos de la naturaleza como al derecho a un ambiente sano. Reafirmó que este derecho se reconoce de forma individual y colectiva, ya que la degradación ambiental afecta a comunidades enteras³⁹. Además, sostuvo que “la contaminación es una de las formas de intervención humana en el entorno que acelera su degradación y lo torna inhabitable para sí mismo y los demás seres vivos⁴⁰”.

En el caso del Río Monjas, la Corte reconoció la vulneración del derecho a un ambiente sano debido a la contaminación del río monjas por parte de autoridades municipales⁴¹. Destacó que este derecho impone tanto obligaciones positivas, que requieren adoptar medidas de prevención, restauración y reparación ambiental, como obligaciones negativas, que prohíben acciones que deterioren el entorno o pongan en riesgo su sostenibilidad⁴².

A nivel internacional, el sistema interamericano de derechos humanos ha realizado importantes aportes en el reconocimiento y desarrollo del derecho humano a un ambiente sano. En la Opinión Consultiva OC-23/17 de la CIDH, se afirmó por primera vez y de forma expresa, que dicho derecho se encuentra protegido por el

³⁶ Ref. Art. 19, de la Constitución Ecuatoriana de 1978.

³⁷ Art. 14 y 15. CE. 2008.

³⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 1561-19-JP/25, 14 de febrero de 2025, párr. 39.

³⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 1149-19-JP/21, 10 de noviembre de 2021, párr. 240.

⁴⁰ Sentencia 1149-19-JP/21, párr. 245.

⁴¹ Corte Constitucional. Sentencia 2167-21-EP/22, 19 de enero de 2022.

⁴² Sentencia 2167-21-EP/22, 2022, párr. 73.

art. 26 de la Convención Americana, y que su cumplimiento es indispensable para el ejercicio de otros derechos fundamentales, como la vida, la salud, la integridad personal y la vida digna⁴³. Esta Opinión marcó un punto de partida clave al establecer que los Estados tienen la obligación de prevenir daños ambientales significativos, tanto dentro de su territorio como respecto de impactos transfronterizos, y que deben garantizar el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia ambiental⁴⁴. También reconoce la innegable relación entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos⁴⁵, en esta línea, reconoce la relación interdependiente entre la protección al medio ambiente, el desarrollo sostenible y los derechos humanos afirmado en la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano⁴⁶.

Este derecho también fue profundizado en la sentencia del caso La Oroya vs. Perú del año 2023⁴⁷. En este caso, la CIDH no solo reafirmó la autonomía del derecho a un ambiente sano, sino que además reconoció que el derecho a un medio ambiente sano es un derecho fundamental y un interés de carácter universal, esencial para la supervivencia de la humanidad. Este derecho incluye tanto aspectos sustantivos como el aire, el agua, los alimentos, los ecosistemas y el clima como procedimentales, los cuales implican deberes estatales en relación con el acceso a la información, la participación ciudadana y el acceso a la justicia⁴⁸. Asimismo, afirmó que la protección del ambiente debe darse no solo por su valor para las personas, sino también por su importancia intrínseca y por su relevancia para otros seres vivos⁴⁹.

2. Derechos de la Naturaleza

El reconocimiento de los derechos de la naturaleza en la Constitución de 2008 marcó un hito en el constitucionalismo ambiental a nivel mundial. Esta incorporación responde a una cosmovisión ancestral del buen vivir o Sumak kawsay, que propone una nueva forma de convivencia entre el ser humano y la naturaleza⁵⁰. Ecuador se convirtió en el primer país en reconocer a la naturaleza como sujeto de derechos en su texto constitucional, estableciendo que tiene derecho a que se respete integralmente su existencia, así como el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos⁵¹. Este enfoque biocéntrico implica que la naturaleza posee un valor intrínseco, independiente de su utilidad para las personas, y genera obligaciones para el Estado y la sociedad en su conjunto de protegerla y restaurarla⁵².

Al igual que el derecho humano a un ambiente sano, la Corte Constitucional no ha sido ajena a desarrollar jurisprudencia en torno a este derecho. El conocido caso

⁴³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-23/17: Medio ambiente y derechos humanos, solicitada por la República de Colombia, 15 de noviembre de 2017.

⁴⁴ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17. Párr. 29 al 111.

⁴⁵ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17. Párr. 47.

⁴⁶ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17. Párr. 52 al 55.

⁴⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), Caso Habitantes de La Oroya vs. Perú, Sentencia de 27 de noviembre de 2023 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C No. 511.

⁴⁸ Corte IDH, Caso Habitantes de La Oroya vs. Perú, Párr. 118 y 119.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Guía de jurisprudencia constitucional: derechos de la naturaleza. Quito: Corte Constitucional del Ecuador, 2023.

⁵¹ Art. 71.CE. 2008.

⁵² Sentencia 1149-19-JP/21, 2021, párr. 337.

'manglares', abordado en la sentencia No. 22-18-IN/21, la Corte reconoció a los ecosistemas de manglar como titulares de derechos, destacando su fragilidad y la necesidad de proteger sus ciclos vitales, estructura, funciones y ciclos evolutivos⁵³. Indicó que el contenido de estos derechos atiende de acuerdo a su función y el rol de cada uno de los ecosistemas y elementos que lo componen⁵⁴, en tanto forman parte de un conjunto interdependiente e indivisible de elementos bióticos y abióticos⁵⁵. En consecuencia, declaró la inconstitucionalidad de disposiciones del Código Orgánico del Ambiente que permitían actividades productivas en estos ecosistemas sin una garantía adecuada de protección, y recordó la obligación estatal de adoptar medidas efectivas para preservar los ecosistemas y prevenir su degradación⁵⁶.

Por su parte, la Sentencia No. 1149-19-JP/21, declaró la inconstitucionalidad de dos concesiones mineras que amenazaban ecosistemas sensibles. Aplicando el principio de precaución concluyó que, es necesario evaluar los posibles impactos ambientales antes de autorizar actividades extractivas⁵⁷. En esta sentencia se afirma que:

“Los derechos de la naturaleza protegen ecosistemas y procesos naturales por su valor intrínseco, de esta forma se complementan con el derecho humano a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Los derechos de la naturaleza, como todos los derechos constitucionales, son plenamente justiciables y, en consecuencia, los jueces y juezas están obligados a garantizarlos⁵⁸”.

En la misma línea, en la Sentencia No. 2167-21-EP/22, la Corte estableció que:

“la Constitución protege la existencia, mantenimiento y regeneración de los ciclos vitales, la estructura, las funciones y los procesos evolutivos de la naturaleza, como un todo, y de cada uno de sus componentes sistémicos que actúan interrelacionadamente. Uno de esos componentes sistémicos que conforman la naturaleza son los ríos⁵⁹”.

Además, considera que el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos, en términos generales y abstractos, no requiere de reconocimientos específicos para promover y proteger a la naturaleza y cada uno de los elementos que la conforman⁶⁰.

Finalmente, es relevante mencionar al caso de la Mona Estrellita, abordado en la Sentencia No. 253-20-JH/22. En esta sentencia la Corte reconoció que los animales forman parte de la naturaleza y que, por tanto, están amparados por los derechos de esta⁶¹. Aunque el fallo resolvió que el hábeas corpus no era procedente en favor del animal, estableció lineamientos sobre la protección de los animales no humanos como seres sintientes y parte de la naturaleza⁶².

⁵³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 22-18-IN/21, 8 de septiembre de 2021

⁵⁴ Sentencia 22-18-IN/21, 2021, párr. 28 .

⁵⁵ Sentencia 22-18-IN/21, 2021.

⁵⁶ Sentencia 22-18-IN/21, 2021, párr. 29.

⁵⁷ Sentencia 1149-19-JP/21, 2021. Párr. 337.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2167-21-EP/22, 29 de agosto de 2022.

⁶⁰ Sentencia 2167-21-EP/22, 2022, párr. 122.

⁶¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 253-20-JH/22, 27 de enero de 2022.

⁶² Sentencia 253-20-JH/22, 2022.

3. Derecho humano al agua

El derecho humano al agua constituye uno de los pilares del modelo constitucional ecuatoriano, y esta intrínsecamente relacionado con otros derechos⁶³. Es reconocido en el art. 12 de la Constitución, y garantiza a todas las personas el acceso al agua suficiente, salubre, inalienable, imprescriptible, inembargable y accesible para el consumo humano para la realización de una vida digna⁶⁴. Este derecho no solo implica el acceso físico al recurso, sino también el deber estatal de preservar su calidad, prevenir su contaminación, y gestionar los sistemas hídricos de forma participativa y equitativa⁶⁵. El agua es un bien nacional de uso público, y un recurso estratégico que no puede ser objeto de apropiación, y cuya gestión debe priorizar el consumo humano y el mantenimiento de los ecosistemas⁶⁶. Por estas razones, el agua tiene una doble categoría, como un derecho y como un recurso natural⁶⁷.

Uno de los precedentes más relevantes desarrollados por la Corte Constitucional es la Sentencia No. 2167-21-EP/22. En este caso, analizó la contaminación de un cuerpo de agua provocado por descargas de aguas residuales sin tratamiento por parte de autoridades municipales. En este fallo, se estableció que el derecho al agua se ve vulnerado cuando el Estado incumple con su deber de prevenir la degradación de los recursos hídricos, afectando tanto a las personas como a los ecosistemas que dependen del río⁶⁸. También, sostuvo que el acceso al agua no puede ser garantizado sin un entorno libre de contaminación, y que la falta de tratamiento de aguas constituye una omisión estatal incompatible con los principios constitucionales⁶⁹.

En esta línea, en la Sentencia No. 232-15-JP/21, la Corte establece que el derecho al agua tiene una relación intrínseca con otros derechos, como la salud, la vida digna, la soberanía alimentaria, hábitat y vivienda, sin perjuicio de la interdependencia con otros derechos⁷⁰. Asimismo, al tener una doble dimensión, la Corte estableció que:

“(...) el contenido del derecho al agua comprende el derecho de todas las personas a disponer de este recurso para su empleo en las actividades vitales para la existencia de los seres humanos, tales como la alimentación y la higiene. La prestación del servicio de agua pública es una de las formas por medio de las cuales las personas pueden ejercer precisamente su derecho al agua⁷¹”.

De igual manera, la Corte establece que el adecuado ejercicio de este recurso implica que las personas puedan acceder de forma continua, suficiente y segura al agua necesaria para su uso doméstico y personal, así como para preservar su salud. El derecho al agua comprende no solo el acceso físico al recurso, a las instalaciones y servicios necesarios, sino también que dicho acceso sea económicamente

⁶³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1185-20-JP/21, 2 de marzo de 2022.

⁶⁴ CE, 2008, Art. 12.

⁶⁵ Sentencia 22-18-IN/21, 2021, párr. 28-30; Sentencia 2167-21-EP/22, 2022, párr. 59.

⁶⁶ CE, 2008, Art. 12 y 112 ; Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 232-15-JP/21, 28 de julio de 2021.

⁶⁷ Sentencia 232-15-JP/21, 2021, párr. 32.

⁶⁸ Sentencia 2167-21-EP/22, 2022, párr. 95, 117, 121.

⁶⁹ Sentencia 2167-21-EP/22, 2022, párr. 66, 79, 129.

⁷⁰ Sentencia 232-15-JP/21, 2021, párr. 31.

⁷¹ Sentencia 232-15-JP/21, 2021, párr. 36.

asequible y no limite el ejercicio de otros derechos, tomando en cuenta las condiciones económicas, sociales, de salud y las necesidades particulares de cada persona. Asimismo, se reconoce que las personas tienen derecho a recibir información clara y oportuna sobre todos los aspectos vinculados con el agua, incluyendo su disponibilidad, calidad, condiciones de suministro, estructura tarifaria, permisos, facturación e inversiones realizadas por las entidades responsables de su provisión⁷². Asimismo, establece que la prestación del servicio público de agua potable permite el ejercicio del derecho al agua⁷³.

4. Derechos de participación

Los derechos de participación ciudadana constituyen uno de los pilares del Estado constitucional de derechos y justicia establecido en la Constitución del Ecuador. Reconocidos en diversos artículos, estos derechos garantizan a todas las personas la posibilidad de intervenir, de forma individual o colectiva, en los asuntos de interés público⁷⁴. No solo son una manifestación de la soberanía popular, sino que además actúan como garantía constitucional para la realización de otros derechos⁷⁵, como un principio estructural del régimen ambiental y como un objetivo que orienta el modelo de desarrollo previsto en la Constitución⁷⁶.

La participación ciudadana abarca el derecho a incidir en el diseño, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas, especialmente cuando estas pueden generar impactos ambientales⁷⁷. Su ejercicio sigue a los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diversidad, control social, solidaridad e interculturalidad⁷⁸.

En el ámbito ambiental, este derecho adquiere particular fuerza a través del art. 398 de la Constitución, que reconoce expresamente el derecho de la población a ser consultada sobre cualquier decisión estatal que pueda afectar el ambiente, ya sea a través de medidas administrativas o legislativas⁷⁹.

La Corte Constitucional, también ha desarrollado este derecho a través de múltiples sentencias. En la Sentencia No. 1149-19-JP/21, la Corte subrayó que:

“(...) la Constitución y los instrumentos internacionales posicionan a la ciudadanía como la protagonista del proceso de toma de decisiones que pueden afectar al medio ambiente. Además, consideran a la participación activa y permanente como un elemento fundamental de la gestión pública ambiental y, de manera general, del sistema democrático. De este derecho a participar se deriva la obligación del Estado ecuatoriano de garantizar la participación activa y permanente de las personas en la toma de decisiones públicas que puedan afectar al medio ambiente⁸⁰”.

⁷² Sentencia 232-15-JP/21, 2021, párr. 37.

⁷³ Sentencia 232-15-JP/21, 2021, párr. 47.

⁷⁴ Art. 61 y 95. CE. 2008.

⁷⁵ Art. 85. CE. 2008

⁷⁶ Sentencia 1149-19-JP/21, 2021. Párr. 261.

⁷⁷ Art. 398. CE, 2008.

⁷⁸ Art. 95. CE, 2008

⁷⁹ Art. 395.3 y 398. CE. 2008.

⁸⁰ Sentencia 1149-19-JP/21, 2021. Párr. 265.

Por su parte, en la Sentencia No. 51-23-IN/23, la Corte enfatizó el criterio de la CIDH, en el cual, se destaca que la participación ciudadana en asuntos ambientales constituye un mecanismo para incorporar los saberes y preocupaciones sociales en la formulación de políticas públicas. Este proceso no solo mejora la capacidad estatal de atender de forma oportuna las demandas sociales, sino que también contribuye a la construcción de consensos, reforzando la legitimidad y cumplimiento de las decisiones adoptadas⁸¹.

De manera complementaria, la Sentencia No. 22-18-IN/21, la Corte estableció que: *“La participación activa se manifiesta cuando se habilita la deliberación democrática de la ciudadanía, es decir, cuando se generan espacios en los que se involucran distintos puntos de vista y las políticas públicas ambientales se originan y ejecutan en el marco de un debate que incluye las voces ciudadanas. La participación activa a la que se refiere la Constitución no es, por tanto, una participación sin debate o que acepta de manera pasiva la posición del Estado o de las empresas⁸²”*.

En virtud de lo mencionado, puede afirmarse que el derecho de participación en materia ambiental constituye una garantía indispensable para el ejercicio efectivo de los derechos consagrados en la Constitución. No obstante, su eficacia depende de su materialización concreta. Por esta razón, este derecho opera mediante distintos mecanismos, entre los cuales destacan las consultas, cuya naturaleza, tipos y exigibilidad serán desarrolladas a continuación.

Derechos de participación y consultas

La Carta Magna contempla varios tipos de consulta: la consulta previa, libre e informada, la consulta prelegislativa, la consulta ambiental y la consulta popular. Cada una responde a distintos supuestos y tiene características específicas, por lo que a continuación se presenta un breve análisis de las tres primeras:

- **Consulta previa, libre e informada.** Este derecho colectivo fue reconocido por primera vez en el art. 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La Corte Constitucional ecuatoriana lo ha definido como “un derecho colectivo y un mecanismo democrático de diálogo intercultural para la adopción de decisiones que afectan a todos los miembros de una comunidad indígena⁸³”. La consulta previa, libre e informada garantiza el derecho de participación y autodeterminación de los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas respecto de planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos naturales no renovables ubicados en sus territorios⁸⁴, siempre que puedan afectarles cultural o ambientalmente de forma directa⁸⁵.

En cuanto a su aplicación práctica, en el Ecuador se encuentra vigente el Manual de Consulta Previa aprobado por el Ministerio de Energía y Minas mediante Acuerdo No. MEM-MEM-2024-0002-AM, sin embargo, esta es la única norma vigente en lo

⁸¹ Corte Constitucional del Ecuador. 2023. Sentencia No. 51-23-IN/23, 9 de noviembre de 2023.

⁸² Sentencia 22-18-IN/21, 2021, párr. 148.

⁸³ Sentencia 22-18-IN/21, 2021, párr. 177

⁸⁴ Art. 57.7 CE. 2008.

⁸⁵ Susy Alexandra Garbay Mancheno, Límites y alcances del derecho a la participación. Análisis del proyecto minero Mirador (Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador; Corporación Editora Nacional, 2015), Recuperado de: <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/4906>.

que respecta a en materia de Consulta Previa, Libre e Informada. Cabe enfatizar que, hasta el momento, únicamente se cuenta con este manual y el contenido de las sentencias expedidas por la Corte Constitucional.

Respecto del sujeto consultado, la Corte Constitucional, ha establecido que las comunidades indígenas son titulares colectivos de este derecho. Además, ha reiterado que la consulta es obligatoria y debe promover un diálogo inclusivo sobre las actividades que puedan afectarlas⁸⁶.

En este marco, la acción de protección No. 05334-2024-00069, relacionada con la concesión minera La Plata, reconoció que la consulta previa es un derecho colectivo e indivisible, que pertenece a todos los miembros de la comunidad y no a individuos de forma aislada. En ese caso concreto, al no haberse identificado sujetos consultados dentro del área de influencia directa del proyecto, el juez del Cantón Sigchos resolvió que no correspondía realizar la consulta.

- **Consulta prelegislativa.** También reconocida en el art. 6 del Convenio 169 de la OIT, la consulta prelegislativa se distingue de la consulta previa, libre e informada en que aplica antes de la adopción de medidas legislativas que puedan afectar los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades indígenas⁸⁷. Este derecho está expresamente recogido en el art. 57, numeral 17 de la Constitución.

En 2010, la Corte Constitucional señaló que:

“(...) el mecanismo de consulta propende al incluir a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, previo la promulgación de una ley, misma que al ser entendida como una declaración de la voluntad soberana, tiende a la participación de grupos colectivos sobre los cuales podría tener afectación (...)”.

La consulta prelegislativa, además de estar consagrada en la Constitución, está regulada por la Ley Orgánica de la Función Legislativa, la cual obliga a consultar a las comunidades indígenas antes de que se adopten leyes que puedan incidir en sus derechos colectivos. La Corte Constitucional, en la Sentencia No. 20-12-IN/20, amplió su aplicación a medidas administrativas de carácter normativo, en consonancia con el Convenio 169.

Cabe mencionar que el Decreto Ejecutivo No. 604, que regula la consulta en actos de la Función Ejecutiva, fue objeto de una acción de inconstitucionalidad (Causa No. 14-23-IN), aún en trámite ante la Corte Constitucional, por presuntas inconsistencias con el derecho a la consulta.

- **Consulta Ambiental.** La consulta ambiental está prevista en el Art. 398 de la Constitución, y es definida en el Reglamento al Código Orgánico del Ambiente como: *“(...) un proceso que garantiza el diálogo y debate público, libre e informado entre el Estado a través de la Autoridad Ambiental competente (sujeto consultante) y la comunidad (sujeto consultado), con la finalidad de implementar la consulta ambiental en la regularización ambiental, de proyectos, obras o actividades de alto y mediano impacto ambiental del sector estratégico y no estratégico (...)”⁸⁸.*

⁸⁶ Sentencia 51-23-IN/23, 2023.

⁸⁷ Art. 57.17. CE. 2008

⁸⁸ Reglamento al Código Orgánico del Ambiente (RCOAM), Registro Oficial Suplemento No. 507 del 12 de junio de 2019.

Varios instrumentos internacionales, si bien no la reconocen explícitamente como “consulta”, la incluyen como parte de los derechos de participación. Entre ellos destacan el Principio 10 de la Declaración de Río y el art. 8 (j y k) del Convenio sobre Diversidad Biológica. Además, junto a estos instrumentos encontramos al Acuerdo de Escazú que en su art. 7 sobre participación pública en la toma de decisiones ambientales aborda la consulta ambiental.

Por su parte, la Corte Constitucional la define como:

“(…) participación de la ciudadanía en la toma de decisiones y no se alcanza únicamente con informar. El fin de la consulta es un dialogo de ida y vuelta, antes de tomar una decisión sobre una política, o proyecto, durante la implementación de la política de un proyecto (...) y mientras se ejecute el mismo⁸⁹”.

Por lo mencionado, se pueden establecer las diferencias entre estos tipos de consulta:

Tabla 1. Tipos de Consulta

Tipo de Consulta	¿Cuándo se realiza?	Normativa
Consulta Previa, Libre e Informada	Se realiza respecto de planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos naturales no renovables que se encuentren en sus territorios, y que puedan afectares cultural o ambientalmente.	Constitución Art. 57.7
Consulta Prelegislativa	Se consulta a las comunidades antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos.	Constitución Art. 57.17
Consulta Ambiental	Se realiza en casos donde un proyecto, obra que pueda afectar una comunidad (No indígena).	Constitución Art. 398

Fuente: Elaboración propia a partir de la Constitución.

Para concluir este acápite, es importante destacar la importancia de la consulta popular. Es regulada por el art. 104 de la Constitución, permite que la ciudadanía participe directamente en decisiones de interés público. Este derecho puede ser activado por el Presidente de la República, los gobiernos autónomos descentralizados o por iniciativa ciudadana, siempre cumpliendo con los requisitos establecidos, como el respaldo de un porcentaje mínimo de firmas de personas inscritas en el registro electoral. Adicionalmente, cualquier consulta debe contar con un dictamen previo de constitucionalidad emitido por la Corte Constitucional, lo que asegura que las preguntas propuestas se ajusten al marco legal vigente.

Sobre los efectos temporales de las consultas populares, la Corte Constitucional, en dictámenes como el No. 6-20-CP/20 y el No. 1-20-CP/20, ha determinado que las preguntas sometidas a votación deben tener efectos únicamente hacia el futuro, para evitar posibles interpretaciones retroactivas que afecten la seguridad jurídica. La Corte subraya que procesos como la cancelación de concesiones previamente otorgadas por el Estado podrían violar principios constitucionales si no se limitan a un marco prospectivo y ajustado a la normativa vigente.

⁸⁹ Sentencia 22-18-IN/22. 2021. párr. 146.

Estándares desarrollados en la Sentencia 51-23-IN/23

Durante varios años, existió una tendencia a confundir la consulta ambiental con la consulta previa indígena. La Corte Constitucional emitió múltiples sentencias que ayudaron a diferenciar estos mecanismos. No obstante, fue con la Sentencia No. 51-23-IN/23, expedida el 9 de noviembre de 2023, que se sistematizó el desarrollo jurisprudencial sobre ambas consultas y se establecieron estándares diferenciados de aplicación⁹⁰:

Tabla 2. Elementos de la Consulta Ambiental y Consulta Previa, Libre e Informada de acuerdo a la sentencia 51-23-IN/23

Crterios	Consulta Ambiental	Consulta Previa, Libre e Informada
Naturaleza del mecanismo	Mecanismo participativo ambiental general. ³	Derecho colectivo de pueblos indígenas y mecanismo de diálogo intercultural
Componentes o elementos clave	1. Acceso a la información ambiental 2. Consulta propiamente dicha	Consulta a pueblos indígenas previo a decisiones 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.
Sujeto consultado	Cualquier comunidad o persona afectada, sin distinción étnica.	Comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.
Sujeto consultante	El Estado (no puede delegarse a privados ni entes internacionales).	El Estado (obligación indelegable, incluso ante proyectos privados)
Acompañamiento	Defensoría del Pueblo	Defensoría del Pueblo
Elementos esenciales	Identificación de afectados, información previa, difusión masiva, atención a inquietudes, diálogo, decisión motivada.	Previa, libre, informada
Características	Oportuna, participativa, inclusiva, clara, objetiva, completa, libre, de buena fe	Oportuna, participativa, intercultural, flexible.
Oportunidad de la consulta	Desde las etapas iniciales del proceso de toma de decisiones.	Obligatoria en cualquier etapa del proyecto con afectaciones directas o indirectas. Debe realizarse en las etapas iniciales del plan o proyecto.
Valoración del consentimiento	No se exige consentimiento, pero se requiere motivación y consenso de la población afectada.	No es obligatorio, pero el Estado debe justificar si no hay consentimiento y mitigar impactos, considerando la opinión de población.

Fuente. Elaboración Propia a partir de la sentencia 51-23-IN/23.

5. Responsabilidad ambiental y desarrollo sostenible

Como señala Walsh (2000)⁹¹, los Estados deben transformar sus marcos normativos para que se conviertan en herramientas eficaces para el desarrollo sustentable. La sostenibilidad exige la integración sistemática de factores económicos, sociales y ambientales en toda toma de decisiones, ya sean estas públicas o privadas. En el caso del Ecuador, el desarrollo sostenible forma parte de su política pública, lo que hace necesario analizar a la responsabilidad ambiental como un eje central en la protección del ambiente.

⁹⁰ Sentencia 51-23-IN/23. 2023. Párr. 68 al 77.

⁹¹ Juan Rodrigo Walsh (Ed.). (2000). Ambiente, derecho y sustentabilidad. La Ley.

El art. 396 de la Constitución establece lo siguiente:

“El Estado adoptará las políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos, cuando exista certidumbre de daño. En caso de duda sobre el impacto ambiental de alguna acción u omisión, aunque no exista evidencia científica del daño, el Estado adoptará medidas protectoras eficaces y oportunas. La responsabilidad por daños ambientales es objetiva. Todo daño al ambiente, además de las sanciones correspondientes, implicará también la obligación de restaurar integralmente los ecosistemas e indemnizar a las personas y comunidades afectadas. Cada uno de los actores de los procesos de producción, distribución, comercialización y uso de bienes o servicios asumirá la responsabilidad directa de prevenir cualquier impacto ambiental, de mitigar y reparar los daños que ha causado, y de mantener un sistema de control ambiental permanente. Las acciones legales para perseguir y sancionar por daños ambientales serán imprescriptibles⁹²”.

Este precepto constitucional establece con claridad que la responsabilidad ambiental en Ecuador es de carácter objetivo, lo que significa que no se requiere probar dolo o culpa para que surja la obligación de restaurar el ambiente o indemnizar a los afectados. El énfasis se coloca en la prevención, mitigación y reparación del daño causado, reconociendo también el carácter riesgoso que pueden tener ciertas actividades productivas sobre la naturaleza. En este marco, cualquier daño ambiental genera una responsabilidad imprescriptible.

Rol del Estado frente a la responsabilidad ambiental

El Estado ecuatoriano puede asumir responsabilidad directa o indirecta en materia ambiental, dependiendo del rol que desempeñe en cada caso⁹³. En su papel de regulador, le corresponde establecer políticas públicas y dictar normas jurídicas que orienten el manejo ambiental. Si estas normas resultan ineficaces para evitar daños, el Estado puede ser considerado responsable por omisión normativa o por insuficiencia en la regulación⁹⁴. En su rol de autorizador y fiscalizador, el Estado tiene la obligación de actuar con suma diligencia, minimizando los impactos negativos que se generen a través de actividades autorizadas mediante licencias o permisos ambientales. Por tanto, es responsable tanto por los impactos que genera directamente, como por aquellos que permite a través de autorizaciones otorgadas a terceros. Esta responsabilidad también se extiende cuando se compruebe que no ha ejercido una fiscalización adecuada o no ha reaccionado frente a incumplimientos⁹⁵.

En caso de que se produzca un evento ambiental y no sea posible identificar de inmediato al responsable, el Estado debe actuar de manera subsidiaria e inmediata para restaurar o remediar el daño. Posteriormente, podrá ejercer acciones contra los operadores responsables a fin de recuperar los costos asumidos. Esta modalidad de responsabilidad indirecta resulta clave para garantizar una reacción oportuna ante daños ambientales graves, sin que la falta de un responsable identificado justifique la inacción estatal⁹⁶.

⁹² Art. 396. CE. 2008.

⁹³ René Bedón Garzón y María Amparo Albán. (2018). Responsabilidad Ambiental en el Ecuador: Conceptos e Implementación en Materia Hidrocarburífera. (primera edición). Corporación de Estudios y Publicaciones. Pág. 113.

⁹⁴ Ibidem

⁹⁵ Ibidem

⁹⁶ Art. 294. Código Orgánico del Ambiente (COAM), R.O. Suplemento 983, 12 de abril de 2017.

El Estado debe, además, fiscalizar permanentemente a los operadores mediante auditorías y otros mecanismos de control. Si estos incumplen sus obligaciones ambientales, se deberá suspender o revocar las licencias o permisos correspondientes. La acción estatal no puede ser tardía ni pasiva, pues la protección del ambiente exige una vigilancia activa y eficaz.

Como lo afirma Walsh (2000):

“La preservación del medio ambiente recién cobra una posibilidad cierta cuando se la acopla al concepto de desarrollo. Entonces al incorporar el medio ambiente al desarrollo, se elabora un nuevo concepto de este, en el cual se introduce la variable ambiental. El límite a toda acción de desarrollo estaría dado por la no afectación del ambiente, dentro de parámetros previamente establecidos. Esta posición es la que da nacimiento a la noción de desarrollo sustentable (p.67-68)⁹⁷”.

Desde esta perspectiva, el desarrollo sostenible no puede alcanzarse si no está acompañado de una sólida política de protección ambiental. En el Ecuador, la responsabilidad ambiental —entendida como un deber del Estado y de todos los actores sociales y económicos— constituye uno de los pilares fundamentales para alcanzar ese equilibrio entre progreso y preservación ecológica.

⁹⁷ Juan Rodrigo Walsh (Ed.). (2000). Ambiente, derecho y sustentabilidad. La Ley.

CAPÍTULO II: MARCO INSTITUCIONAL AMBIENTAL

La gestión ambiental en el Ecuador implica la administración de todos los recursos naturales, tanto renovables como no renovables. Esta sección se enfoca en el marco institucional que rige dicha gestión, con énfasis en el patrimonio natural, la calidad ambiental y los recursos hídricos.

1. Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental

El Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental (SNDGA) articula la tutela estatal sobre el ambiente y la corresponsabilidad ciudadana en su conservación. Está coordinado por la Autoridad Ambiental Nacional (AAN), actualmente el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE)⁹⁸.

El ordenamiento jurídico vigente establece las bases para el funcionamiento del SNDGA. Por un lado, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), en su art. 136, dispone que las competencias en materia de gestión ambiental deben ejercerse de forma concurrente y subsidiaria, en el marco del SNDGA, y conforme a las políticas, regulaciones técnicas y mecanismos de control establecidos por la AAN. Además, reconoce la participación tanto de la AAN como de los GAD en el ejercicio de estas competencias.

Por otro lado, el Código Orgánico del Ambiente (COAM), junto con su reglamento, constituye el cuerpo normativo más completo en materia ambiental dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano. Este instrumento regula de manera integral los distintos ámbitos de la gestión ambiental, entre ellos:

- El régimen institucional;
- La protección, conservación, manejo sostenible y restauración del patrimonio natural, incluida la biodiversidad, el biocomercio, la bioseguridad, los recursos genéticos, el régimen forestal, los servicios ambientales, el arbolado y la fauna urbana;
- La calidad ambiental, que abarca la gestión integral de residuos, desechos y sustancias químicas, así como la promoción del consumo y producción sostenibles;
- Las estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático;
- La gestión marino-costera;
- Los incentivos ambientales;
- La reparación integral de daños ambientales; y
- El régimen sancionador.

En el régimen institucional se define cómo se articula el SNDGA, sus instrumentos, y las atribuciones y facultades del MAATE y los GAD.

Según el art.12 del COAM, el SNDGA permite integrar a las entidades del Estado con competencias ambientales, la ciudadanía y las organizaciones sociales, mediante normas e instrumentos de gestión que garanticen la tutela de los derechos de la naturaleza.

⁹⁸ Ref. CE, art. 399; COOTAD, art. 136; COAM, art. 23.

Instrumentos del SNDGA

Conforme el art. 15 del COAM, los instrumentos del SNDGA que permiten el ejercicio de la gestión ambiental en el país son, entre otros, los siguientes:

- Educación e investigación ambiental;
- Mecanismos de participación ciudadana;
- Fondos públicos, privados o mixtos para la gestión ambiental;
- Sistema Único de Información Ambiental (SUIA);
- Sistema Único de Manejo Ambiental (SUMA);
- Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP);
- Régimen Forestal Nacional; e,
- Incentivos ambientales.

A pesar de que el COAM no menciona expresamente a la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial como instrumentos del SNDGA, son elementales para su adecuado funcionamiento, a la vez que lo vinculan con el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP); ya que permiten ordenar los recursos naturales del territorio y regular las intervenciones que se realizan en él en aras de proteger el patrimonio natural y garantizar la calidad ambiental.

Actores del SNDGA

Respecto a los actores del SNDGA, intervienen los siguientes:

- La AAN, a través del Viceministerio del MAATE, quien lo coordina;
- Los GAD
- Entidades sectoriales; y,
- Sector privado, sociedad civil, academia, y ciudadanía en general.

Si bien la AAN y los GAD son las principales entidades que tienen competencias ambientales, es importante mencionar que, en virtud de la transversalidad de la materia, hay otras entidades que forman parte del SNDGA y que tienen atribuciones que inciden en la gestión del ambiente.

Por tanto, también intervienen en la gestión ambiental los ministerios, viceministerios, agencias de regulación y control, empresas públicas y otras entidades sectoriales en materia de agua, agricultura, ganadería, acuicultura, pesca, energía, recursos naturales no renovables, investigación, riesgos, vivienda y desarrollo urbano. De igual forma, las entidades de planificación y desarrollo, defensa y seguridad nacional, control, aduanas, compras públicas, entre otras. Por tanto, se debe considerar de manera integral toda la normativa de dichas entidades sectoriales que tienen incidencia en las actividades que se realizan en el territorio y establecen regulaciones que inciden en la gestión ambiental.

Dentro de las entidades más relevantes, cabe mencionar al Viceministerio de Agua del MAATE o quien haga sus veces, como Autoridad Única del Agua, quien tiene las facultades de rectoría, planificación, coordinación, regulación, gestión y control de los recursos hídricos, así como el uso y aprovechamiento del agua para todo tipo de actividad, en coordinación con los GAD y entidades sectoriales en el ámbito de sus competencias.⁹⁹

Por su parte, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) o quien haga sus veces, tiene las mismas facultades en materia de agricultura y ganadería, incluyendo la producción

⁹⁹ Ver sección sobre el Sistema Nacional Estratégico del Agua,

forestal con fines comerciales. Mientras que el Ministerio de Energía y Minas (MEM) o quien haga sus veces, tiene las mismas facultades sobre la energía y los recursos naturales no renovables (minería e hidrocarburos). Todo ello, en consideración de las competencias exclusivas y concurrentes con los GAD.

Además hay que indicar que los institutos de educación, de investigación y la academia en general, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, y la ciudadanía en general, también forman parte del SNDGA y tienen corresponsabilidades ambientales, como conservar el patrimonio natural y “respetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible¹⁰⁰”.

En tal virtud, para asegurar una adecuada gestión ambiental es fundamental la coordinación interinstitucional entre todos los sectores y los distintos niveles de organización territorial, al igual que la cooperación con todos los actores de la sociedad. Incluso es necesaria la coordinación con otros estados para la gestión ambiental transfronteriza y la gestión global del cambio climático. Asimismo, la planificación y el ordenamiento territorial son esenciales para lograr una gestión ambiental que garantice la protección del patrimonio natural y la calidad ambiental.

Competencias, facultades y atribuciones para la gestión ambiental

- **Autoridad Ambiental Nacional.** De conformidad con la normativa vigente, al MAATE, como AAN, le corresponde la rectoría, planificación, regulación, control, gestión y coordinación del SNDGA¹⁰¹. En tal sentido, principalmente le corresponde:
 - o Emitir la política ambiental nacional;
 - o Establecer los lineamientos, directrices, normas y mecanismos de regulación, control y seguimiento para la gestión del patrimonio natural, la calidad ambiental y el cambio climático; y,
 - o Ejercer la potestad sancionatoria y la jurisdicción coactiva en el ámbito de su competencia.

- **Patrimonio natural.** La gestión del patrimonio natural abarca la conservación, el manejo sostenible y la restauración de la biodiversidad, entendiéndose esta como la integración de especies, ecosistemas y recursos genéticos. Conforme al artículo 105 del COAM, el MAATE ejerce las siguientes atribuciones:
 - o **Categorías de representación directa:** Declarar las áreas que se integran al SNAP, los Bosques y Vegetación Protectores (BVP), y las áreas especiales para la conservación de la biodiversidad (AEC); y definir las categorías, lineamientos, herramientas y mecanismos para su manejo y gestión.
 - o **Categoría de ecosistemas frágiles:** Realizar el mapa de ecosistemas frágiles y establecer lineamientos para su conservación, restauración y protección frente al cambio de uso de suelo.
 - o **Categorías de ordenación:** Determinar los criterios y lineamientos técnicos para la producción forestal sostenible, conservación y restauración de bosques naturales.

Más adelante se detallarán las atribuciones de los GAD para la gestión del patrimonio natural.

¹⁰⁰ Art. 83, núm. 6. CE. 2008,

¹⁰¹ Art. 23 y 24.COAM. 2017.

Calidad Ambiental

La gestión de la calidad ambiental en Ecuador comprende las acciones destinadas a preservar los componentes físicos del ambiente (aire, agua y suelo) con el fin de garantizar tanto el derecho de las personas a vivir en un entorno sano como los derechos de la naturaleza.

Esta gestión se articula mediante el Sistema Único de Manejo Ambiental (SUMA), el cual opera bajo la rectoría de la Autoridad Ambiental Nacional (AAN), representada por el MAATE

El SUMA establece principios, normas, procedimientos y mecanismos orientados a la prevención, control, seguimiento y reparación de la contaminación ambiental. En este marco, todas las instituciones del Estado con competencias ambientales deben coordinar sus acciones desde un enfoque intersectorial, evitando omisiones, duplicidades, vacíos normativos o superposiciones de funciones. A su vez, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) deben ejercer sus competencias de forma descentralizada, conforme a las políticas y lineamientos emitidos por la AAN¹⁰².

Las entidades que participan directamente en la gestión dentro del SUMA incluyen al Viceministerio de Ambiente del MAATE, sus direcciones zonales y las subsecretarías respectivas, así como los GAD provinciales, municipales y metropolitanos que hayan sido debidamente acreditados. La acreditación permite a los GAD ejercer funciones específicas de otorgamiento, seguimiento y control de permisos ambientales.

En virtud del SUMA, todo proyecto, obra o actividad que implique un riesgo o impacto ambiental, incluyendo sus ampliaciones o modificaciones, debe contar con una autorización administrativa ambiental¹⁰³. Esta puede adoptar la forma de una licencia, un registro o un certificado, dependiendo del nivel de impacto ambiental previsto. La competencia para emitir dichas autorizaciones corresponde al MAATE o a los GAD, según el caso. Respecto a las competencias, durante el proceso de evaluación de impactos, control y seguimiento de la contaminación, así como de la reparación integral de los daños ambientales, deben ser ejercidas por los GAD provinciales, metropolitanos y municipales, a través de la acreditación otorgada por la AAN, conforme a lo establecido en el COAM¹⁰⁴.

En el marco del SUMA, y sin perjuicio del régimen sancionador, la AAN tiene atribuciones fundamentales en materia de calidad ambiental. Entre sus competencias clave se encuentran el otorgamiento, control, suspensión y revocatoria tanto de las acreditaciones ambientales a los GAD provinciales, metropolitanos y municipales, como de los permisos ambientales dentro del ámbito de su competencia.

Para determinar cuál entidad es competente para la emisión de permisos ambientales, el COAM establece un conjunto de reglas que permiten distribuir de forma clara y jerarquizada esta facultad¹⁰⁵. En principio, los permisos ambientales necesarios para la ejecución de proyectos, obras o actividades deben ser emitidos por la autoridad ambiental competente, que puede ser un GAD acreditado (ya sea provincial, metropolitano o municipal) o, en su defecto, la AAN. Por otro lado, cuando un proyecto es promovido a nivel cantonal, el GAD

¹⁰² Art. 160. COAM. 2017.

¹⁰³ Art. 162. COAM. 2017.

¹⁰⁴ Art. 165. COAM. 2017.

¹⁰⁵ Art. 166 al 168. COAM. 2017.

municipal o metropolitano acreditado tiene la competencia para otorgar el permiso correspondiente. Si dicho GAD no cuenta con acreditación, la facultad pasa al GAD provincial, y si este tampoco estuviera acreditado, corresponderá a la AAN ejercer dicha función. En los casos en que una o varias juntas parroquiales promuevan un proyecto que requiera permiso ambiental, la competencia recaerá en el GAD municipal o metropolitano acreditado; de no ser este el caso, le corresponderá al GAD provincial o a la AAN, en ese orden.

El COAM, también establece si un GAD municipal o metropolitano es el promotor del proyecto, será competente el GAD provincial acreditado, y si este último no está acreditado, la competencia regresará a la AAN. Asimismo, cuando el GAD provincial promueve directamente un proyecto u obra, la autoridad competente será exclusivamente la AAN. Esta última también asume la competencia en zonas no delimitadas, eligiéndose la autoridad acreditada más cercana geográficamente; si no existiera tal autoridad, se mantiene la competencia de la AAN. Adicionalmente, cuando un proyecto involucra a más de una circunscripción municipal, la autoridad competente será el GAD provincial acreditado. Si este no lo estuviera, asumirá la AAN. En los casos más complejos, donde la obra o actividad impacta en más de una circunscripción municipal y provincial, o entre varias provincias, la competencia recae directamente en la Autoridad Ambiental Nacional.

De forma complementaria, el COAM establece que la AAN tiene competencia exclusiva para emitir permisos ambientales en determinados casos. Estos incluyen proyectos de gran magnitud que hayan sido declarados de interés nacional por la Asamblea Nacional o el Ejecutivo; proyectos de alto impacto o riesgo ambiental, identificados como tales por la propia AAN; actividades dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), en zonas intangibles o dentro del Patrimonio Forestal Nacional (con excepción de plantaciones forestales y sistemas agroforestales de producción); así como aquellos vinculados a sectores estratégicos establecidos en la Constitución¹⁰⁶. Además, le corresponde autorizar los proyectos promovidos por los GAD provinciales y todos aquellos casos en los que no exista una autoridad ambiental local acreditada.

GAD en la gestión ambiental

En concordancia con la Constitución, el COOTAD también establece las competencias de los GAD en materia de gestión ambiental, agropecuaria, de riesgo, agua potable, saneamiento, gestión de residuos y desechos, y otras que tienen relevancia para la gestión del cambio climático a nivel local.

En el marco de la Constitución, el COOTAD, el COAM, las resoluciones del Consejo Nacional de Competencias (CNC)¹⁰⁷ y demás normativa aplicable, todos los GAD tienen la competencia para planificar su desarrollo sostenible local y el correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con todos los niveles de gobierno; así como para gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. De igual manera, todos deben incorporar criterios ambientales y de cambio climático en sus Planes

¹⁰⁶ De conformidad con el art. 313 de la Constitución, "(...) Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social. // Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley."

¹⁰⁷ Resoluciones del Consejo Nacional de Competencias No. 005-CNC-2014 y 001-CNC-2017.

de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y planes complementarios, en articulación con la planificación nacional y de todos los niveles de gobierno.

Conjuntamente, en el marco del ejercicio de las competencias exclusivas y concurrentes en materia ambiental, todos los GAD pueden implementar herramientas para proteger el patrimonio natural en su jurisdicción, lo que a su vez implica medidas de protección del territorio y fomento del desarrollo sostenible, en coordinación con todos los niveles de gobierno y con todos los sectores.

A efectos de la gestión ambiental y la conservación y recuperación de ecosistemas y fuentes de agua, los GAD, en sus respectivas jurisdicciones y sin perjuicio de las limitaciones establecidas por ley, tienen las competencias ambientales y conexas que se detallan a continuación.

GAD Provinciales

En el ámbito de su territorio, los GAD provinciales tienen las siguientes competencias y facultades ambientales¹⁰⁸:

- Dictar la política pública ambiental provincial.
- Competencia de gestión ambiental, así como la defensoría del ambiente y la naturaleza.
- Para otorgar y controlar permisos ambientales (licencias o registros ambientales) deben acreditarse ante el SUMA. Una vez acreditados, asumen las atribuciones de prevención, reparación, control y sanción por daños ambientales, y deben generar normas y procedimientos para su ejercicio. De igual manera, deben controlar el cumplimiento de los parámetros ambientales y la aplicación de normas técnicas de los componentes agua, suelo, aire y ruido; y controlar los permisos otorgados.
- En las áreas rurales de su circunscripción, tienen facultad para elaborar planes, programas y proyectos ambientales de incidencia provincial para: la protección, manejo, restauración, investigación, fomento, industrialización y comercialización de los recursos forestales y vida silvestre; la forestación y reforestación con fines de conservación; la prevención de plagas, enfermedades e incendios forestales; la gestión local del cambio climático; el establecimiento de incentivos ambientales; entre otros.
- Establecer tasas vinculadas a la obtención de recursos destinados a la gestión ambiental.

Los GAD provinciales deben ejercer todas estas facultades ambientales en concordancia con las políticas y normas del MAATE, y en coordinación con todos los niveles de gobierno.

En el ámbito de recursos hídricos, los GAD provinciales tienen competencia para ejecutar obras en cuencas y microcuencas en coordinación con los gobiernos regionales (en el caso de que creen). A la vez que pueden crear tasas, en coordinación con los consejos de cuencas hidrográficas, para la conservación de cuencas hidrográficas y la gestión ambiental; y, con la participación de los GAD parroquiales y las comunidades rurales, utilizar

¹⁰⁸ Ref. art. 263.CE. 2008, art. 41 literales a), d), e) y f), art. 42, literales a), c), d), e) y f), y art. 136. COOTAD. 2010; art. 26 COAM.2017 y; Resolución No. 005-CNC-2014, arts. 9-14):

los recursos obtenidos para la conservación y recuperación de los ecosistemas donde se encuentran las fuentes y cursos de agua¹⁰⁹.

También tienen la competencia para planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego; y para fomentar la producción provincial, principalmente las actividades agropecuarias.

GAD Municipales y Metropolitanos

Los GAD municipales y metropolitanos ejercen funciones directamente relacionadas con la gestión ambiental, así como otras atribuciones que inciden de manera indirecta sobre la sostenibilidad y conservación del entorno natural en sus respectivas jurisdicciones, esto será desarrollado a continuación¹¹⁰.

Entre sus principales competencias se encuentra la formulación y ejecución de la política pública ambiental local, la cual debe ajustarse a las particularidades territoriales y estar articulada con los objetivos de planificación nacional y provincial. Asimismo, tienen la potestad de regular y controlar el uso y ocupación del suelo, tanto en zonas urbanas como rurales, considerando criterios ambientales y de ordenamiento territorial.

En materia de servicios públicos, los GAD municipales y metropolitanos son responsables de la prestación del servicio de agua potable y de saneamiento ambiental. Para garantizar la sostenibilidad de estos servicios, deben coordinar con los GAD provinciales y regionales el mantenimiento de las cuencas hidrográficas que abastecen a sus poblaciones. También pueden establecer convenios de mancomunidad con otros cantones o provincias que compartan dichas fuentes hídricas, y fomentar alianzas público-comunitarias que aseguren una gestión eficiente del recurso. En caso de que las fuentes se ubiquen fuera de su jurisdicción, pueden suscribir acuerdos con los GAD competentes, considerando mecanismos técnicos de compensación o retorno económico¹¹¹.

Una función ambiental clave que recae en estos gobiernos es la gestión integral de residuos y desechos sólidos no peligrosos y sanitarios. Esta incluye la elaboración e implementación de planes, programas y proyectos destinados a la separación en la fuente, recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos, así como la generación de normas y procedimientos que promuevan la prevención, valorización y reciclaje. En este contexto, pueden establecer incentivos para los actores que participen en la cadena de gestión de residuos¹¹².

De forma complementaria, los GAD municipales y metropolitanos tienen competencias específicas, entre las que se destacan:

- La regulación, autorización y control de la explotación de materiales áridos y pétreos en lechos de ríos, lagos, playas de mar y canteras dentro de su jurisdicción.

¹⁰⁹ A este respecto, el art. 137 de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua establece que "La Autoridad Única del Agua, como parte de las tarifas de autorización de uso y aprovechamiento y de servicio del agua contemplará un componente para conservación del dominio hídrico público con prioridad en fuentes y zonas de recarga hídrica. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el ámbito de sus competencias, establecerán componentes en las tarifas de los servicios públicos domiciliarios vinculados con el agua para financiar la conservación del dominio hídrico público con prioridad en fuentes y zonas de recarga hídrica."

¹¹⁰ Ref. art. 264 y 266. CE, 2008.; art. 54, a), c), e), f) y k), art. 55, literales a), b), d), e), h), j), k), l), m), arts. 84-85, 136, 137, 141 y 144 COOTAD.2010; art. 27; Resolución No. 005-CNC-2014, arts. 15-19.COAM, 2017.

¹¹¹ Art. 137. COOTAD. 2010.

¹¹² Art. 27, numerales 6 y 7. COAM. 2017.

- La delimitación, uso y control de playas, riberas y cuerpos de agua, garantizando el acceso público efectivo.
- La prevención y control de incendios forestales, así como de enfermedades y plagas que afecten a los ecosistemas naturales.
- El diseño e implementación de planes para la protección, manejo sostenible y restauración de los recursos forestales y de vida silvestre, la conservación de humedales, lagunas y ríos, y la promoción de viveros y actividades agroforestales.
- La regulación del manejo responsable de fauna urbana y la planificación de infraestructura verde y arbolado urbano, en coordinación con el MAATE.

Los GAD municipales y metropolitanos también pueden acreditarse ante el SUMA para ejercer competencias en el otorgamiento y control de permisos ambientales. Una vez acreditados, están facultados para emitir autorizaciones, establecer normas técnicas para prevenir, reparar y sancionar daños ambientales, y garantizar el cumplimiento de los parámetros establecidos para los componentes agua, suelo, aire y ruido. Finalmente, tienen la capacidad para crear, modificar o suprimir tasas, tarifas y contribuciones especiales vinculadas a la gestión ambiental, así como para imponer sanciones administrativas en el marco de sus competencias.

Todas estas atribuciones deben ejercerse en concordancia con las políticas y normas del MAATE y los GAD provinciales, y en coordinación con todos los niveles de gobierno.

GAD Parroquiales

En materia ambiental los GAD parroquiales tienen las siguientes competencias y facultades¹¹³:

- Incentivar actividades productivas comunitarias, así como promover la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.
- Elaborar planes, programas y proyectos e impulsar actividades para: la protección, manejo sostenible, restauración, fomento, investigación, industrialización y comercialización de los recursos forestales y vida silvestre; la protección de las fuentes y cursos de agua; la recuperación de ecosistemas frágiles, prevención y recuperación de suelos degradados por contaminación, desertificación y erosión; la forestación y reforestación de plantaciones forestales con fines de conservación; el fomento de la educación ambiental, organización y vigilancia ciudadana de los derechos ambientales y de la naturaleza; la gestión local del cambio climático; entre otros.

Dichas facultades deben ejercerse en concordancia con las políticas y normas del MAATE y otras entidades que regulen la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, así como de los GAD provinciales, metropolitanos y municipales, y en coordinación con todos los niveles de gobierno. Importante resaltar que, en materia de calidad ambiental los GAD parroquiales no tienen competencias.

2. Sistema Nacional Estratégico del Agua

El manejo de los recursos hídricos en el Ecuador se articula a través del Sistema Nacional Estratégico del Agua, cuya rectoría está a cargo de la Autoridad Única del Agua. Esta entidad ejerce competencias fundamentales para garantizar la gestión integral e integrada

¹¹³ Ref. Art. 267.CE. 2008; Art. 64, literales a) y d), art. 65, literales a) y d), y art. 136. COOTAD, 2010.; Art. 28; Resolución No. 005-CNC-2014, arts. 20-22. COAM, 2017.

del agua con enfoque ecosistémico, asegurando su uso sostenible, equitativo y racional. En esta sección se detallan las atribuciones específicas de esta autoridad en materia de planificación, regulación, otorgamiento de autorizaciones, coordinación interinstitucional y control del recurso hídrico, de conformidad con el marco constitucional y legal vigente.

En el marco de la gestión de recursos hídricos en el Ecuador, es importante indicar que la Constitución reconoce el derecho al agua como un derecho humano fundamental e irrenunciable; precisando que el agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida. Además, se considera al agua como patrimonio nacional y sector estratégico de decisión y de control exclusivo del Estado a través de la Autoridad Única del Agua. Su gestión debe orientarse al pleno ejercicio de los derechos y al interés público¹¹⁴. La Constitución también establece puntualmente la prelación del uso y aprovechamiento del agua para la sostenibilidad de los ecosistemas y consumo humano¹¹⁵. La planificación, regulación y control del agua es responsabilidad de la Autoridad Única del Agua, en coordinación y cooperación con la AAN, para garantizar el manejo hídrico con un enfoque ecosistémico¹¹⁶.

En este marco, la gestión de recursos hídricos en el Ecuador se regula a través de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (LORHUyA) y su reglamento, así como normativa secundaria de la Autoridad Única del Agua (acuerdos ministeriales y resoluciones¹¹⁷).

El Sistema Nacional Estratégico del Agua “constituye el conjunto de procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales para organizar y coordinar la gestión integral e integrada de los recursos hídricos¹¹⁸”.

Actores involucrados

A efectos de la institucionalidad hídrica, los actores del Sistema Nacional Estratégico del Agua son:

1. Autoridad Única del Agua, a través del Viceministerio de Agua del MAATE, sus subsecretarías y direcciones, y las Direcciones Zonales; quien dirige el sistema;
2. Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua¹¹⁹;
3. Instituciones de la Función Ejecutiva que cumplan competencias vinculadas a la gestión integral de los recursos hídricos;
4. Agencia de Regulación y Control del Agua (ARCA), adscrita a la Autoridad Única del Agua;
5. GAD; y,
6. Consejos de cuenca¹²⁰.

¹¹⁴ Arts. 12, 313 y 318.CE. 2008, Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (LORHUyA), 2014, art. 5.

¹¹⁵ Arts. 12 y 411. CE, 2008.

¹¹⁶ Art. 412. CE, 2008

¹¹⁷ Cabe indicar que mediante Resolución de la Corte Constitucional No. 45, publicada en Registro Oficial Suplemento 34 de 6 de mayo del 2022, se declaró la inconstitucionalidad por la forma de la LORHUyA y su Reglamento. No obstante, a fin de evitar un vacío normativo, ambas normas permanecen vigentes hasta la aprobación de una nueva ley de recursos hídricos.

¹¹⁸ Art. 15. LORHUyA. 2014.

¹¹⁹ Instancia nacional sectorial que contribuye en la formulación, planificación, evaluación y control participativo de los recursos hídricos (Art. 19. LORHUyA, 2014). Cabe mencionar que en la práctica la operatividad de este Consejo es residual.

¹²⁰ Son órganos colegiados de carácter consultivo, liderados por la Autoridad Única del Agua, e integrados por los representantes electos de las organizaciones de usuarios, con el fin de participar en la formulación,

Competencias, facultades y atribuciones para la gestión de recursos hídricos

En el marco del Sistema Nacional Estratégico del Agua, a continuación, se detallan las competencias, facultades y atribuciones de los principales actores.

- Autoridad Única del Agua:

La Autoridad Única del Agua ejerce la rectoría, planificación y gestión de los recursos hídricos en el país, bajo un enfoque ecosistémico, territorial y de cuenca¹²¹.

Su rol abarca la elaboración y ejecución de políticas públicas en esta materia, incluyendo el diseño del Plan Nacional de Recursos Hídricos, los planes de gestión integral por cuenca hidrográfica y el plan anual de prioridades en infraestructura hidráulica, drenaje, equipamiento e inundaciones. Además, debe coordinar con la AAN y la autoridad sanitaria nacional la formulación de políticas de calidad del agua y control de la contaminación hídrica¹²².

La gestión integral de los recursos hídricos debe ejecutarse de forma desconcentrada en el territorio, en coordinación con los GAD, particularmente en lo referente a la prestación de los servicios públicos de riego, drenaje, agua potable, alcantarillado, saneamiento y tratamiento de aguas residuales. En el ámbito de planificación y administración, le corresponde definir la delimitación de unidades y sistemas de cuencas hidrográficas, así como atribuir las aguas subterráneas a la cuenca correspondiente. También puede declarar de interés público la información sobre disponibilidad de aguas superficiales, subterráneas y atmosféricas, y autorizar de forma excepcional y motivada los trasvases de agua entre demarcaciones hídricas¹²³.

Asimismo, la Autoridad Única del Agua tiene la competencia para otorgar y renovar autorizaciones para todos los usos y aprovechamientos del agua, emitir informes técnicos de viabilidad para proyectos relacionados con agua potable, saneamiento, riego y drenaje, y fijar las tarifas aplicables a dichos servicios. Además, está facultada para otorgar personería jurídica a las juntas administradoras de agua potable y a las juntas de riego y drenaje, así como para mantener y actualizar el registro público del agua¹²⁴. Esta autoridad conoce y resuelve las apelaciones y recursos administrativos interpuestos contra las resoluciones emitidas por la ARCA, y puede ejercer la jurisdicción coactiva, entre otras atribuciones contempladas en la normativa hídrica nacional.

Es importante mencionar que, en su gestión, la Autoridad Única del Agua debe asegurar la protección, conservación, manejo integrado y aprovechamiento sostenible de las reservas de aguas superficiales y subterráneas.

- Agencia de Regulación y Control del Agua (ARCA)

La ARCA es una entidad adscrita a la Autoridad Única del Agua, que ejerce las competencias de regulación y control de la gestión de los recursos hídricos, de la cantidad y calidad de agua en sus fuentes y zonas de recarga, la calidad de los

planificación, evaluación y control de los recursos hídricos en la respectiva cuenca. Las autoridades de los GAD también participan en estos consejos. (Art. 25. LORHUyA, 2014).

¹²¹ Arts. 8, 17 y 18. LORHUyA. 2014.

¹²² Ibidem

¹²³ Ibidem

¹²⁴ Ibidem

servicios públicos relacionados al sector agua y en todos sus usos, aprovechamientos y destinos. Su gestión es evaluada por el MAATE, a través del Viceministerio de Agua o quien haga sus veces¹²⁵.

En tal sentido, tiene la competencia primordialmente para emitir las normas técnicas sectoriales y parámetros para regular el nivel técnico de la gestión del agua, controlar y dar seguimiento a los permisos otorgados por la Autoridad Única del Agua, así como imponer sanciones por incumplimientos de los regulados. En el marco de la gestión ambiental, también debe coordinar con la AAN las correspondientes acciones de control para que los vertidos cumplan con las normas y parámetros emitidos¹²⁶.

- **Empresa Pública del Agua (EPA)**

En el marco de la gestión de los recursos hídricos, la EPA se encarga principalmente de realizar la gestión comercial de los usos y aprovechamientos del agua. Esto incluye, entre otras, las siguientes atribuciones¹²⁷:

- Contratar, administrar y supervisar los proyectos de infraestructura hídrica bajo la competencia del Gobierno Central, en sus fases de diseño, construcción, operación y mantenimiento;
- Asesorar y asistir a los prestadores de los servicios públicos y comunitarios del agua;
- Controlar las inundaciones a través de los proyectos de infraestructura hídrica de su titularidad y el suministro de agua cruda para los diferentes usos y aprovechamientos;
- Procesar, potabilizar, purificar, envasar y comercializar el agua para consumo humano mediante el aprovechamiento productivo; y,
- Autogenerar energía eléctrica mediante el aprovechamiento de los proyectos de infraestructura hídrica de su titularidad.

Al ser una empresa adscrita a la Autoridad Única del Agua, quien preside su Directorio, debe enmarcar su gestión en las políticas y regulaciones nacionales de gestión de recursos hídricos.

- **GAD.**

Como se mencionó previamente en el marco de la gestión ambiental, los GAD tienen competencias en materia de recursos hídricos. La gestión integrada e integral de los recursos hídricos es desconcentrada en el territorio en coordinación con los GAD, en el marco de sus competencias.

Los GAD provinciales tienen a su cargo la prestación de servicios públicos de riego y drenaje. Mientras que a los GAD municipales y metropolitanos les corresponde la prestación de servicios públicos de agua potable, alcantarillado, saneamiento y depuración de aguas residuales.

En el ejercicio de estas competencias, pueden existir ciertos conflictos, por ejemplo, en materia del servicio público de riego y drenaje. La competencia constitucional de planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego está asignada

¹²⁵ Art. 21. LORHUyA. 2014.

¹²⁶ Art. 23. LORHUyA. 2014.

¹²⁷ Art. 9. Decreto Ejecutivo 310, 2014.

constitucionalmente a los GAD provinciales. Sin embargo, la ley indica que el servicio responderá a la planificación nacional que establezca la Autoridad Única del Agua y su planificación y ejecución en el territorio corresponde a los GAD provinciales, de conformidad con sus respectivas competencias¹²⁸. Por tanto, puede haber conflictos de competencias entre el MAATE y los GAD provinciales respecto de la planificación de los sistemas de riego.

- **Juntas administradoras de agua potable.**

Las juntas administradoras de agua potable son organizaciones comunitarias, sin fines de lucro, que tienen la finalidad de prestar el servicio público de agua potable¹²⁹. Su accionar se fundamenta en criterios de eficiencia económica, sostenibilidad del recurso hídrico, calidad en la prestación de los servicios y equidad en el reparto del agua.

Dentro de sus facultades están las siguientes:

- Establecer, recaudar y administrar las tarifas por la prestación de los servicios, dentro de los criterios generales regulados en esta Ley y el Reglamento expedido por la Autoridad Única del Agua.
- Rehabilitar, operar y mantener la infraestructura para la prestación de los servicios de agua potable.
- Gestionar con los diferentes GAD, o de manera directa, la construcción y financiamiento de nueva infraestructura.

¹²⁸ Art. 39, 133. LORHUyA.2014.

¹²⁹ Art. 43. LORHUyA.2014.

CAPÍTULO III. NORMATIVA NACIONAL

1. Código Orgánico del Ambiente (COAM)¹³⁰ y su Reglamento (RCOAM)¹³¹

El Código Orgánico del Ambiente aborda todos los aspectos de la regulación ambiental. Se divide en varios libros que tratan cuestiones ambientales distintas; a continuación, sus disposiciones más relevantes.

- **Libro Preliminar: Disposiciones Generales.** Este libro establece las bases del código, definiendo su objeto, principios rectores y resaltando los derechos de la naturaleza. El objeto del COAM es regular los derechos, deberes y garantías ambientales para garantizar un ambiente sano y equilibrado, además de proteger los derechos de la naturaleza¹³², y aplica para todo tipo de actividad pública o privada que impacte al ambiente¹³³.

Este libro reconoce dos derechos importantes: el derecho de la población a vivir un ambiente sano¹³⁴ y los derechos de la naturaleza¹³⁵.

- o El derecho de la población a vivir un ambiente sano comprende la obligación del Estado de proteger el ambiente como elemento esencial para el bienestar y la calidad de vida de las personas, además de que este derecho es indispensable para el ejercicio de otros derechos fundamentales.
- o Los derechos de la Naturaleza incluyen el respeto a su existencia y la conservación de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos, así como su restauración. Para garantizar este derecho, los criterios ambientales deben integrarse en la planificación y el ordenamiento territorial, será la Autoridad Ambiental Nacional el responsable de definir dichos criterios.

Además, establece los deberes comunes del Estado y las personas respecto del medio ambiente¹³⁶, define la responsabilidad del Estado¹³⁷ y define los principios ambientales que rigen al Código, entre ellos destaca el principio de responsabilidad integral, mejor tecnología disponible, desarrollo sostenible, *indubio pro-natura*, acceso a la información y participación y justicia en materia ambiental, precaución, prevención entre otros¹³⁸.

En este libro se establece el régimen de responsabilidad ambiental¹³⁹ y responsabilidad objetiva¹⁴⁰ por daños ambientales.

- **Libro I: Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental.** Establece la estructura del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental (SDGA).

¹³⁰ Código Orgánico del Ambiente (COAM). (2017). *Registro Oficial Suplemento No. 983*. Ecuador.

¹³¹ Reglamento al Código Orgánico del Ambiente (RCOAM). (2019). *Registro Oficial Suplemento No. 507, 12 de junio de 2019*. Ecuador.

¹³² Art. 1. COAM, 2017.

¹³³ Art. 2. COAM, 2017.

¹³⁴ Art. 5. COAM, 2017,

¹³⁵ Art. 6. COAM, 2017,

¹³⁶ Art. 7. COAM, 2017,

¹³⁷ Art. 8. COAM, 2017,

¹³⁸ Art. 9. COAM, 2017,

¹³⁹ Art. 10. COAM, 2017,

¹⁴⁰ Art. 11. COAM, 2017,

Este opera a través de la descentralización de competencias ambientales en el territorio, con ello, se crea una colaboración interinstitucional, una participación ciudadana mucho mayor aunado a la creación de instrumentos para consolidar políticas públicas que tutelen al medio ambiente.

El SDGA comprende organismos estatales, ciudadanía y organizaciones sociales en la gestión ambiental, además coordina acciones entre niveles de gobierno para garantizar los derechos de la naturaleza y lo establecido en la ley¹⁴¹.

El SDGA se compone de varios instrumentos, que incluyen educación ambiental, investigación, participación ciudadana, manejo de áreas protegidas, incentivos, y sistemas de información e incentivos ambientales¹⁴², estos requieren de la articulación de la Autoridad Ambiental Nacional.

El libro I, también comprende las facultades en materia ambiental de la Autoridad Ambiental Nacional (Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica). Este es el ente rector encargado de la planificación, regulación y control del sistema ambiental descentralizado¹⁴³, este tendrá varias atribuciones, como emitir políticas ambientales, declarar áreas protegidas, establecer lineamientos para la conservación y restauración de la biodiversidad, y ejercer control administrativo y sancionador¹⁴⁴.

Respecto a las facultades ambientales de los GAD¹⁴⁵, estas dependerán del tipo de GAD que se trate, pues cada uno cuenta con competencias ambientales diferentes: provinciales¹⁴⁶, cantonales¹⁴⁷ o parroquiales rurales¹⁴⁸. Los GAD deben obtener una acreditación para ejercer competencias ambientales, según los requisitos que establezca la Autoridad Ambiental Nacional¹⁴⁹, esta última supervisará la correcta aplicación de las competencias otorgadas y con ello sancionar incumplimientos¹⁵⁰.

- **Libro II: Conservación de Ecosistemas y Recursos Naturales.** En el libro II se define como se gestionará y protegerá los recursos naturales del Ecuador, desde la biodiversidad hasta el suelo y el agua. El enfoque de está en la sostenibilidad de los recursos, y con ello establecer instrumentos económicos para garantizar que las actividades humanas no comprometan recursos esenciales. Como tal, los mecanismos de compensación y los incentivos son herramientas para fomentar un manejo responsable de los recursos naturales.

La biodiversidad es un recurso estratégico del Estado, este debe incluirse en la planificación territorial nacional y local¹⁵¹. El Estado ecuatoriano tendrá una serie de objetivos relacionados con la conservación y uso sostenible de la biodiversidad,

¹⁴¹ Arts. 12, 13 y 14. COAM. 2017.

¹⁴² Art. 15 al 22. COAM. 2017.

¹⁴³ Art. 23. COAM. 2017.

¹⁴⁴ Art. 24. COAM. 2017.

¹⁴⁵ Art. 25 y 26. COAM. 2017.

¹⁴⁶ Art. 26. COAM. 2017.

¹⁴⁷ Art. 27. COAM. 2017.

¹⁴⁸ Art. 28. COAM. 2017.

¹⁴⁹ Art. 29. COAM. 2017.

¹⁵⁰ Art. 30. COAM. 2017.

¹⁵¹ Art. 29. COAM. 2017.

como protección de recursos genéticos, participación comunitaria entre otros¹⁵². Respecto a la conservación *in situ*, implica la protección de especies, ecosistemas y procesos ecológicos en sus ambientes naturales¹⁵³, esto a través de áreas protegidas, como reservas ecológicas y otros espacios¹⁵⁴.

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP)¹⁵⁵ garantiza la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas este sistema, pues conserva y usa de forma sostenible la biodiversidad a nivel de ecosistemas, especies y recursos genéticos y sus derivados, así como las funciones ecológicas y los servicios ambientales¹⁵⁶, el SNAP está conformado por parques nacionales, refugios de vida silvestre, áreas marinas entre otros¹⁵⁷. Las áreas de conservación de la biodiversidad¹⁵⁸, son áreas especiales complementarias al SNAP con el fin de asegurar la integridad de los ecosistemas, estas serán de varias clases¹⁵⁹, además de que se podrán realizar actividades, proyectos u obras siempre que la Autoridad Ambiental Nacional establezca los criterios técnicos para ello¹⁶⁰. También se establece que la gestión de paisajes naturales y seminaturales deberá ser sostenible¹⁶¹ y deberá seguir ciertos criterios¹⁶². Además, se reconocen a los geoparques como una zona protegida y que debe ser tutelada por el Estado¹⁶³.

El libro II dispone algunos temas que pueden ser relevantes, como la conservación *ex situ*, misma que procura la protección, conservación, aprovechamiento sostenible y supervivencia de las especies de la vida silvestre¹⁶⁴. Al igual que la regulación ante la introducción de especies exóticas¹⁶⁵ y recursos genéticos¹⁶⁶, biodiversidad¹⁶⁷ y biocomercio¹⁶⁸.

Cabe destacar a los servicios ambientales¹⁶⁹, estos regulan la provisión de agua y captura de carbono, además de establecer incentivos para su conservación.

Finalmente, el libro II, título VI regula el Régimen Forestal Nacional, mismo que abarca la gestión sostenible, protección, restauración y uso de los recursos forestales del país, pues se trata de un recurso estratégico del Estado¹⁷⁰. Este se regirá por ciertos principios, como que la conservación y manejo sostenible de los recursos forestales sea de interés público o privado, y mantendrá un enfoque

¹⁵² Art. 30. COAM. 2017.

¹⁵³ Art. 33. COAM. 2017.

¹⁵⁴ Art. 36. COAM. 2017.

¹⁵⁵ Art. 37. COAM. 2017.

¹⁵⁶ Art. 38. COAM. 2017.

¹⁵⁷ Art. 41. COAM. 2017.

¹⁵⁸ Art. 55. COAM. 2017.

¹⁵⁹ Art. 56. COAM. 2017.

¹⁶⁰ Art. 57. COAM. 2017.

¹⁶¹ Art. 62. COAM. 2017.

¹⁶² Art. 63. COAM. 2017.

¹⁶³ Art. 63A al 63O. COAM. 2017.

¹⁶⁴ Art. 64 al 66. COAM. 2017.

¹⁶⁵ Art. 67 al 71. COAM. 2017.

¹⁶⁶ Art. 72 al 74. COAM. 2017.

¹⁶⁷ Art. 75 al 79. COAM. 2017.

¹⁶⁸ Art. 80 al 81. COAM. 2017.

¹⁶⁹ Art. 82 al 87. COAM. 2017.

¹⁷⁰ Art. 88. COAM. 2017.

ecosistémico¹⁷¹. También se contemplan normas para el manejo y conservación de bosques naturales¹⁷², y referentes a la restauración ecológica plantaciones forestales y sistemas agroforestales¹⁷³, para todos los casos relacionados se deberán ceñir a lo establecido en monitoreo, control y seguimiento¹⁷⁴.

Cabe resaltar que en este libro se aprecian una serie de normas relacionadas con la conservación, protección y restauración de páramos, moretales y el ecosistema manglar¹⁷⁵.

Finalmente, los capítulos subsecuentes de este libro II, tratan otros temas como el manejo de la fauna y arbolado urbanos¹⁷⁶.

- **Libro III: Cambio Climático y Gestión de Riesgos** . En esta sección se regula los instrumentos, procedimientos, mecanismos, actividades, responsabilidades y obligaciones públicas y privadas relacionadas con la calidad ambiental, garantizando el cumplimiento de sostenibilidad y estándares ambientales.

En primer lugar, se contempla al Sistema Único de Manejo Ambiental (SUMA), es el conjunto de procedimientos, herramientas, normativas y mecanismos que regulan las actividades humanas con potencial impacto ambiental, como tal busca garantizar una gestión ambiental eficiente¹⁷⁷. Este se compone principalmente de normas ambientales, evaluación ambiental, control ambiental y mecanismos de participación ciudadana¹⁷⁸. El SUMA es coordinado por la Autoridad Ambiental Nacional, donde delega sus competencias específicas a los GAD¹⁷⁹.

El proceso de regularización ambiental se instrumenta en varias partes y debe ser de cumplimiento obligatorio por parte del operador de la actividad:

- Las autorizaciones administrativas emitidas por la autoridad ambiental competente deberán incorporarse al Sistema Único de Información Ambiental (SUIMA)¹⁸⁰.
- Los Estudios de Impacto Ambiental (EIA)¹⁸¹, son obligatorios para proyectos, obras o actividades con impacto ambiental mediano o alto, estos deben contar con una evaluación de impacto en el ecosistema, predicción de impacto basado en estudios y diagnóstico de línea sobre componentes físicos, bióticos y abióticos. En caso de que la autoridad ambiental considere que no cumple con los requisitos, podrá negar el EIA.
- Los responsables (operadores y consultores) de la elaboración de estudios y auditorías ambientales serán solidariamente responsables de la veracidad

¹⁷¹ Art. 91. COAM. 2017.

¹⁷² Art. 109 al 117. COAM. 2017.

¹⁷³ Art. 118 al 124. COAM. 2017.

¹⁷⁴ Art. 125 al 138. COAM. 2017.

¹⁷⁵ Art. 99 al 108. COAM. 2017.

¹⁷⁶ Art. 139 al 157. COAM. 2017.

¹⁷⁷ Art. 160. COAM. 2017.

¹⁷⁸ Art. 161 al 164. COAM. 2017.

¹⁷⁹ Art. 165 y 171. COAM. 2017.

¹⁸⁰ Art. 177. COAM. 2017.

¹⁸¹ Art. 179. COAM. 2017.

de su contenido, además de que los consultores deben estar acreditados en el SUIMA¹⁸².

- El Plan de Manejo Ambiental (PMA), es obligatorio para los operadores y establece acciones preventivas, correctivas, de mitigación y restauración, que será de obligatorio cumplimiento para el operador de la actividad¹⁸³, y podrá modificarse siempre que existan razones técnicas y motivadas¹⁸⁴.
- La Póliza o Garantía por Responsabilidades Ambientales¹⁸⁵, se utiliza en casos donde se requiera un EIA. Es una garantía financiera para cubrir responsabilidades ambientales, pero no aplica en casos de entidades del sector público y empresas de capital público; a pesar de ello no exime que las entidades serán responsables administrativa y civilmente por el cumplimiento del PMA.
- El proceso de participación ciudadana¹⁸⁶, establece que la población afectada debe ser informada sobre los impactos socioambientales previstos en los proyectos. Esta 'consulta' recogerá observaciones de la población y las integrará en los estudios ambientales, siempre que sean técnica y económicamente viables.

Las autorizaciones administrativas se emiten una vez que se verifiquen todos los requisitos establecidos en el COAM y normas secundarias, como tal la Autoridad Ambiental Competente llevará un registro público de estas autorizaciones en el SUIMA¹⁸⁷. Para estos casos, el operador debe tomar en cuenta el Cierre de Operaciones¹⁸⁸, Suspensión de la Actividad¹⁸⁹ o Revocatoria del Permiso Ambiental¹⁹⁰.

Por otro lado, se disponen normas referentes a componentes abióticos y estado de componentes bióticos, que no serán analizados, sin embargo, mencionarlos es importante dada la importancia que pudiesen tener¹⁹¹.

En libro III, capítulo II regula herramientas como el monitoreo, muestreo, inspecciones, informes de cumplimiento, auditorías y veedurías ciudadanas, todas adaptadas según el impacto generado¹⁹². Reconoce la participación de personas y comunidades en estas actividades, permitiendo que cualquier incumplimiento sea denunciado ante la autoridad competente¹⁹³. Los funcionarios están facultados para inspeccionar los proyectos sin previo aviso, con el apoyo de la fuerza pública si es necesario¹⁹⁴. Las auditorías medioambientales verifican el cumplimiento del plan de gestión medioambiental y los nuevos riesgos, siendo realizadas por consultores acreditados distintos de los de las auditorías anteriores¹⁹⁵.

¹⁸² Art. 180. COAM. 2017.

¹⁸³ Art. 181. COAM. 2017.

¹⁸⁴ Art. 182. COAM. 2017.

¹⁸⁵ Art. 183. COAM. 2017.

¹⁸⁶ Art. 184. COAM. 2017.

¹⁸⁷ Art. 185. COAM. 2017.

¹⁸⁸ Art. 186. COAM. 2017.

¹⁸⁹ Art. 187. COAM. 2017.

¹⁹⁰ Art. 188. COAM. 2017.

¹⁹¹ Art. 190 al 198. COAM. 2017.

¹⁹² Art. 201. COAM. 2017.

¹⁹³ Art. 202. COAM. 2017.

¹⁹⁴ Art. 203. COAM. 2017.

¹⁹⁵ Art. 204 al 207. COAM. 2017.

Por otro lado, el Capítulo IV establece el seguimiento obligatorio de las emisiones, vertidos y derrames por parte de los operadores, cuyos resultados deben incorporarse al Sistema Unificado de Información Ambiental¹⁹⁶. Estas disposiciones fomentan la transparencia, la responsabilidad y el control eficaz para proteger el medio ambiente.

En este libro también se contempla normativa referente a la gestión de sustancias químicas¹⁹⁷, y la gestión de residuos y desechos¹⁹⁸, que caben ser mencionados. Por otro lado, promueve la producción y el consumo sostenible a través de certificaciones medioambientales, tecnologías limpias y minimización de residuos¹⁹⁹ en el sector productivo. Con ello se promueve la contratación pública con criterios sostenibles para proteger la naturaleza y fomentar el desarrollo sostenible²⁰⁰.

- **Libro IV: Regulación de Actividades Económicas.** Este libro regula las disposiciones relacionadas con la acción climática en Ecuador, abordando la mitigación, adaptación, gestión de riesgos y los instrumentos necesarios para hacer frente al cambio climático.

Como tal, se establecen lineamientos para la mitigación y adaptación del cambio climático, promoviendo un desarrollo bajo en carbono y resiliente frente a riesgos climáticos²⁰¹, para ello considera ciertos principios como la equidad intergeneracional, la precaución, la prevención, la corresponsabilidad y quien contamina paga, que guían todas las acciones climáticas del país²⁰².

Para cumplir con este fin, se deberá promover la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero a través de energías renovables, eficiencia energética y tecnologías limpias en sectores clave como transporte, industria, agricultura y gestión de residuos²⁰³ y con mecanismos de mitigación²⁰⁴ como incentivos económicos, exoneraciones fiscales, financiamiento verde etc.

Con el fin de afrontar el cambio climático, el libro IV prevé ciertos instrumentos para la Acción Climática como realizar una planificación territorial y sectorial para el cambio climático²⁰⁵, y elaborar un Registro Nacional de Cambio Climático, como herramienta a implementar en coordinación con los GAD²⁰⁶. Además, se crearán planes para el mejor uso de tecnología y generación e intercambio de información²⁰⁷.

Este libro culmina con disposiciones generales para las medidas de adaptación y mitigación del cambio climático²⁰⁸. La adaptación prioriza la prevención en zonas de

¹⁹⁶ Art. 208 al 210. COAM. 2017.

¹⁹⁷ Art. 211 al 223. COAM. 2017.

¹⁹⁸ Art. 224 al 242. COAM. 2017.

¹⁹⁹ Art. 243 al 245. COAM. 2017.

²⁰⁰ Art. 246. COAM. 2017.

²⁰¹ Art. 247. COAM. 2017.

²⁰² Art. 248. COAM. 2017.

²⁰³ Art. 249. COAM. 2017.

²⁰⁴ Art. 250. COAM. 2017.

²⁰⁵ Art. 252. COAM. 2017.

²⁰⁶ Art. 254. COAM. 2017.

²⁰⁷ Art. 255 al 256. COAM. 2017.

²⁰⁸ Art. 257 al 261. COAM. 2017.

riesgo, integrando escenarios climáticos en la planificación territorial y protegiendo ecosistemas. La mitigación incluye la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, incentivos para energías renovables y prevención de la deforestación. La Autoridad Ambiental Nacional coordina las acciones como el mapeo de vulnerabilidades, restauración de ecosistemas degradados, promoción del transporte sostenible, eficiencia energética, gestión integral de zonas costeras y reutilización de residuos.

- **Libro V: Zona Marino Costera.** En este libro se regula el manejo, conservación, protección y uso sostenible de los recursos y ecosistemas marino-costeros bajo la jurisdicción del Ecuador. Como tal se regula el manejo sostenible y la conservación de la zona marino-costera para preservar sus ecosistemas y biodiversidad²⁰⁹, y aplica para las playas, manglares, arrecifes, aguas territoriales y otras áreas marino-costeras bajo la jurisdicción nacional²¹⁰. La conservación de ecosistemas marino-costeros será de interés público.

La zona costera comprende, playas de mar²¹¹ son un bien nacional de acceso público, donde no se permite atribuirse propiedad ni construir edificaciones permanentes, salvo obras estatales justificadas por seguridad o defensa. La franja adyacente²¹² está destinada al uso y goce de la playa, permitiendo concesiones sostenibles en coordinación con los GAD. La zona costera puede ser de titularidad privada²¹³, y los terrenos y nuevas islas²¹⁴ pertenecerán al Estado.

En estas zonas se restringen actividades como construcciones que alteren paisajes, extracción de arena, estacionamiento indebido, generación de ruidos excesivos, contaminación, y otras²¹⁵, y el acceso público puede restringirse temporalmente por razones de conservación, seguridad, fenómenos naturales u otros intereses públicos²¹⁶.

Para proteger al ecosistema marino, los GAD deben desarrollar planes de manejo para la playa y la franja adyacente como parte de la planificación territorial, asegurando sostenibilidad²¹⁷. Además, la Autoridad Nacional de Gestión de Riesgos categoriza las zonas costeras según su riesgo, restringiendo actividades en áreas peligrosas²¹⁸.

Los recursos marinos deben ser aprovechados de manera sostenible, garantizando la biodiversidad, evitando la sobreexplotación y protegiendo hábitats críticos como los manglares y los arrecifes²¹⁹. También, se prohíben actividades que dañen las comunidades 'coralinas', como el vertido de residuos y la extracción de coral, salvo para usos científicos autorizados²²⁰. Se prioriza la evaluación del impacto de la

²⁰⁹ Art. 262. COAM. 2017.

²¹⁰ Art. 263. COAM. 2017.

²¹¹ Art. 265. COAM. 2017.

²¹² Art. 266. COAM. 2017.

²¹³ Art. 267. COAM. 2017.

²¹⁴ Art. 268. COAM. 2017.

²¹⁵ Art. 269. COAM. 2017.

²¹⁶ Art. 270. COAM. 2017.

²¹⁷ Art. 272. COAM. 2017.

²¹⁸ Art. 273. COAM. 2017.

²¹⁹ Art. 275. COAM. 2017.

²²⁰ Art. 276. COAM. 2017.

acidificación de los océanos sobre los ecosistemas y las especies pesqueras y acuícolas, promoviendo medidas de mitigación y resiliencia²²¹. Por último, se fomenta la investigación para monitorizar y categorizar las zonas de riesgo en el mar territorial, promoviendo acciones para reducir los efectos de la acidificación marina²²².

- **Libro VI: Incentivos Ambientales.** Este libro establece un marco normativo para la promoción y regulación de incentivos ambientales, con el fin de fomentar la conservación, uso sostenible y restauración de los ecosistemas, así como la implementación de buenas prácticas ambientales.

Para otorgar incentivos ambientales la Autoridad Ambiental Nacional coordina con entidades públicas y privadas para establecer dichas motivaciones, permitiendo a los GAD implementarlos dentro de sus competencias (enfazando en la descentralización)²²³. Los incentivos deben ser otorgados basándose en criterios objetivos técnicos y verificables definidos por la Autoridad Ambiental Nacional²²⁴, se prevén 11 criterios clave, como la reducción de impactos ambientales, conservación de la biodiversidad entre otros²²⁵. Como tal los incentivos ambientales son económicos (o no), fiscales o tributarios y honoríficos por el buen desempeño ambiental²²⁶.

También, se crean incentivos económicos para la conservación de bosques nativos, páramos, manglares y otras formaciones vegetales, con criterios de equidad y transparencia para garantizar su sostenibilidad²²⁷. Además, se fomenta la forestación y reforestación con fines comerciales mediante transferencias no reembolsables, excluyendo áreas protegidas o frágiles²²⁸. Los GAD también pueden beneficiarse de incentivos cuando implementen políticas ambientales locales alineadas con el COAM²²⁹. Finalmente, la Autoridad Ambiental Nacional establece mecanismos de seguimiento y control para verificar el cumplimiento de los objetivos de los incentivos, con sanciones en caso de incumplimiento²³⁰.

- **Libro VII: Reparación Integral de Daños Ambientales y Régimen Sancionador**
El último libro regula y orienta las medidas de reparación de los daños ambientales generados por personas, organizaciones, compañías o eventos naturales²³¹. Como tal establece normativa para la reparación de daños ambientales, sanciones administrativas, y también establece procedimientos y mecanismos claros para sancionar las infracciones de la normativa medioambiental.

Esto se materializa a través de la determinación de daño ambiental. Mismo que será definido por la Autoridad Ambiental Nacional, considerando criterios como la

²²¹ Art. 277. COAM. 2017.

²²² Art. 278. COAM. 2017.

²²³ Art. 280. COAM. 2017.

²²⁴ Art. 281. COAM. 2017.

²²⁵ Art. 282. COAM. 2017.

²²⁶ Art. 283. COAM. 2017.

²²⁷ Art. 284. COAM. 2017.

²²⁸ Art. 285. COAM. 2017.

²²⁹ Art. 286. COAM. 2017.

²³⁰ Art. 287. COAM. 2017.

²³¹ Art. 288. COAM. 2017.

conservación de ecosistemas, provisión de servicios ambientales y riesgos para la salud humana²³².

La atribución de responsabilidad²³³, responsabiliza al operador de la actividad causante del daño, aplicando normas específicas como la responsabilidad solidaria entre causantes, la transmisión de obligaciones a herederos o socios y el alcance a grupos de empresas, cualquiera sea el caso, el responsable debe notificar a la autoridad sobre el daño²³⁴, y adoptar medidas de reparación *in situ*²³⁵ con el fin de devolver al estado previo al daño²³⁶. Además, deberán implementar medidas para detener la propagación de los daños y evitar daños mayores²³⁷.

Cabe destacar que el Estado interviene de manera subsidiaria en casos donde el daño no sea reparado, el operador sea desconocido o incumpla²³⁸. Para estos casos, la Autoridad Ambiental Competente deberá monitorear y aprobar los planes de reparación²³⁹; el incumplimiento puede derivar en acciones legales y cobros coactivos²⁴⁰.

Otro de los aspectos más importantes es la potestad sancionadora:

En todos los casos las sanciones deben ser proporcionales a la gravedad de la infracción, impacto ambiental y capacidad económica del infractor²⁴¹, además la autoridad ambiental nacional deberá registrar la sanción en un registro público²⁴². Respecto a los GAD, éstos pueden sancionar infracciones relacionadas con infraestructura verde, arbolado urbano y fauna urbana²⁴³. Para estos casos, la Autoridad y los GAD pueden cobrar multas y otras obligaciones mediante coactiva²⁴⁴. También pueden sancionar infracciones relacionadas con infraestructura verde, arbolado y fauna urbana²⁴⁵.

Los daños ambientales pueden derivar en acciones civiles y penales, además de las sanciones administrativas²⁴⁶. Otra disposición relevante es que toda persona puede exigir el cumplimiento de derechos de la naturaleza, presentar denuncias o solicitar medidas cautelares²⁴⁷, además de la imprescriptibilidad de las acciones por daño ambiental²⁴⁸.

El cumplimiento de autorizaciones ambientales no exime de responsabilidad en caso de daños²⁴⁹; sin embargo, el operador puede quedar exonerado de sanciones si

²³² Art. 289. COAM. 2017.

²³³ Art. 290. COAM. 2017.

²³⁴ Art. 291. COAM. 2017.

²³⁵ Art. 292.A. COAM. 2017.

²³⁶ Art. 292. COAM. 2017.

²³⁷ Art. 293. COAM. 2017.

²³⁸ Art. 294. COAM. 2017.

²³⁹ Art. 296. COAM. 2017.

²⁴⁰ Art. 297. COAM. 2017.

²⁴¹ Art. 300. COAM. 2017.

²⁴² Art. 301. COAM. 2017.

²⁴³ Art. 299. COAM. 2017.

²⁴⁴ Art. 303. COAM. 2017.

²⁴⁵ Art. 299. COAM. 2017.

²⁴⁶ Art. 302. COAM. 2017.

²⁴⁷ Art. 304. COAM. 2017.

²⁴⁸ Art. 305. COAM. 2017.

²⁴⁹ Art. 306. COAM. 2017.

demuestra que el daño fue causado por fuerza mayor o terceros, aunque deberá adoptar medidas inmediatas para contener el daño²⁵⁰.

Para los casos de daño ambiental, se establecen una serie de normas sobre el procedimiento administrativo sancionador, donde se incluyen medidas provisionales (suspensión de actividades, decomisos) y establece que la carga de la prueba recae en el operador²⁵¹. Las infracciones se clasifican en leves, graves y muy graves, según su impacto ambiental. Las infracciones graves y muy graves incluyen la caza ilegal, la deforestación y las infracciones en zonas protegidas²⁵², en cuanto a las sanciones²⁵³, incluyen multas, decomisos, clausuras y reparación integral del daño. La norma concluye con sanciones específicas para infracciones en fauna urbana, prácticas ancestrales y medidas atenuantes y agravantes²⁵⁴.

Como se mencionó, el COAM regula la gestión, conservación, protección y uso sostenible del ambiente y los recursos naturales. La norma complementaria al COAM es su Reglamento, que detalla aspectos técnicos, operativos y administrativos y especifica los procedimientos, lineamientos y normas prácticas que deben observarse.

Este Reglamento también consta de siete libros, sin embargo, debido a lo extenso que sería analizar todas sus secciones, cabe mencionar de manera general sus temas más relevantes:

- Gestión y conservación de la biodiversidad,
- Regulación de actividades en áreas protegidas,
- Procedimientos para evaluar el impacto ambiental y otorgar autorizaciones,
- Medidas para prevenir, reparar y sancionar daños ambientales,
- La importancia de la participación ciudadana en procesos ambientales y;
- Uso sostenible de recursos naturales y ecosistemas.

2. Código Orgánico Integral Penal (COIP)²⁵⁵

Este Código tiene como finalidad normar el poder punitivo del Estado, tipificar las infracciones penales, establecer el procedimiento para el juzgamiento de las personas con estricta observancia del debido proceso, promover la rehabilitación social de las personas sentenciadas y la reparación integral de las víctimas²⁵⁶.

A pesar de que es una norma que establece el poder punitivo del Estado, esta cuenta con ciertos aspectos relacionados al medio ambiente bastante relevantes. Para comenzar, no solo impone sanciones para conductas antijurídicas cometidas en contra de seres humanos, sino también a la naturaleza.

En este sentido, el COIP contempla en su Capítulo IV lo referente a delitos contra el ambiente y la naturaleza o pacha mama. Cabe destacar a la Sección Tercera que establece

²⁵⁰ Art. 307 y 308. COAM. 2017.

²⁵¹ Ver, Art. 309 al 313. COAM. 2017.

²⁵² Art. 314 al 317. COAM. 2017.

²⁵³ Art. 318 al 320. COAM. 2017.

²⁵⁴ Art. 321 al 332. COAM. 2017.

²⁵⁵ Código Orgánico Integral Penal (COIP). (2014). *Registro Oficial Suplemento No. 180, 10 de febrero de 2014*. Ecuador.

²⁵⁶ Art. 1. COIP. 2014.

una serie de normas por delitos contra los recursos naturales (agua, suelo, aire); en la Sección Sexta se establecen los delitos contra los recursos naturales no renovables (minería e hidrocarburos), como la actividad ilícita de recursos mineros²⁵⁷, paralización del servicio de distribución de combustibles²⁵⁸.

Otras disposiciones relevantes son las referentes al daño ambiental, como son la imprescriptibilidad de la pena, penas para personas jurídicas que provoquen daños ambientales y medidas de protección para suspensión inmediata de actividades que provocan daños ambientales.

Respecto al rol del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica señala que:

“(…) este determinará para cada delito contra el ambiente y la naturaleza las definiciones técnicas y alcances de daño grave. Así también establecerá las normas relacionadas con el derecho de restauración, la identificación, ecosistemas frágiles y las listas de las especies de flora y fauna silvestres protegidas, de especies amenazadas, en peligro de extinción, endémicas, transfronterizas y migratorias²⁵⁹”.

Además, establece la obligación de restauración y reparación por parte de la persona natural o jurídica causante del daño²⁶⁰, además de prever las sanciones penales contra las personas jurídicas²⁶¹.

3. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)²⁶²

Esta norma establece una base jurídica para la organización territorial del Estado. Si bien cuenta con una serie de disposiciones relevantes cabe mencionar las relacionadas al medio ambiente; en este sentido el COOTAD cuenta varios principios clave relacionados con el medio ambiente:

- Sustentabilidad del desarrollo²⁶³: Los GAD deben priorizar el manejo integral y sostenible de sus recursos naturales.
- Participación ciudadana²⁶⁴: La ciudadanía tiene derecho a participar activamente en la formulación y control de políticas territoriales que impacten el ambiente, incluyendo la elaboración de presupuestos participativos y la fiscalización de proyectos ambientales.
- Equidad interterritorial²⁶⁵: Garantiza la distribución justa de recursos entre los territorios para reducir inequidades y promover la conservación ambiental en zonas vulnerables.

De igual manera dispone un régimen especial y conservación ambiental para la amazonia. Este debe estar sujeto a un ordenamiento territorial integral que garantice su conservación,

²⁵⁷ Art. 260. COIP. 2014.

²⁵⁸ Art. 262. COIP. 2014.

²⁵⁹ Art. 256. COIP. 2014.

²⁶⁰ Art. 257. COIP. 2014.

²⁶¹ Art. 258. COIP. 2014.

²⁶² Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). (2010). *Registro Oficial Suplemento No. 303, 19 de octubre de 2010*. Ecuador.

²⁶³ Art. 3H. COOTAD. 2010.

²⁶⁴ Art. 3G. COOTAD. 2010.

²⁶⁵ Art. 3F. COOTAD. 2010.

priorizando la biodiversidad y los derechos colectivos de las comunidades indígenas rurales²⁶⁶, además dispone que los GAD y el gobierno central deberán implementar políticas de desarrollo sustentable y remediación ambiental en la Amazonía, articuladas con medidas de compensación para corregir inequidades²⁶⁷. Por otro lado, permite la creación de regímenes especiales de conservación en zonas de alto valor ambiental, cultural o poblacional, como el caso de las Islas Galápagos²⁶⁸.

El COOTAD dispone una serie de competencias ambientales que tendrán un rol clave en la gestión de los territorios, como la gestión ambiental de los GAD provinciales²⁶⁹, que serán responsables de la planificación y ejecución de acciones para prevenir y remediar la contaminación de ríos, lagos, humedales y otros cuerpos de agua. Otra disposición relevante es la referente al ordenamiento de cuencas hidrográficas de los GAD regionales²⁷⁰, mismos que deben gestionar el manejo de cuencas hidrográficas, garantizando la sostenibilidad de los recursos hídricos. A su vez los GAD deberán prevenir riesgos ambientales como inundaciones, deslizamientos y otros desastres naturales.

Esta norma es esencial para garantizar la sostenibilidad ambiental en Ecuador, que, al promover la descentralización, otorga a los gobiernos locales competencias exclusivas en materia ambiental, fortaleciendo la protección de ecosistemas estratégicos. Además, fomenta la participación ciudadana y establece principios claros para un desarrollo territorial equilibrado, respetando la diversidad cultural y derechos colectivos.

4. Código Orgánico General de Procesos (COGEP)²⁷¹

El COGEP es fundamental dentro del sistema jurídico ecuatoriano, debido que regula los procedimientos procesales en diversas materias, para este breve análisis destaco la protección de derechos de la naturaleza.

Sobre este derecho, el COGEP establece que la naturaleza puede ser parte como sujeto procesal, es decir puede ser representada en procesos judiciales por cualquier persona natural o jurídica, colectividad o incluso por el Defensor del Pueblo, quien puede actuar de manera autónoma. Esta legitimidad permite que cualquier ciudadano o entidad asuma un rol activo en la defensa del medio ambiente, promoviendo la protección de los ecosistemas frente a daños causados por actividad humana²⁷².

Respecto al daño ambiental, el COGEP establece que las medidas de prevención, restauración o reparación deben ser aprobadas por la Autoridad Ambiental Nacional para garantizar su efectividad y alineación con políticas de sostenibilidad²⁷³. Asimismo, prohíbe la doble recuperación de indemnizaciones en casos donde terceros afectados ya hayan sido reparados mediante acciones previas²⁷⁴.

²⁶⁶ Art. 11. COOTAD. 2010.

²⁶⁷ Art. 12. COOTAD. 2010.

²⁶⁸ Art. 10. COOTAD. 2010.

²⁶⁹ Art. 42D. COOTAD. 2010.

²⁷⁰ Art. 32B. COOTAD. 2010.

²⁷¹ Código Orgánico General de Procesos (COGEP). (2015). *Registro Oficial Suplemento No. 506, 22 de mayo de 2015*. Ecuador.

²⁷² Art.38. COGEP. 2015.

²⁷³ Art. 39. COGEP. 2015.

²⁷⁴ Art. 40. COGEP. 2015.

Respecto a la competencia territorial del juzgador en casos de daño ambiental será en el lugar donde ocurrió el daño²⁷⁵. En cuanto a la legitimación activa de los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas, podrán defender sus derechos 'colectivos' y territoriales frente a amenazas ambientales²⁷⁶.

El COGEP protege los derechos de las personas, comunidades y naturaleza, con ello se puede inferir que en el Ecuador se busca priorizar al acceso a la justicia ambiental, al respetar los derechos de la naturaleza y el derecho humano al ambiente sano.

5. Ley de Minería (LM)²⁷⁷ /Reglamento a la Ley de Minería (RM)²⁷⁸/ Reglamento Ambiental a la Ley de Minería (RAM)²⁷⁹

La Ley de Minería regula la explotación de los recursos minerales en Ecuador, asegurando su adecuación a la sostenibilidad ambiental, predominancia de la soberanía estatal, desarrollo equitativo en el sector y con responsabilidad social en las actividades. En materia ambiental esta ley establece el marco general para garantizar la protección del medio ambiente y la participación ciudadana en las actividades mineras.

En primer lugar, el Estado tiene la propiedad de los recursos minerales del país²⁸⁰, estos son de propiedad inalienable, lo que otorga a éste el control exclusivo para regular, administrar y delegar su explotación. Este principio va alineado con el art. 408 de la Constitución, que establece que los recursos naturales no renovables pertenecen al patrimonio estatal. La ley también establece las obligaciones ambientales de los titulares mineros²⁸¹, esta obligación deviene en prevenir, mitigar, remediar y compensar los impactos ambientales generados por la actividad.

Los operadores tienen la obligación de elaborar estudios de impacto ambiental aprobados por la autoridad ambiental competente previo al inicio de actividades. Esto en concordancia con el principio de precaución²⁸². Los operadores tienen ciertas obligaciones ambientales, como los estudios de impacto ambiental (EIA), mismo que deberá identificar, mitigar y compensar los posibles daños ambientales²⁸³. El plan de manejo ambiental es otra obligación, éste se deberá implementar para prevenir y mitigar los impactos ambientales²⁸⁴. En caso de daño, los titulares mineros están obligados a rehabilitar las áreas intervenidas mediante actividades de cierre y post cierre de minas, restituyendo los ecosistemas a condiciones similares a las originales²⁸⁵, esto incluye una adecuada gestión de recursos hídricos usados en la actividad.

Como tal, los titulares mineros están obligados a prevenir y controlar impactos ambientales negativos derivados de la actividad. Por ello, deben incluir en su planificación medidas

²⁷⁵ Art. 10.8. COGEP. 2015.

²⁷⁶ Art. 31 y 38. COGEP. 2015.

²⁷⁷ Ley de Minería (LM). (2009). *Registro Oficial Suplemento No. 517, 29 de enero de 2009*. Ecuador.

²⁷⁸ Reglamento General a la Ley de Minería (RLM). (2009). *Registro Oficial Suplemento No. 643, 17 de noviembre de 2009*. Ecuador.

²⁷⁹ Reglamento Ambiental para Actividades Mineras (RAAM). (2025). Acuerdo Ministerial Nro. MAATE-MAATE-2025-0045-A, expedido el 23 de mayo de 2025. Ecuador.

²⁸⁰ Art. 1 y 16. LM. 2009.

²⁸¹ Art. 78 al 91. LM. 2009.

²⁸² Art. 396. LM. 2009.

²⁸³ Art. 78. LM. 2009.

²⁸⁴ Art. 79. LM. 2009.

²⁸⁵ Art. 81. LM. 2009.

preventivas y correctivas que aseguren la sostenibilidad por pasivos ambientales, en este sentido deben operar bajo parámetros que respeten los límites máximos permisibles establecidos en la normativa ambiental. Otra obligación importante es el monitoreo ambiental permanente en las áreas donde se desarrollen actividades, esto incluye monitoreo de la calidad de agua, aire, suelo y biodiversidad²⁸⁶.

La ley también establece que los proyectos mineros deben incluir análisis detallados de riesgos ambientales, y garantizar que las operaciones no comprometan los recursos naturales, como el agua y la biodiversidad²⁸⁷.

La ley exige a los titulares mineros implementar planes de remediación ambiental para corregir cualquier daño causado por las actividades mineras. Esto incluye reforestación, estabilización de suelos y rehabilitación de áreas intervenidas, para el caso de cierre de minas, deben llevar a cabo cierres técnicos que aseguren la eliminación de cualquier riesgo ambiental residual²⁸⁸.

En casos de responsabilidad por daño ambiental, los titulares son responsables de ejecutar las acciones necesarias para reparar estos daños, esto incluye acciones inmediatas de restauración y compensación económica a las comunidades afectadas. La ley establece responsabilidad administrativa, civil y penal en caso de incumplimientos de las obligaciones ambientales²⁸⁹.

Respecto a los derechos colectivos y participación social²⁹⁰, la ley garantiza la participación de las comunidades afectadas a través de las consultas, estas promueven la transparencia y la inclusión de criterios sociales y ambientales en los proyectos mineros. El cumplimiento de la participación comunitaria es vital, pues promueve la participación de las comunidades afectadas en procesos de consulta previa, garantizando el derecho a opinar sobre actividades que puedan alterar su entorno²⁹¹. Este proceso debe ser realizado por el Estado, quien será el sujeto consultante²⁹², el titular en cambio tendrá la obligación de informar ampliamente a todos los involucrados en la actividad (GAD, autoridades estatales, comunidades)²⁹³.

La LM establece el marco normativo para la exploración, explotación, beneficio, procesamiento y cierre de actividades mineras, bajo principios de sostenibilidad ambiental, además del respeto a los derechos de la naturaleza y derecho de participación. La ley exige a los titulares mineros llevar buenas prácticas ambientales, como estudios de impacto ambiental, planes de manejo ambiental, a fin de prevenir, mitigar y compensar posibles daños ambientales. Respecto a los derechos de participación, el Estado es responsable de realizar las consultas (previa, libre e informada o ambiental) a las comunidades o personas potencialmente afectadas por la actividad, con ello garantiza sus derechos colectivos, culturales y al ambiente sano.

²⁸⁶ Art. 82. LM. 2009.

²⁸⁷ Art. 80. LM. 2009.

²⁸⁸ Art. 84 y 85. LM. 2009.

²⁸⁹ Art. 89 y 91. LM. 2009.

²⁹⁰ Art. 7i y 11. LM. 2009.

²⁹¹ Ver, Art. 398. CE, 2008,

²⁹² Art. 87. LM. 2009.

²⁹³ Art. 88 y 89. LM. 2009.

La LM cuenta con un Reglamento que establece una serie de disposiciones relevantes. Esta normativa desarrolla y detalla disposiciones de la LM, definiendo procedimientos administrativos, técnicos y operativos necesarios para la regulación del sector minero, además cuenta con normativa relevante en materia ambiental.

El RLM refuerza la obligación de los titulares mineros con la protección ambiental durante todas las fases de la actividad minera. De hecho, señala que el Estudio de Impacto Ambiental es indispensable para la obtención de concesiones y permisos mineros²⁹⁴, además de los Planes de Manejo Ambiental²⁹⁵, mismo que es obligatorio desde la exploración hasta el cierre de mina.

Nuevamente establece la implementación de sistemas de monitoreo ambiental para evaluar de manera continua los impactos de las operaciones mineras²⁹⁶, y la obligación de realizar auditorías ambientales periódicas, supervisadas por la Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM)²⁹⁷.

En cuanto a la participación ciudadana y consulta previa, el reglamento reconoce su importancia en la gestión ambiental minera. De hecho, los procesos de consulta pública son obligatorios previo al inicio de explotación²⁹⁸, adicionalmente fomenta la creación de consejos consultivos en áreas de influencia minera²⁹⁹. Estos consejos permiten a las comunidades y organizaciones civiles supervisar la implementación de proyectos, así como expresar inquietudes relacionadas con el proyecto.

El reglamento también contempla prohibiciones ambientales en las actividades mineras³⁰⁰, como el realizar minería en áreas protegidas, zonas de alta biodiversidad y ecosistemas frágiles. Además de la protección de recursos hídricos, como la obligación de los titulares mineros de implementar sistemas de tratamiento para aguas residuales³⁰¹, asimismo regula las actividades mineras en cuencas hidrográficas y zonas de alta sensibilidad ambiental³⁰².

El reglamento también se refiere a los planes de cierre y restauración ambiental, donde exige a los titulares presentar un Plan de Cierre de Minas previo al cese de actividades³⁰³, este plan debe incluir medidas de rehabilitación de suelos y reforestación de áreas intervenidas, eliminación de residuos peligrosos y monitoreo post cierre.

En caso de incumplimientos ambientales, la ARCOM puede suspender temporal o definitivamente las operaciones mineras si se detectan violaciones graves a las normas ambientales, como también la contaminación de recursos hídricos o la falta de planes de manejo ambiental³⁰⁴.

²⁹⁴ Art. 35. RLM. 2009.

²⁹⁵ Art. 36. RLM. 2009.

²⁹⁶ Art. 38. RLM. 2009.

²⁹⁷ Art. 39. RLM. 2009.

²⁹⁸ Art. 42. RLM. 2009.

²⁹⁹ Art. 43. RLM. 2009.

³⁰⁰ Art. 47. RLM. 2009.

³⁰¹ Art. 45. RLM. 2009.

³⁰² Art. 46. RLM. 2009.

³⁰³ Art. 48. RLM. 2009.

³⁰⁴ Art. 50. RLM. 2009.

Como tal, el RLM refuerza el marco jurídico de la actividad minera en Ecuador, detallando responsabilidades de los titulares mineros, procedimientos y medidas para la adecuada gestión minera.

A pesar de que estas normas cuentan con varias disposiciones ambientales no han sido suficientes debido al tipo de actividad productiva. La minería a gran escala puede generar pasivos ambientales, sin embargo, pueden ser compensados con una adecuada gestión por parte de las autoridades y del titular minero. Por ello cabe mencionar al Reglamento Ambiental Actividades Mineras, pues es sumamente importante considerarlo para comprender la enorme protección ambiental que Ecuador ofrece.

El RAAM establece los lineamientos específicos para la gestión ambiental en todas las fases de las actividades mineras en Ecuador, desde la exploración inicial hasta el cierre y postcierre de minas, de esta manera busca prevenir, mitigar, remediar y compensar impactos ambientales³⁰⁵.

El Art. 1 del RAAM resalta la importancia del desarrollo sustentable de la minería, integrando normas y procedimientos para proteger los ecosistemas y garantizar la convivencia entre las actividades extractivas, medio ambiente y población. También define las competencias de las entidades reguladoras en materia ambiental³⁰⁶. Respecto al proceso de regularización ambiental³⁰⁷, el titular necesita de un registro y una licencia ambiental para desempeñar actividades mineras, cabe añadir al Estudio de impacto ambiental³⁰⁸.

El proceso de regularización debe incluir consultas públicas para garantizar los derechos de participación de las personas o comunidades que puedan verse afectadas. También obliga a los propietarios a aplicar planes de gestión ambiental que incluyan medidas específicas para proteger la biodiversidad, controlar las emisiones y gestionar los residuos peligrosos³⁰⁹. Sobre el manejo de desechos mineros y sustancias peligrosas, la ley regula la gestión de los residuos sólidos y líquidos generados por las actividades mineras³¹⁰. También menciona la necesidad de construir y mantener una infraestructura segura para el manejo de relaves y escombreras³¹¹.

Otra obligación de los titulares mineros es implementar sistemas de vigilancia ambiental continua, con especial atención a la calidad del agua, el suelo y el aire. Este seguimiento debe llevarse a cabo durante todas las fases del proyecto y los resultados deben comunicarse periódicamente al Ministerio de Medio Ambiente³¹². También, regula las auditorías ambientales, que son obligatorias para verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales establecidas en los planes de gestión. Estas auditorías son supervisadas por la autoridad ambiental competente³¹³.

Los operadores presentan un Plan de Cierre de Minas antes de la finalización de las actividades³¹⁴. Este plan debe incluir en la rehabilitación de las zonas degradadas mediante

³⁰⁵ Art. 2. RAAM. 2025.

³⁰⁶ Art. 3. RAAM. 2025.

³⁰⁷ Art. 8. RAAM. 2025.

³⁰⁸ Art. 18. RAAM. 2025.

³⁰⁹ Art. 62. RAAM. 2025,

³¹⁰ Ibidem.

³¹¹ Art. 66. RAAM. 2025.

³¹² Art.5. RAAM. 2025.

³¹³ Art. 46. RAAM. 2025.

³¹⁴ Art. 105 al 107. RAAM. 2025.

reforestación con especies autóctonas³¹⁵, además de tomar medidas para estabilizar las estructuras mineras, como taludes y depósitos de estériles. Los titulares también deberán realizar un seguimiento posterior al cierre para prevenir riesgos ambientales residuales³¹⁶. El RAAM introduce la obligación de garantizar financieramente la ejecución del plan de cierre, mediante pólizas o garantías económicas³¹⁷.

El RAAM regula los procesos de consulta pública, garantizando que las comunidades locales estén informadas sobre las posibles repercusiones medioambientales de los proyectos mineros. También establece la creación de espacios de diálogo entre los titulares mineros y las comunidades³¹⁸.

Finalmente, los titulares mineros que incumplan sus obligaciones ambientales pueden ser sancionados con multas proporcionales al daño causado, suspensión temporal o definitiva de actividades y revocación de licencias ambientales³¹⁹.

Como tal, esta norma proporciona un marco normativo exhaustivo para garantizar que las actividades mineras se desarrollaron en bajo estrictos estándares ambientales.

6. Ley de Hidrocarburos (LH)³²⁰ y su Reglamento (RLH)³²¹

La Ley de Hidrocarburos regula la explotación, exploración, transporte y comercialización de los recursos hidrocarburíferos del país, como el petróleo y el gas natural. Esta ley establece el marco legal bajo el cual el Estado, a través de sus instituciones y empresas públicas o privadas, gestiona estos recursos no renovables, que son estratégicos para la economía ecuatoriana.

La ley establece la forma en que el Estado ecuatoriano ejerce su soberanía sobre los recursos naturales y la manera en que estos recursos deben ser explotados, siempre buscando un beneficio económico y social para el país, no obstante, asegurando la sostenibilidad y preservación ambiental.

El ámbito de aplicación abarca todas las fases de la actividad hidrocarburífera en Ecuador, aplicándose a:

- Empresas públicas, privadas o mixtas que realicen actividades de exploración y explotación de hidrocarburos.
- La gestión, distribución y comercialización del petróleo y sus derivados.
- Las operaciones de transporte, refinación, industrialización y exportación de hidrocarburos.

Además, incluye disposiciones sobre:

- La regulación de contratos de participación y asociación entre el Estado y empresas privadas.
- La creación de incentivos para el desarrollo de infraestructura y tecnología en el sector.
- Normas ambientales que deben cumplir las empresas para prevenir daños en las áreas de explotación.

³¹⁵ Art. 108. RAAM. 2025.

³¹⁶ Art. 109. RAAM. 2025.

³¹⁷ Art. 115. RAAM. 2025.

³¹⁸ Art. 24. RAAM. 2025.

³¹⁹ Art. 111 al 114. RAAM. 2025.

³²⁰ Ley de Hidrocarburos (LH). (1978). *Registro Oficial No. 711, 15 de noviembre de 1978*. Ecuador.

³²¹ Reglamento Codificado de Aplicación de la Ley de Hidrocarburos. (2023). *Registro Oficial No. 446, 28 de noviembre de 2023*. Ecuador.

Más específicamente establece que los yacimientos de hidrocarburos son de patrimonio inalienable del Estado (concordancia con la Constitución) cuya explotación debe cumplir con principios de desarrollo sostenible. Por otro lado, prevé la cautela de impactos ambientales, donde se prohibirán prácticas que distorsionen el equilibrio ambiental durante las operaciones hidrocarbúferas, a fin de evitar la contaminación y daños irreparables.

Respecto a la gestión ambiental en la exploración y explotación, la Agencia de Control Hidrocarbúfero deberá garantizar que los contratos y operaciones hidrocarbúferas cumplan con estándares internacionales y normas de conservación previstas en la ley³²².

La LH tiene como objetivo fundamental maximizar los beneficios económicos del Estado, garantizar la soberanía energética y promover un desarrollo responsable de los recursos, la explotación “se ceñirá a los lineamientos del desarrollo sustentable y de la protección y conservación del medio ambiente³²³”. Asimismo, busca establecer un equilibrio entre la explotación de los hidrocarburos y la protección del medio ambiente, imponiendo sanciones en caso de incumplimientos en materia ambiental.

Por otro lado, el Reglamento Codificado de aplicación de la Ley de Hidrocarburos también tiene una gran importancia en cuanto a protección ambiental. La política nacional de hidrocarburos promueve la conservación de la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, asegurando que las generaciones futuras puedan satisfacer sus necesidades³²⁴, por otro lado, establece que la Agencia de Regulación y Control Hidrocarbúfero debe ejecutar auditorías permanentes sobre las actividades de exploración y explotación, asegurando el cumplimiento de las normas ambientales³²⁵.

Esta normativa también contempla la gestión responsable de residuos y emisiones a través de licencias ambientales y permisos para operar, mismos que serán de estricto cumplimiento con el fin de mitigar impactos ambientales negativos, siendo el deber del operador de la actividad el mantener las condiciones ambientales de los bloques adjudicados³²⁶. Aunado a ello, fomenta la investigación en tecnologías limpias y eficientes para minimizar el impacto ambiental en todas las fases de la industria hidrocarbúfera³²⁷

Tanto la Ley de Hidrocarburos como su Reglamento contemplan a la sostenibilidad ambiental como un pilar para el uso responsable de los recursos hidrocarbúferos. Estas normativas buscan garantizar que las actividades petroleras cumplan con principios ambientales básicos, como precaución, prevención y restauración.

7. Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC)³²⁸

La LOPC establece el marco normativo para garantizar el ejercicio de los derechos de participación ciudadana en Ecuador, bajo los principios de democracia participativa, transparencia y control social, esta ley fortalece el poder ciudadano como base del desarrollo democrático y la gestión pública del país.

³²² Art. 11. LH. 1978.

³²³ Art. 1. LH. 1978.

³²⁴ Art. 1.b. RLH. 2023.

³²⁵ Art. 8.d. RLH. 2023.

³²⁶ Art. 32. RLH. 2023.

³²⁷ Art. 78. RLH. 2023.

³²⁸ Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC). (2010). Registro Oficial Suplemento No. 175, 20 de abril de 2010. Ecuador.

Esta se sustenta en ciertos principios constitucionales que aseguran una participación inclusiva, plural y responsable. Esto en su art. 4³²⁹:

- Igualdad e interculturalidad
- Deliberación pública
- Paridad de género
- Transparencia y corresponsabilidad

El objetivo de esta ley es facilitar y asegurar que las personas, colectivos, comunidades, pueblos indígenas, afroecuatorianos, montubios y otras organizaciones puedan participar activamente en la toma de decisiones, organizarse autónomamente y colaborar en la gestión pública. También busca crear mecanismos para fomentar el diálogo entre el Estado y la sociedad, supervisar las políticas y servicios públicos, fortalecer el poder ciudadano, promover la democracia participativa y garantizar la rendición de cuentas y el control social³³⁰.

Por otro lado, la ley es obligatoria para todas las personas y organizaciones en el Ecuador, incluidos los ecuatorianos en el exterior, así como para las instituciones públicas y las entidades privadas que gestionen fondos públicos o desarrollen actividades de interés público. Además, reconoce como sujetos del derecho a la participación ciudadana a todas las personas y organizaciones jurídicas dentro del país, y a los ciudadanos ecuatorianos residentes en el exterior³³¹. Esta participación se dará en los diferentes niveles de gobierno, siendo el Nacional³³² y Local³³³.

La ley establece mecanismos de participación para promover el ejercicio ciudadano, como las audiencias públicas³³⁴, cabildos populares y silla vacía³³⁵, presupuestos participativos³³⁶, veedurías y observatorios³³⁷.

Además, el capítulo II de esta Ley establece una serie de artículos referentes a la consulta previa indígena³³⁸ y la consulta ambiental³³⁹, para ambos tipos de consulta también cuenta con la valoración³⁴⁰ del proyecto o actividad.

La LOPC consolida un marco jurídico para una democracia participativa en Ecuador, debido que garantiza mecanismos de control social, transparencia y acceso a la información.

8. Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC)³⁴¹

La LOGJCC es un instrumento jurídico que regula la jurisdicción constitucional en Ecuador, garantizando la protección efectiva de los derechos humanos, los derechos de la naturaleza

³²⁹ Art. 4. LOPC. 2010.

³³⁰ Art. 1. LOPC. 2010.

³³¹ Art. 2. LOPC. 2010.

³³² Art. 47-61. LOPC. 2010.

³³³ Art. 56- 66. LOPC. 2010.

³³⁴ Art. 73-75. LOPC. 2010.

³³⁵ Art. 76-77. LOPC. 2010.

³³⁶ Art. 67-71. LOPC. 2010.

³³⁷ Art. 78 y 79. LOPC. 2010.

³³⁸ Art. 81. LOPC. 2010.

³³⁹ Art. 82. LOPC. 2010.

³⁴⁰ Art. 83. LOPC. 2010.

³⁴¹ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC). (2009). *Registro Oficial Suplemento No. 52, 22 de octubre de 2009.*

y la supremacía de la Constitución. Esta ley establece los principios, procedimientos y competencias fundamentales para fortalecer el sistema constitucional y la justicia.

Esta se fundamenta en principios que asegura la efectividad de la justicia constitucional:

- Supremacía constitucional³⁴²
- Aplicación directa de la Constitución³⁴³
- Proporcionalidad y ponderación³⁴⁴
- Obligatoriedad del precedente constitucional³⁴⁵

De igual manera regula mecanismos jurisdiccionales para proteger derechos constitucionales, esto a través de las llamadas garantías jurisdiccionales:

- Acción de Protección³⁴⁶
- Hábeas Corpus³⁴⁷
- Acceso a la Información Pública³⁴⁸
- Hábeas Data³⁴⁹
- Acción Extraordinaria de protección³⁵⁰

También establece las competencias de la Corte Constitucional, siendo el máximo órgano de control constitucional. Entre sus competencias se encuentran:

- Control de constitucionalidad³⁵¹
- Interpretación constitucional³⁵²
- Revisión de garantías jurisdiccionales³⁵³

Un aspecto sumamente relevante de la ley es que dispone que las decisiones judiciales deben garantizar la reparación integral de los derechos vulnerados. Esto puede incluir restitución, compensación económica, disculpas públicas o garantías de no repetición³⁵⁴.

Respecto a materia ambiental, reconoce que la naturaleza tiene derechos, tal como lo establece la constitución ecuatoriana, esto implica que cualquier acción que atente contra los ecosistemas puede ser objeto de acciones constitucionales. Además, contempla la legitimación activa en la defensa ambiental a través de cualquier persona, comunidad o colectivo³⁵⁵ por la vulneración de sus derechos.

Esta ley es un pilar fundamental del sistema jurídico ecuatoriano, al consolidar la supremacía constitucional y proporcionar mecanismos efectivos para la protección de derechos.

³⁴² Art. 1. LOGJCC. 2009.

³⁴³ Art. 4. LOGJCC. 2009.

³⁴⁴ Art. 3. LOGJCC. 2009.

³⁴⁵ Art. 2.3. LOGJCC. 2009.

³⁴⁶ Art. 39. LOGJCC. 2009.

³⁴⁷ Art. 43. LOGJCC. 2009.

³⁴⁸ Art. 47. LOGJCC. 2009.

³⁴⁹ Art. 49. LOGJCC. 2009.

³⁵⁰ Art. 58. LOGJCC. 2009.

³⁵¹ Art. 6. LOGJCC. 2009.

³⁵² Art. 7. LOGJCC. 2009.

³⁵³ Art. 25. LOGJCC. 2009.

³⁵⁴ Art. 18. LOGJCC. 2009.

³⁵⁵ Art. 9. LOGJCC. 2009.

9. Ley Orgánica de Régimen Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOTUGS)³⁵⁶

La LOTUGS establece un marco normativo integral para garantizar un desarrollo territorial equilibrado y sostenible en Ecuador. Esta ley junta al gobierno central, los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) y la ciudadanía para promover el Buen Vivir, proteger el medio ambiente y garantizar los derechos a un hábitat seguro y a una vivienda adecuada.

Se rige por ciertos principios rectores³⁵⁷ de:

- Sustentabilidad
- Equidad territorial y justicia social
- Función social y ambiental de la propiedad
- Derecho a la ciudad

Puede decirse que su fin es ordenar el uso del suelo, garantizando el equilibrio entre desarrollo urbano, conservación ambiental y justicia social. Sus principales objetivos incluyen promover un uso eficiente, racional y equilibrado del suelo urbano y rural³⁵⁸; garantizar un hábitat seguro y saludable respetando los derechos de la naturaleza y las condiciones biofísicas del territorio³⁵⁹. También, fomentar la participación social en la toma de decisiones, asegurando transparencia y control ciudadano³⁶⁰ y; proteger y preservar el patrimonio natural, cultural y paisajístico del país como un eje transversal del ordenamiento territorial³⁶¹.

La ley establece mecanismos para garantizar una gestión eficaz del territorio, como la clasificación y subclasificación del suelo³⁶², planes de uso y gestión del suelo³⁶³ y protección de áreas sensibles³⁶⁴.

Un aspecto relevante es que esta ley garantiza la protección de suelos de valor ecológico, cultural o paisajístico, restringiendo actividades que puedan comprometer su integridad³⁶⁵, además, articula políticas para la mitigación de riesgos naturales y antrópicos, asegurando un desarrollo y adaptabilidad al cambio climático³⁶⁶, con la intervención de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

La ley establece un involucramiento ciudadano y de transparencia en los procesos de planificación y ejecución de políticas territoriales³⁶⁷, la transparencia y acceso a la información son obligatorios en todas las decisiones relacionadas con el uso y gestión del suelo.

También es un instrumento esencial para promover un desarrollo territorial sostenible en Ecuador, pues como se ha descrito, cuenta con un enfoque a la equidad, sostenibilidad y protección ambiental, equilibrando las necesidades humanas con la preservación de recursos naturales.

³⁵⁶ Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOTUGS). (2016). *Registro Oficial Suplemento No. 790, 5 de julio de 2016*. Ecuador.

³⁵⁷ Art. 5.1; 5.2; 5.6 y 7. LOTUGS. 2016.

³⁵⁸ Art. 3.1. LOTUGS. 2016.

³⁵⁹ Art. 3.4. LOTUGS. 2016.

³⁶⁰ Art. 3.10. LOTUGS. 2016.

³⁶¹ Art. 10.2. LOTUGS. 2016.

³⁶² Art.16-19. LOTUGS. 2016.

³⁶³ Art. 27. LOTUGS. 2016.

³⁶⁴ Art.19.4. LOTUGS. 2016.

³⁶⁵ Art. 19. LOTUGS. 2016.

³⁶⁶ Art.11.3. LOTUGS. 2016.

³⁶⁷ Art.6.4. LOTUGS. 2016.

10. Ley de Régimen Especial Galápagos (LOEG)³⁶⁸

La LOEG constituye un marco normativo esencial para la conservación y manejo sustentable del Archipiélago Galápagos. Esta ley se basa en los principios fundamentales de la Constitución ecuatoriana, pues busca garantizar el buen vivir y la preservación del patrimonio natural de las islas mediante regulaciones estrictas que priorizan la sostenibilidad ecológica, social y económica.

La ley tiene por objeto establecer las normas jurídicas que regulan las actividades relacionadas con la acuicultura y la pesca en todas sus etapas, incluyendo la extracción, cosecha, reproducción, crianza, cultivo, procesamiento, almacenamiento, distribución, comercialización (nacional e internacional) y demás actividades asociadas en el archipiélago. También busca promover la producción de alimentos sanos, proteger y conservar los recursos hidrobiológicos y sus ecosistemas, promover la investigación y asegurar el uso responsable de estos recursos. Todo ello bajo un enfoque ecosistémico, garantizando un desarrollo sostenible que respete los principios constitucionales, así como los conocimientos y métodos tradicionales y ancestrales³⁶⁹.

De esta se puede destacar una serie de principios rectores, como el principio precautorio, según el cual, en casos de riesgo de daño ambiental grave o irreversible, las autoridades deben tomar medidas preventivas aun sin certeza científica absoluta³⁷⁰. Asimismo, se reconocen los derechos de la naturaleza³⁷¹, garantizando la regeneración de los ecosistemas y su equilibrio natural en las Islas. Por otro lado, en situaciones de afectación severa, el Estado está obligado a implementar acciones de restauración ecológica³⁷², exigiendo además responsabilidades a quienes ocasionen el daño.

Otro tema relevante es el referente a la gestión y planificación ambiental del archipiélago. El 'Plan para el Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial de Galápagos'³⁷³, es el instrumento central para armonizar las decisiones de desarrollo con la conservación del patrimonio natural. Este plan es de cumplimiento obligatorio, y articula la planificación nacional y regional, asegurando que todas las actividades en el territorio respeten los límites ambientales del archipiélago. Aunado a ello, cabe resaltar el rol del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos³⁷⁴, esta entidad actúa como el ente rector para la planificación, gestión de recursos y coordinación de actividades dentro de las Islas.

Dentro del territorio se encuentran áreas protegidas clave, como el Parque Nacional Galápagos y la Reserva Marina de Galápagos³⁷⁵. Estas zonas son administradas bajo un régimen especial que regula estrictamente las actividades humanas para garantizar la preservación de su biodiversidad. Además, se establece una zona de protección marina de 60 millas náuticas para prevenir riesgos asociados al transporte de sustancias peligrosas³⁷⁶. Respecto a las áreas protegidas, estará bajo la regulación de la Autoridad Nacional del Ambiente³⁷⁷.

³⁶⁸ Ley Orgánica del Régimen Especial de la Provincia de Galápagos (LOEG). (2015). *Registro Oficial Suplemento No. 520, 11 de junio de 2015*. Ecuador.

³⁶⁹ Art. 1. LOEG. 2015.

³⁷⁰ Art. 3.1. LOEG. 2015.

³⁷¹ Art. 3.2. LOEG. 2015.

³⁷² Art.3.3. LOEG. 2015.

³⁷³ Art. 33. LOEG. 2015.

³⁷⁴ Art.4. LOEG. 2015.

³⁷⁵ Art.16. LOEG. 2015.

³⁷⁶ Art.19. LOEG. 2015.

³⁷⁷ Art. 2. LOEG. 2015.

Respecto a las actividades económicas y sustentabilidad, la normativa fomenta actividades productivas sostenibles y adaptadas a las condiciones ecológicas de las islas. Por ejemplo, la pesca artesanal se regula bajo los principios precautorio y de manejo adaptativo para garantizar el uso responsable de los recursos marinos³⁷⁸. Además, promueve el uso de energías renovables y la reducción del impacto ambiental de las actividades económicas³⁷⁹.

Esta ley representa un esfuerzo por equilibrar la conservación del patrimonio natural de las Islas con las necesidades de desarrollo de sus habitantes, haciendo visible el compromiso del país con la sostenibilidad ambiental y el respeto por los derechos de la naturaleza, el garantizar el derecho humano al ambiente sano y finalmente convirtiendo a Galápagos en un modelo mundial en gestión y conservación responsable.

11. Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca (LODAP)³⁸⁰

La LODAP es el pilar normativo para la regulación de actividades acuícolas y pesqueras en Ecuador. Esta ley esta alineada con principios constitucionales y ambientales, pues busca garantizar la sostenibilidad de los recursos hidrobiológicos, promover la soberanía alimentaria y proteger los ecosistemas marinos y costeros del país. Esta ley tiene enfoque en el desarrollo sustentable y la responsabilidad en la actividad para el bienestar social y económico.

La ley cuenta con principios constitucionales y ambientales esenciales, como el derecho a un ambiente sano, derechos de la naturaleza, enfoque precautorio sostenibilidad y trazabilidad, fomentando el uso responsable de los recursos hidrobiológicos.

Como tal, regula las actividades de extracción, reproducción, cultivo, procesamiento y comercialización de recursos hidrobiológicos con el objetivo de:

- Promover la soberanía alimentaria³⁸¹
- Conservar los ecosistemas marinos³⁸²
- Prevenir la pesca ilegal³⁸³
- Fortalecer la participación de pescadores y acuicultores³⁸⁴

Respecto a la gestión institucional, la ley establece el Sistema Nacional de Acuicultura y Pesca³⁸⁵, siendo el ente rector, responsable de la planificación, regulación y control de las actividades acuícolas y pesqueras. Mediante este sistema se busca garantizar la transparencia³⁸⁶, pues recopila y procesa datos relevantes para la gestión eficiente del sector. Además, fomenta la participación de las comunidades en la planificación y ejecución de políticas públicas para el sector.

³⁷⁸ Art. 56. LOEG. 2015.

³⁷⁹ Art.5.15. LOEG. 2015.

³⁸⁰ Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca (LODAP). (2020). *Registro Oficial Suplemento No. 187, 21 de abril de 2020.*

³⁸¹ Art. 3.b. LODAP. 2020.

³⁸² Art. 3.d. LODAP. 2020.

³⁸³ Art. 3.e. LODAP. 2020.

³⁸⁴ Art.3.f. LODAP. 2020.

³⁸⁵ Art.10. LODAP. 2020.

³⁸⁶ Art.4.i. LODAP. 2020.

Otro aspecto relevante de esta norma es que prioriza la protección de los recursos hidrobiológicos mediante planes de manejo ecosistémico³⁸⁷, zonificación de áreas de cultivo y pesca³⁸⁸ y planes de sanidad animal acuícola³⁸⁹.

Esta ley establece un modelo de desarrollo sostenible con la gestión responsable de los recursos hidrobiológicos para garantizar la sostenibilidad ambiental, la soberanía alimentaria y el bienestar de las comunidades. Estableciendo un marco jurídico con un equilibrio entre la producción económica, la protección de los ecosistemas marinos, la participación y los derechos de las generaciones presentes y futuras.

12. Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (LORHUYA)³⁹⁰

Como se mencionó, los recursos hídricos forman parte del patrimonio natural del Estado y son de su competencia exclusiva, ejercida conjuntamente por el gobierno central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados. El agua es considerada patrimonio estratégico nacional de uso público, es inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida. Es un elemento fundamental de la naturaleza y clave para garantizar la soberanía alimentaria. La LORHUYA rige en todo el territorio nacional, quedando sus disposiciones aplicables a todas las personas, nacionales o extranjeras, que se encuentren en él.

Esta Ley tiene por objeto garantizar el derecho humano al agua, además de regular y controlar la autorización, manejo, preservación, conservación y restauración de los recursos hídricos. Asimismo, regula su uso y aprovechamiento, así como su gestión integral y recuperación en todas sus fases, formas y estados físicos, para asegurar el *sumak kawsay* o buen vivir, y los derechos de la naturaleza contemplados en la Constitución.

De esta ley cabe destacar al art. 86, donde se establece la prelación en el uso del agua:

- 1) Consumo humano;
- 2) Riego que garantice la soberanía alimentaria;
- 3) Caudal ecológico; y,
- 4) Actividades productivas.

Por otro lado, establece una sección, relativa al aprovechamiento de agua para actividades productivas³⁹¹, y las condiciones de su uso³⁹². el aprovechamiento del agua está contemplado desde el aprovechamiento industrial³⁹³, minería³⁹⁴, hidrocarburos³⁹⁵.

Finalmente, se establecen una serie de disposiciones referentes a Infracciones en recursos hídricos³⁹⁶. De forma supletoria, esta norma cuenta con un reglamento, mismo que deberá ser usado en conjunto con su ley.

³⁸⁷ Art.8. LODAP. 2020.

³⁸⁸ Art.14.6. LODAP. 2020.

³⁸⁹ Art. 32. LODAP. 2020.

³⁹⁰ Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (LORHUYA). (2014). *Registro Oficial Suplemento No. 305, 6 de agosto de 2014*. Ecuador.

³⁹¹ Art. 94. LORHUYA. 2014.

³⁹² Art. 95. LORHUYA. 2014.

³⁹³ Art.107. LORHUYA. 2014.

³⁹⁴ Art.110 al 112. LORHUYA. 2014.

³⁹⁵ Art. 113 y 114. LORHUYA. 2014.

³⁹⁶ Art. 148 al 163. LORHUYA. 2014.

13. Ley para el Fortalecimiento y Desarrollo de la Producción, Comercialización, Extracción, Exportación e Industrialización de la Palma Aceitera³⁹⁷

Esta ley regula la actividad palmicultora en Ecuador, la misma promueve la sostenibilidad, desarrollo y competitividad en el sector. Como tal regula la cadena productiva de la palma aceitera en Ecuador, promoviendo su sostenibilidad y desarrollo.

En cuestiones ambientales se destaca que la Autoridad Nacional Agraria en coordinación con el Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica y los actores de la cadena agro productiva de palma aceitera, tendrán que generar una hoja de ruta progresiva para obtener certificaciones internacionales de producción sostenible y sustentable³⁹⁸, es decir, se busca que la actividad este alineada con estándares globales, de manera que se garantice que la producción nacional cumpla con prácticas responsables que promuevan la sostenibilidad ambiental y social en este sector. También, se garantiza la calidad ambiental del agua, la restricción de siembra de palma aceitera en áreas protegidas, y establecer sanciones por daños ambientales³⁹⁹.

14. Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario⁴⁰⁰

Esta ley establece normas relativas al impulso, regulación y desarrollo del sector agropecuario. De manera que se promueve el uso sostenible y racional de los recursos naturales, la generación de tecnologías adecuadas y la implementación de políticas que incrementen la productividad agropecuaria.

En cuestiones ambientales, la norma establece que la política de investigación agropecuaria priorizará la generación de tecnologías que eleven la productividad de los recursos naturales, promoviendo su manejo sostenible⁴⁰¹. Además, obliga a los productores a velar por la sanidad de su actividad procurando prevenir con la contaminación del medio ambiente⁴⁰² (ver, art. innumerado 1).

15. Normativa Secundaria de Medio Ambiente

Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente (TULSMA)⁴⁰³

Tiene por objeto regular, coordinar y establecer las normas, procedimientos y disposiciones que orientan la política ambiental en el Ecuador. Su finalidad es garantizar la protección, conservación y uso sustentable de los recursos naturales y del ambiente, promoviendo la prevención y mitigación de los impactos negativos sobre el medio natural y velando por el cumplimiento de la legislación ambiental nacional. En esencia, el TULSMA busca integrar las diversas normas que se aplican en materia ambiental para dar coherencia y eficiencia a la política ambiental del país.

³⁹⁷ Ley para el Fortalecimiento y Desarrollo de la Producción, Comercialización, Extracción, Exportación e Industrialización de la Palma Aceitera y sus Derivados. (2020). *Registro Oficial Suplemento No. 229, 24 de julio de 2020*.

³⁹⁸ Ley para el Fortalecimiento y Desarrollo de la Producción, Comercialización, Extracción, Exportación e Industrialización de la Palma Aceitera y sus Derivados. 2020. Art. 26.

³⁹⁹ Ley para el Fortalecimiento y Desarrollo de la Producción, Comercialización, Extracción, Exportación e Industrialización de la Palma Aceitera y sus Derivados. 2020. Art. 16 al 18.

⁴⁰⁰ Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario. (1979). *Registro Oficial No. 884, 20 de junio de 1979*. Ecuador.

⁴⁰¹ Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario, 1979, Art. 4.

⁴⁰² Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario, 1979. Art. innumerado 1.

⁴⁰³ Ministerio del Ambiente. (2003). *Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente*. Registro Oficial Edición Especial 2, 31 de marzo de 2003. Ecuador.

El ámbito de aplicación de este cuerpo normativo abarca a todas las personas naturales y jurídicas, tanto del sector público como privado, que realicen actividades que puedan generar impactos ambientales en el territorio ecuatoriano, incluyendo sus áreas protegidas, zonas de conservación y ecosistemas frágiles. También se aplica a los diferentes sectores de la sociedad involucrados en la explotación, uso y manejo de los recursos naturales.

El TULSMA regula aspectos importantes como, manejo de residuos sólidos, evaluaciones de impacto ambiental, control de la contaminación atmosférica, del suelo y del agua y conservación de la biodiversidad.

CAPÍTULO IV. NORMATIVA APLICABLE A LA CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL Y ECOSISTÉMICO

1. Calidad Ambiental y Patrimonio Ambiental

La conservación del patrimonio natural y ecosistémico en el Ecuador se fundamenta en un marco jurídico que articula principios constitucionales, leyes orgánicas, reglamentos y normativa técnica especializada. Este marco reconoce que los ecosistemas, la biodiversidad, los bosques, los suelos, el agua y sus funciones ecológicas son componentes esenciales del patrimonio natural del país, cuya protección es indispensable para la garantía de los derechos de la naturaleza y del derecho humano a un ambiente sano. La Constitución establece de forma expresa el deber del Estado de conservar este patrimonio, restaurarlo cuando haya sido degradado y gestionarlo bajo criterios de sostenibilidad, equidad intergeneracional y participación ciudadana.

En este contexto, el COAM y su reglamento desarrollan los instrumentos legales e institucionales para planificar, regular, controlar y restaurar los ecosistemas, asignando competencias específicas al MAATE y a los GAD. Esta sección tiene por objetivo presentar los lineamientos jurídicos e institucionales aplicables, con énfasis en los procesos de regulación, control, seguimiento y sanción de las actividades que generan impactos ambientales. Se abordan, además, los procedimientos de regularización ambiental, los mecanismos técnicos de control, y el cumplimiento de estándares establecidos para la conservación efectiva del patrimonio natural en el marco de un modelo de desarrollo sostenible.

Institucionalidad Ambiental

La gestión ambiental en el Ecuador se encuentra organizada a través de un marco institucional que establece responsabilidades diferenciadas entre los distintos niveles de gobierno. En este esquema, el MAATE tiene a su cargo funciones de rectoría, planificación, regulación, gestión, control y coordinación del sistema ambiental. De acuerdo con lo establecido en los Art. 160 y 165 del COAM, el MAATE es la entidad rectora tanto del SNDGA como del SUIA, y puede ejercer sus competencias de manera desconcentrada a través de sus Direcciones Zonales.

Por su parte, los GAD provinciales y municipales, que hayan sido acreditados ante el SUIA, también tienen competencias en esta materia. Estos GAD están facultados para regular y controlar actividades que generen impacto ambiental dentro de sus jurisdicciones, a través de sus Direcciones de Ambiente y las Comisarías ambientales, conforme a lo dispuesto en la normativa vigente. Esta estructura institucional busca asegurar la articulación entre los distintos niveles de gobierno y garantizar una gestión ambiental eficiente.

Regularización Ambiental

La regularización ambiental comprende los procedimientos necesarios para obtener autorizaciones administrativas (licencias o registros ambientales) que habiliten la ejecución de proyectos, obras o actividades que generen impactos ambientales, considerando todas sus fases: construcción, operación, mantenimiento y cierre.

Tipo de autorizaciones

El RCOAM establece que los proyectos con impactos no significativos están exentos de regularización, debiendo únicamente obtener un Certificado Ambiental⁴⁰⁴. Además, el distingue entre Registro Ambiental y Licencia Ambiental, en función del nivel de impacto determinado automáticamente por el SUIA⁴⁰⁵.

Gráfico 1. Autorizaciones Administrativas



Fuente: Elaboración propia a partir del COAM y RCOAM.

Requisitos para obtención de Registro Ambiental

De acuerdo con el Art. 429 del RCOAM, los requisitos son los siguientes:

- Registro en el SUIA
- Certificado de intersección
- Plan de Manejo Ambiental
- Consulta Ambiental para proyectos pertenecientes al sector minero e hidrocarburífero
- Emisión de resolución administrativa.

Requisitos para la obtención de Licencia Ambiental

De acuerdo con el Art. 432 del RCOAM, los requisitos son los siguientes:

- Registro en el SUIA
- Certificado de intersección
- Estudio de Impacto Ambiental y Plan de Manejo Ambiental
- Proceso de Participación Ciudadana
- Póliza o garantía por responsabilidades ambientales
- Emisión de resolución administrativa

⁴⁰⁴ Art. 427. RCOAM. 2019.

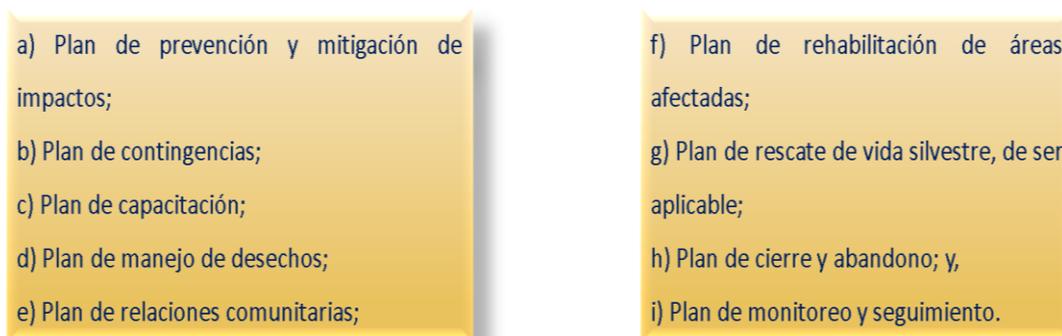
⁴⁰⁵ Art. 426. RCOAM. 2019.

Procedimiento de regularización

- **Registro en el SUIA.** Todo proceso de regularización ambiental debe ser iniciado a través del SUIA conforme el art. 177 del COAM, el mismo que determinará automáticamente el tipo de permiso ambiental de acuerdo con el impacto ambiental.
- **Certificado de Intersección.** El art. 175 del COAM, indica que, para el otorgamiento de una autorización administrativa ambiental, se debe obtener un Certificado de Intersección, el mismo que determinará si el proyecto, obra o actividad interseca con el Sistema de Áreas Protegidas, Patrimonio Forestal o Zonas Intangibles. En el caso que se determine intersección con estas áreas, se debe obtener de manera previa un pronunciamiento de viabilidad ambiental para continuar.
- **Plan de Manejo Ambiental (PMA).** Conforme el art. 435 del RCOAM el PMA es un documento que contiene todas las acciones y medidas a ser ejecutadas para prevenir, evitar, mitigar, controlar, corregir, compensar, restaurar y reparar los posibles impactos ambientales negativos, según corresponda, al proyecto, obra o actividad.

Los subplanes que lo componen son:

Figura 1. Componentes del PMA



Fuente. Elaboración propia a partir del RCOAM.

- **Estudio de Impacto Ambiental (EIA).** Conforme el art. 433 y 434 del RCOAM en el EIA se debe especificar todas las características del proyecto, como la descripción del proyecto, áreas geográficas ser intervenidas, identificación de áreas de influencia y áreas sensibles, análisis de riesgos, evaluación de impactos socioambientales y la descripción de las medidas para prevenir, mitigar y controlar las alteraciones ambientales, con su respectivo PMA y sus subplanes.
- **Consulta Ambiental.** Aplica para la regularización ambiental, de proyectos, obras o actividades de alto y mediano impacto ambiental del sector estratégico y no estratégico: y, de bajo impacto ambiental del sector hidrocarburífero y minero.

Conforme lo determina el art. 462 del COAM, este proceso garantiza el diálogo y debate público libre e informado. entre el Estado como sujeto consultante y la comunidad como sujeto consultado. Este diálogo garantiza el proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental. Asimismo, la corte constitucional considera que la consulta ambiental debe ser efectuada en acompañamiento de la Defensoría del Pueblo y participación de GAD dependiendo de la posible afectación por la emisión de la autorización.

El Decreto Ejecutivo 754⁴⁰⁶ (que reforma al RCOAM y vigente hasta la expedición de una Ley de Consulta Ambiental) ha establecido dos fases para llevar a cabo la consulta ambiental:

- i. **Fase Informativa:** Comprende 48 días, en los cuales se debe implementar mecanismos de convocatoria de la consulta como, colocación de carteles, invitaciones, publicación en redes sociales, asambleas, talleres, entre otros. Además, esta fase se recepta opiniones y observaciones: comprende 10 días.
 - ii. **Fase consultiva:** Comprende 23 días, donde se lleva a cabo una Asamblea Constitutiva donde se presentan las opiniones u observaciones a los estudios y se elabora un informe de sistematización.
- **Póliza o garantía de responsabilidades ambientales.** El operador de las autorizaciones que requieren de EIA obligatoriamente deben presentar una póliza o garantía financiera por responsabilidades ambientales, dicha póliza debe estar destinada específicamente a cubrir las responsabilidades ambientales que se deriven de la actividad autorizada⁴⁰⁷.
 - **Control y Seguimiento a la Calidad Ambiental.** Las herramientas de gestión que permiten realizar un seguimiento y control sistemático y permanente, continuo o periódico para verificar el cumplimiento ambiental. Entre ellos tenemos: Monitoreos, Muestreos, Informes ambientales de Cumplimiento (IAC) y Auditorías Ambientales de Cumplimiento (AAC)⁴⁰⁸.
 - **Monitoreos.** Los monitoreos son realizados a la calidad de suelo, aire y agua; mediante reportes que permiten evaluar los recursos naturales y gestión de cumplimiento del PMA y de la autorización ambiental, dichos resultados se deben reportar a la autoridad⁴⁰⁹.
 - **Muestreos.** El muestreo consiste en la toma de muestra para evaluar y analizar la calidad ambiental, estos son gestionados por los operadores para cumplir con el plan de monitoreo del PMA. Este muestreo debe ser realizado por un laboratorio acreditado puesto que en los mismos se determina el cumplimiento de los límites máximos permisibles de agua, suelo y aire⁴¹⁰.
 - **Informes Ambientales de Cumplimiento (IAC):** Los operadores regularizados a través de Registro Ambiental deben presentar sus IAC con la finalidad de que la autoridad evalúe su cumplimiento normativo, al PMA y a la autorización ambiental. Estos informes deben presentar al año de haber obtenido la autorización y de manera posterior cada dos años y su plazo de presentación es un mes máximo desde que se cumplió el periodo evaluado. La autoridad tiene el plazo máximo de tres meses para aprobar, observar o rechazar el IAC⁴¹¹.
 - **Auditorías Ambientales de Cumplimiento (AAC):** Los operadores regularizados a través de licencia ambiental deben presentar sus AAC para verificar el cumplimiento a los planes de monitoreo, al PMA, a la autorización y a la normativa ambiental. Las AAC se deben realizar al año de haber obtenido la autorización y de manera posterior cada tres años.

⁴⁰⁶ Presidencia de la República del Ecuador, Decreto Ejecutivo No. 754, Reforma al Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, Registro Oficial Suplemento No. 323, 2 de junio de 2023.

⁴⁰⁷ Art. 183. COAM. 2017.

⁴⁰⁸ Art. 199 al 210. COAM. 2017.

⁴⁰⁹ Art. 483. RCOAM. 2019.

⁴¹⁰ Art. 486. RCOAM, 2019.

⁴¹¹ Art. 488, 489 y 490. RCOAM, 2019,

Previo a la realización de auditorías el Acuerdo Ministerial 061 dispone que el operador elabore y presenten Términos de Referencia, en los cuales se determinará y focalizará el alcance de la AAC.

La autoridad tiene el plazo máximo de tres meses para aprobar, observar o rechazar la AAC, cumplido dicho plazo el art. 207 del COAM establece que debe conferirse la aprobación de la auditoría.

Por otro lado, es importante considerar que las AAC no pueden ser elaboradas por el mismo consultor que realizó el EIA, ni una AAC de un periodo anterior, así como tampoco por personal que se encuentre en relación de dependencia⁴¹².

- **Hallazgos de los mecanismos de control y seguimiento:** De los mecanismos de seguimiento y control efectuados, la autoridad ambiental puede determinar hallazgos que pueden ser Conformidades (C) y No Conformidades (NC). Las C se determinan cuando se ha cumplido con lo establecido en el PMA, obligaciones de la autorización y norma ambiental, y las NC se determinan al incumplirlos, en virtud de ello, las NC pueden calificarse según su incumplimiento serán menores o mayores. Por otro lado, la autoridad se encuentra facultada para emitir observaciones ante los procedimientos que pudieren afectar la gestión ambiental.

Cuando se haya detectado incumplimientos al PMA o a la normativa, se deberá presentar un Plan de Acción para corregir los incumplimientos, en el término de 15 días desde la notificación; por otro lado, cuando exista impactos ambientales producidos por una emergencia no contemplada, deberá presentarse un Plan Emergente en el término de 2 días de producido el evento⁴¹³.

- **Plan de Cierre y abandono.** El operador que requiera el cierre y abandono de su obra, actividad o proyecto debe presentar una actualización al Plan de Cierre y Abandono aprobado en su PMA en donde debe incluir como mínimo:
 - La identificación de impacto ambientales que se generen en esta fase;
 - Medidas de manejo del área;
 - Medidas de restauración de áreas;
 - Planos y mapas de localización de infraestructura;
 - Obligaciones derivadas de actos administrativos y documentos que demuestren el cumplimiento.

En virtud de ello, la autoridad tiene un término de 45 días para aprobar, observar o rechazar la solicitud, previo a la realización de inspección in situ⁴¹⁴.

Calidad ambiental y límites permisibles

El Acuerdo Ministerial 97A, establece los límites máximos permisibles (LMP) de contaminantes de los recursos agua, suelo y aire, los mismos que son establecidos para determinar su calidad mediante concentraciones numéricas o un enunciado descriptivo que indiquen un uso benéfico del recurso. Estos LMP deben ser cumplidos por todos los operadores en el ejercicio de sus actividades, y su cumplimiento es verificado a través de muestreos periódicos.

⁴¹² Art. 492, 493 y 495. RCOAM. 2019.

⁴¹³ Art. 498 al 508. RCOAM. 2019.

⁴¹⁴ Art. 508. RCOAM. 2019.

- **Recurso agua:** se encuentra en el anexo 1 y establece los criterios de calidad de agua donde se encuentran establecidos para asegurar su salubridad y aptitud de acuerdo con sus distintos usos, como el consumo humano, vida acuática y silvestre, riego, pecuario, estético y recreativo. Así también, regula los LMP de descarga de efluentes al sistema de alcantarillado, cuerpos de agua dulce y agua marina.
- **Recurso suelo:** se encuentra en el anexo 2 y establece los criterios de calidad de suelo, donde determinan valores respecto a LMP de uso de contaminantes de acuerdo con su uso de suelo, determinación de parámetros de calidad ambiental, así como métodos y procedimientos para remediación de suelos contaminados.
- **Recurso aire:** se encuentra en los anexos 3 y 4 y establece los criterios de calidad del aire, donde se encuentran los LMP de la concentración de emisiones de contaminantes que pueden producir las fuentes fijas como las calderas, turbinas a gas, motores de combustión interna, en los procesos industriales; así como también los LMP de concentraciones de contaminantes no convencionales.
- **Ruido:** se encuentra en el anexo 5 y establece los LMP de emisiones de ruido por fuentes fijas y móviles con la finalidad de preservar la salud y bienestar de las personas y del medio ambiente, a fin de evitar la contaminación acústica. Para ello se han diferentes LMP de acuerdo al horario y la fuente de emisión del ruido.

Daño ambiental y reparación integral

De acuerdo a lo establecido en el art. 807 del RCOAM:

“el daño ambiental es toda alteración significativa que por acción u omisión produzca efectos adversos al ambiente y sus componentes, que afecte a especies, así como a la conservación y equilibrio de ecosistemas; y, por otro lado, el pasivo ambiental es aquel daño que ha sido reparado o restaurado, pero de forma inadecuada o incompleta y que constituye un riesgo a los componentes ambientales”.

Para su determinación deben considerarse los siguientes criterios:

- Magnitud;
- Extensión;
- Dificultad de reversibilidad de impactos ambientales;
- Afectación al estado de conservación y funcionamiento de los ecosistemas y su integridad física;
- Capacidad de renovación de los recursos;
- Alteración de los ciclos naturales;
- La riqueza, sensibilidad y amenaza de las especies;
- La provisión de servicios ambientales;
- Riesgos para la salud humana asociados al recurso afectado.

Su determinación debe ser realizada en sede administrativa por la Autoridad Ambiental Competente (ACC), iniciando un proceso de determinación de daño ambiental, el mismo que será desarrollado en dos etapas que son:

1. Caracterización preliminar;
2. Investigación detallada.

A partir de los resultados obtenidos, la AAC podrá iniciar el respectivo procedimiento administrativo sancionador para a través de resolución determinar el daño ambiental y la infracción. Una vez determinado, la AAC puede ordenar el Plan de Reparación Integral, conforme los art. 813 y 814 del RCOAM, el mismo que deberá contener medidas:

1. Contingencia, mitigación y corrección;
2. Remediación y restauración;
3. Compensación e indemnización; y
4. Seguimiento y evaluación.

La autoridad puede aprobar u observar el Plan de Reparación Integral presentado y verificar su cumplimiento.

Régimen sancionador

La autoridad mediante acto administrativo motivado puede aplicar medidas provisionales preventivas para cesar un riesgo u ocurrencia flagrante o no de daño ambiental. Como medidas provisionales preventivas se pueden aplicar las siguientes:

1. Paralización o suspensión de actividades;
2. Retención o inmovilización según sea el caso de la vida silvestre o cualquier material o producto;
3. Clausura provisional de centros de almacenamiento, transformación y comercialización.

Dichas medidas deberán ser confirmadas, modificadas o extinguidas al iniciarse el procedimiento administrativo para lo cual se tiene un término de 10 días.

La potestad sancionadora fortalece la gestión ambiental y sanciona infracciones administrativas ambientales, por lo que la Autoridad Ambiental, con base en el Código Orgánico Administrativo, puede iniciar un procedimiento administrativo sancionador de oficio o por denuncia para sancionar las infracciones a las que hubiere lugar, siendo estas, actos de acción u omisión que impliquen transgresión a la normativa ambiental y que se encuentren tipificadas como tal.

La imposición de sanciones debe guardar proporcionalidad entre la gravedad y el hecho que se sanciona, por lo que el COAM ha establecido sanciones leves, graves y muy graves. Es importante considerar para la imposición de sanciones, también se debe tener en cuenta la capacidad económica del infractor con la debida aplicación de atenuantes y agravantes de existir.

El art. 323 del COAM indica que la capacidad económica se determina con base a los ingresos brutos obtenidos y registrados en el Impuesto a la Renta (IR) del ejercicio fiscal anterior, por lo que divide en 4 grupos de la siguiente forma:

- Grupo A: ingresos entre 0 y 1fracción básica gravada para IR;
- Grupo B: ingresos entre 1 y 5 fracciones básicas gravadas para IR;
- Grupo C: ingresos entre 5 y 10 fracciones básicas gravadas para IR;
- Grupo D: ingresos de 10 en adelante fracciones básicas gravadas para IR.

Es importante considerar que la fracción básica gravada es de USD. 11.722.

El cumplimiento de la normativa ambiental es fundamental para prevenir daños al ambientales, garantizar un desarrollo sostenible y evitar imposición de sanciones ambientales.

2. Pesca ilegal

El delito de pesca ilegal es una infracción que atenta contra los recursos naturales del país, poniendo en peligro los ecosistemas marinos y acuáticos, así como la biodiversidad. En el contexto ecuatoriano, este tipo de delito se encuentra regulado en el COIP, específicamente en el art. 247, que establece las conductas punibles relacionadas con la pesca ilegal.

La pesca ilegal es una de las principales amenazas a los recursos marinos, especialmente en un país como Ecuador, que posee una gran diversidad biológica y un acceso privilegiado a los océanos Pacífico y las aguas interiores. El análisis de este delito es fundamental para promover la protección de los recursos naturales y la aplicación efectiva de la justicia penal.

Esta sección tiene como objetivo desglosar el art. 247 del COIP, explicando los elementos del delito, las sanciones correspondientes y presentando ejemplos prácticos para facilitar su comprensión. Además, se ofrecerá una reflexión sobre la importancia de la legislación en la protección de los recursos pesqueros y la necesidad de garantizar su cumplimiento.

Delito de Pesca Ilegal en el Ecuador

Ecuador es un país con una extensa costa que alberga una gran biodiversidad marina. La actividad pesquera es una fuente significativa de ingresos y alimentación para muchas comunidades. Sin embargo, la sobreexplotación de los recursos pesqueros, la pesca no regulada y la pesca ilegal han llevado a la disminución de varias especies marinas. Esto no solo afecta la economía nacional, sino que también pone en riesgo el equilibrio ecológico.

La pesca ilegal se define como aquella que se realiza sin el cumplimiento de las normas legales establecidas, lo que incluye la pesca en áreas protegidas, el uso de métodos prohibidos, el incumplimiento de las cuotas de captura, y la pesca de especies en peligro de extinción, entre otros.

El COIP, en su art. 247, regula este tipo de conductas al establecer sanciones penales para quienes realicen actividades de pesca ilegal. Este marco legal tiene como objetivo proteger los recursos pesqueros y garantizar la sostenibilidad de los ecosistemas marinos y acuáticos en Ecuador.

El art. 247 del COIP: análisis y elementos del delito

Este artículo establece lo siguiente:

“La persona que cace, pesque, tale, capture, recolecte, extraiga, tenga, transporte, introduzca, almacene, trafique, provea, maltrate, se beneficie, permute o comercialice, especímenes o sus partes, sus elementos constitutivos, productos y derivados, de flora o fauna silvestre terrestre, marina o acuática, de especies listadas como protegidas por la Autoridad Ambiental Nacional o por instrumentos o tratados internacionales ratificados por el Estado, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años.

Se aplicará el máximo de la pena prevista si concurre alguna de las siguientes circunstancias:

1. El hecho se cometa en período o zona de producción de semilla o de reproducción o de incubación, anidación, parto, crianza o crecimiento de las especies; o, en veda.
2. El hecho se realiza sobre especies amenazadas, en peligro de extinción, endémicas, transfronterizas o migratorias

Si se determina la participación y responsabilidad de una persona jurídica en el cometimiento de la infracción; o, si el hecho se atribuye al incorrecto ejercicio de su derecho para actividades de caza, pesca, marisqueo o investigación, la sanción comprenderá además la clausura temporal por un tiempo igual al de la privación de la libertad dispuesta para la persona natural. La misma inhabilitación será dispuesta para los socios o accionistas de la persona jurídica.

Se exceptúan de la presente disposición, únicamente la cacería, la pesca o captura por subsistencia, las prácticas de medicina tradicional, así como el uso y consumo doméstico de la madera realizada por las comunidades, pueblos y nacionalidades en sus territorios, cuyos fines no sean comerciales ni de lucro, los cuales deberán ser regulados por la Autoridad Ambiental Nacional”.

Como tal, este artículo regula la pesca ilegal de manera general, considerando las siguientes acciones punibles:

Elementos del Delito de Pesca Ilegal

a) Acción delictiva: realización de actividades de pesca ilegal.

El primer elemento de este delito es la realización de actividades de pesca. Esta actividad debe ser ilegal, lo que significa que debe violar las disposiciones legales que regulan la pesca en Ecuador. Esto incluye:

- Pescar en áreas protegidas, como parques nacionales, reservas marinas o zonas de conservación.
- Uso de métodos no permitidos por la legislación pesquera, tales como el uso de explosivos, venenos o redes prohibidas.
- Pesca de especies protegidas o en veda, lo cual está expresamente prohibido por las autoridades competentes.

b) Intención o dolo: para que esta acción sea considerada un delito, debe realizarse con dolo, es decir, con la intención de realizar la pesca ilegal. Si la acción se realiza sin el conocimiento de que se está cometiendo un ilícito, puede ser considerada una infracción administrativa, pero no necesariamente un delito penal.

c) Daño potencial a los recursos naturales: la pesca ilegal tiene el potencial de generar un daño significativo a los recursos pesqueros y al ecosistema marino. Esto incluye la disminución de las poblaciones de especies marinas, el deterioro de hábitats naturales y la alteración del equilibrio ecológico de los océanos y ríos.

Tipos de Pesca Ilegal

A continuación, se describen algunos tipos de pesca ilegal que son castigados por el art. 247 del COIP, junto con ejemplos prácticos para ilustrar cómo estas conductas se ajustan al delito penal:

- **Pesca en áreas protegidas.** El Ecuador cuenta con varias áreas protegidas, tanto marinas como acuáticas, que están destinadas a preservar la biodiversidad. Pescar en estos lugares sin la debida autorización es una forma de pesca ilegal.

Ejemplo: un grupo de pescadores decide capturar tiburones en la Reserva Marina de Galápagos sin contar con los permisos adecuados. La actividad no solo está

prohibida por las leyes ecuatorianas, sino que también está penada con una sanción penal, pues se está llevando a cabo en una zona de conservación de especies marinas.

- **Uso de métodos prohibidos.** La utilización de métodos destructivos para capturar peces, como explosivos, venenos, o redes de arrastre no reguladas, está prohibida por las leyes de pesca. Estas técnicas son extremadamente dañinas para los ecosistemas acuáticos y, por lo tanto, se consideran ilegales.

Ejemplo: un barco pesquero utiliza explosivos para aturdir a los peces en el fondo marino, lo que genera un daño masivo al ecosistema marino, afectando no solo a los peces capturados, sino también a otras especies y hábitats. Esta actividad está penada por el COIP con una pena privativa de libertad de hasta cinco años si se realiza en áreas protegidas o con métodos altamente destructivos.

- **Pesca de especies en veda o en peligro de extinción.** La pesca de especies que están en veda, es decir, aquellas que no pueden ser capturadas debido a la temporada de reproducción, o de especies en peligro de extinción, es otro tipo de pesca ilegal.

Ejemplo: durante la temporada de veda del atún rojo en las aguas del Pacífico ecuatoriano, un pescador captura y comercializa este pez en el mercado. La acción está claramente prohibida por la normativa pesquera, ya que afecta el equilibrio de la especie y su capacidad para reproducirse, lo que genera una sanción penal.

Sanciones por pesca ilegal según el art. 247 del COIP

El art. 247 del COIP establece las siguientes sanciones para quienes realicen actividades de pesca ilegal: pena privativa de libertad de uno a tres años para aquellos que realicen actividades de pesca ilegal y se aplicará el máximo de la pena, es decir, tres años cuando la pesca ilegal se realice:

1. En período o zona de producción de semilla o de reproducción o de incubación, anidación, parto, crianza o crecimiento de las especies; o, en veda.
2. Sobre especies amenazadas, en peligro de extinción, endémicas, transfronterizas o migratorias.
3. Dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, áreas especiales para la conservación de la biodiversidad, patrimonio forestal nacional o en ecosistemas frágiles.
4. Produzca daños graves a la biodiversidad o los recursos naturales.
5. Se cometa utilizando técnicas o medios no permitidos por la normativa nacional.

Para la determinación de cuáles especies están protegidas se debe hacer remisión al art. 256 del COIP y Acuerdo Ministerial Nro. 084 del 10 de junio de 2015 y publicado en el Registro Oficial, segundo suplemento, Nro. 598 del 30 de septiembre de 2015.

Además, la ley contempla sanciones adicionales como:

- Multas económicas que podrían ser impuestas tanto a los pescadores como a las empresas pesqueras que incurran en esta infracción.
- Decomiso de los productos pesqueros obtenidos ilegalmente.
- Suspensión o cancelación de licencias de pesca para quienes reincidan en estas prácticas.

De la suspensión condicional de la pena

El COIP de Ecuador establece una serie de disposiciones relacionadas con la aplicación de penas para diversas infracciones, entre las que se encuentran las conductas que afectan el medio ambiente. En particular, el art. 630 del COIP introduce la figura de la suspensión condicional de la pena, un mecanismo que permite que, en determinadas circunstancias, la pena de privación de libertad impuesta a una persona sea suspendida, bajo el cumplimiento de ciertas condiciones.

Uno de los aspectos cruciales es entender si esta suspensión condicional de la pena es aplicable a delitos de naturaleza ambiental, en particular aquellos relacionados con la pesca ilegal, regulada en el Art. 247 del COIP.

Por tanto, se busca abordar los aspectos fundamentales de la suspensión condicional de la pena, examinar su posible aplicabilidad a los delitos ambientales, especialmente en el contexto de la pesca ilegal, y discutir si los elementos de esta figura pueden ser utilizados para beneficiar a los infractores de delitos contra el medio ambiente.

- **Suspensión condicional de la pena (Art. 630 COIP).** La suspensión condicional de la pena es una herramienta que busca no solo aliviar la carga del sistema penal, sino también permitir que los infractores puedan reinserirse a la sociedad, siempre y cuando demuestren una actitud positiva y cumplan con ciertos requisitos establecidos por el juez.

Para que la suspensión condicional de la pena sea viable, deben cumplirse las siguientes condiciones:

1. Delito con pena no superior a cinco años: El delito por el cual se impone la pena debe ser punible con una pena de prisión que no supere los cinco años con la excepción de ciertos delitos que serán analizados posteriormente;
2. Condición de no tener antecedentes penales por delitos dolosos: El condenado no debe haber sido previamente condenado por otro delito doloso con pena privativa de libertad.
3. Compromiso con la reinserción social: El condenado debe comprometerse a cumplir con las condiciones impuestas por el juez, las cuales pueden incluir la reparación del daño, la participación en programas de reinserción social, entre otras.
4. Probabilidad de no reincidencia: Debe existir una probabilidad razonable de que la persona no cometa nuevos delitos.

Este mecanismo tiene como objetivo fomentar la reintegración social del infractor, promoviendo su rehabilitación sin necesidad de que cumpla una condena privativa de libertad, siempre que cumpla con las condiciones impuestas.

- **La Suspensión Condicional de la Pena en los Delitos Ambientales.**

En el marco del COIP, los delitos ambientales ocupan un lugar destacado debido a la gravedad que tienen las infracciones contra la naturaleza. El Art. 247 del COIP, que regula la pesca ilegal, es un ejemplo claro de un delito que afecta gravemente los recursos naturales, en particular los ecosistemas marinos y acuáticos, que son esenciales tanto para la biodiversidad como para las actividades económicas del país.

El Art. 247 establece las siguientes penas:

"La persona que realice actividades de pesca ilegal, en cualquiera de sus formas, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años. Si la pesca ilegal se realiza en áreas protegidas o se emplean métodos prohibidos, la pena será de tres a cinco años."

Estas penas, que en muchos casos son inferiores a los cinco años, abren la posibilidad de aplicar la suspensión condicional de la pena, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos en el art. 630 del COIP. Pero ¿aplica para los casos de delitos ambientales?

Análisis de la aplicabilidad de la suspensión condicional de la pena al delito de pesca ilegal

¿Es la suspensión condicional de la pena aplicable al delito de pesca ilegal?

En principio, el delito de pesca ilegal contenido en el art. 247 del COIP tendría la apariencia de poder ser susceptible de la aplicación de la suspensión condicional de la pena. Esto se debe a que las penas establecidas en este artículo son de uno a tres años en su modalidad general, y de tres a cinco años cuando se cometen agravantes, lo que las coloca dentro del rango de pena que puede ser suspendida condicionalmente, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 630 del COIP. Sin embargo, la misma disposición establece como primer requisito:

"1. Que la pena privativa de libertad prevista para el tipo penal no exceda de cinco años. **No procederá en los casos de delitos** contra la integridad sexual y reproductiva, violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, contra los recursos mineros, **el ambiente** o la seguridad pública, ni en los delitos de obstrucción de la justicia, peculado, enriquecimiento ilícito, cohecho, concusión, tráfico de influencias, oferta de tráfico de influencias, testaferrismo, sobrepagos en contratación pública, ingreso de artículos prohibidos a centros de privación de libertad; y, actos de corrupción en el sector privado" (énfasis agregado).

Por lo tanto, si *a priori* pareciese que la suspensión condicional de la pena podría aplicarse para delitos ambientales, la misma norma prohíbe la aplicación. Necesario hacer hincapié ya que en la práctica se ha observado como (i) los sentenciados solicitan este beneficio; y, (ii) lamentablemente algunos administradores de justicia se los otorgan. En el caso (ii) señalado en líneas anteriores la actuación del operador de justicia podría recaer en error inexcusable y, por ende, sujeto de las sanciones disciplinarias correspondientes.

En conclusión, la pesca ilegal no solo es un delito que afecta la economía del país, sino que también tiene graves repercusiones en el medio ambiente, poniendo en peligro la biodiversidad marina y acuática. La regulación de la pesca en Ecuador busca garantizar la sostenibilidad de los recursos pesqueros para las futuras generaciones, promoviendo un uso responsable de los mismos. Es fundamental que tanto las autoridades competentes como los ciudadanos comprendan la importancia de la legislación en este ámbito y colaboren en la prevención de delitos relacionados con la pesca ilegal. La educación sobre los métodos de pesca sostenibles, el respeto por las áreas protegidas y el cumplimiento de las normativas pesqueras son esenciales para preservar los ecosistemas acuáticos y la seguridad alimentaria del país.

El art.247 del COIP es una herramienta legal importante en la lucha contra la pesca ilegal, y su correcta aplicación contribuye a la protección de los recursos naturales de Ecuador, asegurando un futuro sostenible para todos los ecuatorianos

3. Actividad minera

Para realizar un estudio de la minería en el Ecuador el análisis debe partir de la conceptualización del Derecho Ambiental, para entenderlo como la ciencia que pretende regular las conductas del hombre en su relación con el medio ambiente y en particular encargada de gestionar los inevitables impactos de su actividad sobre el ambiente, a fin de mantener un equilibrio en estas relaciones⁴¹⁵; es decir, es preciso definir que el Derecho Ambiental se desarrolla bajo los ejes de sostenibilidad, resiliencia, conservación de la naturaleza, medidas preventivas; y, principio precautorio.

Esta sección se enfoca en la regulación ambiental de la industria minera y las medidas preventivas, que de acuerdo con el marco jurídico ambiental en el Ecuador se caracterizan por tender a la prevención del daño y que, por lo contrario, es un enfoque que se ve altamente vulnerado en las actividades de extracción ilegal de minerales en el Ecuador, ocasionando impactos ambientales de muy difícil o de imposible reparación.

Para cumplir con el objetivo de evitar el daño ambiental, se recurre a diferentes estrategias como pueden ser la educación, la concienciación, y/o la divulgación de estudios científicos en términos sencillos (o razonablemente comprensibles) de manera que la comunidad internacional, pero sobre todo la ciudadanía, sepa qué está pasando y quién está haciendo qué en un determinado territorio o área; es así que, en el Ecuador contamos con un proceso de regularización ambiental por el cual, toda actividad, obra o proyecto debe obtener una autorización ambiental de acuerdo con el nivel de impacto que prevé generar.

En el caso particular de la minería, es preciso recordar que se trata de una industria fundamental que se dedica a la extracción de minerales y otros materiales geológicos valiosos de la corteza terrestre. Esta actividad ha sido esencial para el desarrollo de la civilización, pues proporciona diferentes recursos necesarios para la construcción, el transporte, la medicina y la producción de energía.

Desde una perspectiva geológica, la minería implica la identificación y evaluación de depósitos minerales, que son concentraciones naturales de sustancias que pueden ser extraídas de manera rentable. Estos depósitos pueden encontrarse en diversas formas, como vetas, capas o masas irregulares, y su formación está relacionada con procesos geológicos como la actividad volcánica, la sedimentación y la metamorfosis.

En la siguiente figura se pueden encontrar los diferentes proyectos mineros concesionados legalmente a lo largo del territorio ecuatoriano, dentro de los cuales se deben resaltar que únicamente dos de ellos están en etapa de producción (ambos se encuentran al sureste del país en la provincia de Zamora Chinchipe).

⁴¹⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Derecho ambiental y desarrollo sostenible. Nairobi: PNUMA, 2003. Recuperado de: <http://www.pnuma.org/deramb/actividades/gobernanza/cd/Biblioteca/Derecho%20ambiental/25%20Derecho%20ambiental%20y%20desarrollos%20sostenible.pdf>

Figura 2. Concesiones mineras en el Ecuador y su ubicación geográfica



Fuente: Cámara de Minería del Ecuador, 2024.

Por lo mencionado, es preciso que se puntualicen distintos conceptos especialmente útiles para esta sección:

Tipos de Minería⁴¹⁶

- **Metálica:** es aquella que opera para extraer metales preciosos (oro, plata y los metales del grupo del platino), los metales siderúrgicos (hierro, níquel, cobalto, titanio, vanadio y cromo), los metales básicos (cobre, plomo, estaño y zinc), los metales ligeros (magnesio y aluminio), los metales nucleares (uranio, radio y torio) y los metales especiales (litio, germanio, galio y arsénico).
- **No Metálica:** es aquella que extrae los materiales de construcción, como la arena, la grava, las arcillas, la caliza y los esquistos -materia prima del cemento- el granito y el mármol. Así también los minerales industriales como el potasio y azufre, el cuarzo, la trona, la sal común, el amianto, el talco, el feldespato y los fosfatos.

Tipos de Minas⁴¹⁷

- **Subterránea:** es aquella que se desarrolla por debajo de la superficie del terreno. En esta modalidad se hace necesaria la construcción de túneles, pozos, chimeneas, galerías y cámaras. Este tipo de explotación suele darse cuando el mineral se encuentra a gran profundidad o cuando las zonas intervenidas son ambientalmente más sensibles.

⁴¹⁶ Equipo MMSD América del Sur, "Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable en Ecuador", en *Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable en América del Sur*, Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente [CIPMA] y Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo [IDRC] - Iniciativa de Investigación sobre Políticas Mineras [IIPM] (Victor L. Bacchetta, 2002), 623.

⁴¹⁷ Ibidem.

- **A cielo abierto (OPEN PIT):** es el tipo de explotación que tiene lugar en la superficie, debido a que el yacimiento no está a profundidad considerable. Para que una mina a cielo abierto pueda ser llevada a cabo, es precisa la excavación (mediante maquinaria o explosivos) de los terrenos que rodean al yacimiento.

Aquel material que no sea aprovechable en la explotación es denominado estéril y se deposita en escombreras situadas fuera del recinto de la mina, que se utilizará en el futuro para restaurarla, una vez que se agote.

- **Block Cave:** la espeleología de bloques (*Block Cave*) es un método de minería subterránea de roca dura que consiste en socavar un yacimiento para que se derrumbe progresivamente por su propio peso. Es la versión subterránea de la minería a cielo abierto.

En este método se socava una gran sección de roca, creando una caverna artificial que se va llenando de escombros a medida que se derrumba. Este mineral roto cae en una serie preconstruida de embudos y túneles de acceso por debajo de la masa de mineral rota. Estas minas están protegidas del mineral que se derrumba dentro de una masa de roca en forma de búnker.

Es importante tener en cuenta que, la determinación del tipo de mina solo será posible una vez que se han llevado a cabo las actividades de exploración pertinentes. Así mismo, es necesario destacar que esta determinación no es decisión simple del concesionario, sino se tiene que basar en la geología y las condiciones topográficas del área de exploración.

Minería formal en Ecuador

Al tratarse de una industria netamente técnica, la minería legal en Ecuador se desarrolla bajo un marco normativo robusto y estricto que busca regular las actividades mineras y proteger el medio ambiente con altos estándares técnicos.

- **Minería Artesanal⁴¹⁸:** Es una forma de extracción de minerales que se realiza de manera manual, depende principalmente del trabajo con herramientas simples y rudimentarias como picos, palas, bateas; y, máquinas de carga limitadas. La minería artesanal es intensiva en mano de obra y suele involucrar a familias enteras o comunidades.

Desde una perspectiva geológica, la minería artesanal se enfoca en la explotación de depósitos superficiales o de fácil acceso. Los mineros artesanales suelen buscar oro, diamantes, piedras preciosas y otros minerales valiosos que se encuentran en ríos, arroyos y yacimientos superficiales.

La Ley de Minería en su artículo innumerado siguiente al artículo 134 determina que la capacidad de producción y procesamiento de este régimen es:

- ✓ **Metálicos:** hasta 10 toneladas por día en minería subterránea y 120 metros cúbicos por día en minería de aluviales.
- ✓ **No Metálicos:** hasta 50 toneladas por día.
- ✓ **Materiales de Construcción:** hasta 100 metros cúbicos por día en minería de aluviales o materiales no consolidados; y 50 toneladas métricas por día en minería a cielo abierto en rocas duras.

⁴¹⁸ Luis Fernando Durango Roldán, *Medio Ambiente y Licencias Ambientales*, (Bogotá, Colombia: Leyer Ltda., 2000).

- **Pequeña Minería⁴¹⁹**: Se caracteriza por su escala reducida y el uso de tecnologías menos avanzadas en comparación con la minería a mediana escala. Desde una perspectiva geológica, la pequeña minería se enfoca en la explotación de depósitos minerales que son accesibles y económicamente viables a pequeña escala. Los mineros suelen trabajar en yacimientos superficiales o en vetas de fácil acceso, utilizando métodos manuales o maquinaria ligera.

La pequeña minería proporciona empleo y sustento a varias personas en áreas rurales, mejorando los ingresos y las condiciones de vida de las comunidades locales, pero también puede estar asociada con condiciones de trabajo precarias y falta de acceso a servicios básicos. La formalización y regulación de esta actividad son esenciales para garantizar su sostenibilidad y seguridad.

La Ley de Minería en su artículo innumerado siguiente al artículo 138 determina que la capacidad de producción y procesamiento de este régimen es:

- ✓ **Metálicos**: hasta 300 toneladas por día en minería subterránea; hasta 1000 toneladas por día en minería a cielo abierto; y hasta 1500 metros cúbicos por día en minería aluvial.
 - ✓ **No Metálicos**: hasta 1000 toneladas por día.
 - ✓ **Materiales de Construcción**: hasta 800 metros cúbicos para minería en terrazas aluviales; y 500 toneladas métricas por día en minería a cielo abierto en roca dura.
- **Mediana Minería⁴²⁰**: Se caracteriza por el uso de tecnologías más avanzadas que la pequeña minería, pero sin llegar a la complejidad y magnitud de la gran minería. Desde una perspectiva geológica, la mediana minería se enfoca en la explotación de depósitos minerales que son accesibles y económicamente viables a una escala intermedia. Los mineros utilizan maquinaria pesada y equipos más sofisticados que en la pequeña minería, lo que les permite extraer y procesar mayores volúmenes de mineral. La identificación de estos depósitos se basa en estudios geológicos detallados y técnicas avanzadas de exploración en los que se ha llegado a cuantificar reservas que permitan efectuar la explotación de estas por sobre el volumen de procesamiento establecido para el régimen especial de pequeña minería.

Proporciona empleo a un número significativo de personas que suelen tener una mayor especialización y capacitación técnica, por lo que contribuye significativamente a la economía local y nacional, proporcionando ingresos y mejorando las condiciones de vida de las comunidades cercanas.

La mediana minería puede tener un impacto ambiental considerable, por lo que es fundamental implementar prácticas sostenibles y regulaciones estrictas para minimizar estos impactos y garantizar la protección del medio ambiente.

La Ley de Minería en su artículo innumerado siguiente al artículo 133 determina que la capacidad de producción y procesamiento de este régimen es:

⁴¹⁹ Ibidem.

⁴²⁰ Ibidem.

- ✓ **Metálicos:** de 301 hasta 1000 toneladas por día en minería subterránea; de 1001 hasta 2000 toneladas por día en minería a cielo abierto; y desde 1501 hasta 3000 metros cúbicos por día en minería aluvial.
 - ✓ **No Metálicos:** desde 1001 hasta 3000 toneladas por día.
 - ✓ **Materiales de Construcción:** desde 801 hasta 2000 metros cúbicos para minería en terrazas aluviales; y desde 501 hasta 1000 toneladas métricas en minería a cielo abierto en roca dura.
- **Gran Minería⁴²¹:** la gran minería se enfoca en la explotación de depósitos minerales que son accesibles y económicamente viables únicamente con uso de maquinaria pesada y tecnologías avanzadas de procesamiento para extraer y procesar grandes volúmenes de mineral. La identificación de estos depósitos se basa en estudios geológicos detallados y técnicas avanzadas de exploración

Así como la mediana minería, también proporciona empleo a un número significativo de personas que suelen tener una mayor especialización y capacitación técnica, por lo que contribuye significativamente a la economía local y nacional.

La gran minería también puede tener un impacto ambiental considerable, por lo que es fundamental implementar prácticas sostenibles y regulaciones estrictas para minimizar estos impactos y garantizar la protección del medio ambiente.

La Ley de Minería en su artículo innumerado siguiente al artículo 133 determina que se considera minería a gran escala cuando la capacidad de producción y procesamiento de este régimen supere los volúmenes máximos establecidos para la modalidad de mediana minería.

Fases de los Proyectos Mineros

Una concesión minera es el acto administrativo mediante el cual el Estado otorga derechos para la exploración y explotación minera. Cabe resaltar que desde 2017 no se han otorgado nuevas concesiones, al no haberse reabierto el catastro minero, es decir, a partir de esa fecha no se ha concedido ninguna concesión minera adicional a las que se muestran en la figura 2.

En cuanto a las fases de un proyecto minero son: prospección, exploración, evaluación económica, explotación, cierre y postcierre. Cada una requiere procesos específicos de regularización ambiental.

A continuación, se presenta una ilustración de las fases de proyectos mineros en el Ecuador:

⁴²¹ Ibidem.

Figura 3. Fases proyectos mineros en el Ecuador



Fuente:

Elaboración propia a partir de la LM, RLM y RAAM 2024.

Competencias Ambientales

El marco jurídico normativo ambiental en el Ecuador es bastante riguroso y robusto, por lo que todo proyecto, obra o actividad, de manera general, debe de manera obligatoria regularizarse a través del SUIA a fin de obtener una autorización ambiental para cada fase del proyecto, de acuerdo con el tipo de impacto que pudiese generar; es decir, obtener el Registro Ambiental o la Licencia Ambiental.

En el caso de Registro Ambiental:

- 1) Registro en el SUIA;
- 2) Certificado de intersección;
- 3) Pagos por servicios administrativos;
- 4) Informe de cumplimiento del proceso de participación ciudadana (sector hidrocarburífero y minero); y,
- 5) Otros que la Autoridad Ambiental Nacional determine.

En el caso de la Licencia Ambiental:

- 1) Certificado de intersección;
- 2) Estudio de impacto ambiental;
- 3) Informe de sistematización del Proceso de Participación Ciudadana;
- 4) Pago por servicios administrativos;
- 5) Póliza o garantía por responsabilidades ambientales; y,
- 6) Resolución administrativa.

Por otra parte, es necesario revisar las competencias de regularización, control y seguimiento ambiental en Ecuador que están distribuidas en diferentes entidades; no obstante, al tratarse de proyectos extractivos de recursos naturales no renovables, catalogados como sector estratégico de acuerdo con el art. 313 de la Constitución, se ejercen de la siguiente manera por el ente rector nacional:

- El **Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica** se encarga de regularizar, controlar y dar seguimiento a los proyectos de pequeña, mediana y gran minería de metálicos y, de mediana y gran minería de no metálicos.

- Las **Direcciones Zonales** se encargan de regularizar, controlar y dar seguimiento a los proyectos de minería de libre aprovechamiento de materiales de construcción; minería artesanal metálicos y no metálicos; y minería no metálicos de pequeña minería.

Es preciso mencionar que al igual que todo proyecto, obra o actividad en el Ecuador, las actividades mineras deben cumplir con todos los requisitos y regulación ambiental, adicional a la que cada compañía requiera en cumplimiento de los altos estándares ambientales y sociales internacionales que se planteen internamente.

En el caso de las actividades mineras formales y regularizadas en el país, se toman todas las medidas preventivas que las herramientas de control y seguimiento lo requieren, tal como monitoreos, muestreos, inspecciones, informes ambientales de cumplimiento, auditorías ambientales de cumplimiento, plan de acción; o plan de emergencia, por ende, el nivel de riesgo frente a un incidente ambiental es bastante contenido por el operador y vigilado por la autoridad que ejerce el control y seguimiento.

Adicionalmente, hay que considerar que al tener una actividad regularizada se cumplen con todos los requerimientos y contingencias necesarias para hacer efectivo un principio de responsabilidad, pues al tener a un operador identificado y determinado como responsable de la actividad, el Estado puede ejercer eficientemente su competencia de control y, de ser el caso, sanción en contra del operador, y de esta manera hacer exigible la medida de remediación, reparación o restauración correspondiente por infracciones administrativas o daño ambiental.

Problemática de la extracción ilegal de minerales

La extracción ilegal de minerales, no solo en el Ecuador, sino alrededor del mundo se problematiza en los Estados principalmente porque⁴²²:

- En la mayor cantidad de actividades de extracción ilegal de mineras se ha evidenciado explotación laboral, trabajo infantil, trata de personas, extorsión y demás delitos conexos.
- Se caracteriza por la falta de todo tipo de autorización de la autoridad competente para el ejercicio de la actividad y el incumplimiento de las normativas ambientales.
- Contamina el ambiente por el uso de materiales nocivos, sin medidas de seguridad, afectando recursos hídricos, agrícolas, la salud de los trabajadores y de las poblaciones cercanas.
- Trabaja en ríos, lagunas y humedales, usando maquinaria prohibida y el agua devuelta al ambiente no cuenta con tratamiento previo, tiene un alto nivel de toxicidad.
- No aporta económicamente al país, pues no paga impuestos, ni cumple con obligaciones financieras.
- En consecuencia, no cumple ninguna normativa, lo que convierte a la extracción ilegal de minerales en un delito.

La minería informal, que durante años fue practicada por mineros artesanales y en pequeña escala, también está cambiando. En Ecuador han surgido grupos más grandes y

⁴²² Barba, Ramón. "La minería ilegal, la otra destrucción de la Amazonía." Global Affairs & Strategic Studies, Universidad de Navarra, 8 de enero de 2020. <https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle/-/blogs/la-mineria-ilegal-la-otra-destruccion-de-la-amazonia>.

organizados de extractores ilegales con estrechos vínculos con la delincuencia organizada. En los últimos diez años, el comercio ilícito de minerales en Ecuador ha crecido rápidamente. Esta problemática evidencia una infraestructura ilícita más robusta, con un incremento de comerciantes locales de minerales, más empresas legales que actúan como procesadores y un aumento de bandas criminales en los territorios, que se especializan cada día más en la extracción ilegal de minerales.

El significativo incremento en las exportaciones de minerales de Ecuador en los últimos años requiere una atención especial por parte de las autoridades. Este fenómeno evidencia que los agentes ilícitos continúan innovando y adaptando sus métodos de lavado de activos basados en el comercio, con el fin de exportar grandes cantidades de minerales ilegales a compradores internacionales. Estos agentes logran evadir todo tipo de control por parte de las entidades estatales o, en su defecto, corrompen a los funcionarios encargados de ejercer dichas facultades⁴²³.

Según el Proyecto de Monitoreo de la Amazonía Andina (MAAP), la extracción ilegal de minerales ha destruido 1,422 hectáreas desde 2019 en la Amazonía ecuatoriana, con 420 hectáreas afectadas solo en 2024. Además, áreas protegidas como el Parque Nacional Podocarpus y el Parque Nacional Sumaco han sufrido daños irreparables. En el Refugio de Vida Silvestre El Zarza, el impacto supera las 30 hectáreas⁴²⁴.

Sanciones específicas para la extracción ilegal de minerales en el Ecuador

En el Ecuador se tipifica a la extracción ilegal de minerales como un delito estipulado en el COIP y lo sanciona de la siguiente manera:

“Art. 260.- Actividad ilícita de recursos mineros.- La persona que, sin autorización de la autoridad competente, extraiga, explote, explore, aproveche, transforme, transporte, comercialice o almacene recursos mineros, será sancionada con pena privativa de libertad de dieciséis a veinte años.

En caso de minería artesanal será sancionada con pena privativa de libertad de trece a dieciséis años, salvo que demuestre que la actividad artesanal minera es lícita para lo cual deberá justificar el respectivo permiso otorgado por la autoridad competente. En caso de minería artesanal lícita vinculada a la delincuencia organizada se procesará por el delito que corresponda.

Si producto de este ilícito se ocasionan daños al ambiente, será sancionada con pena privativa de libertad de veintidós a veintiséis años. Si se comete como parte del accionar u operatividad de la delincuencia organizada o grupos armados organizados se sancionará con pena privativa de libertad de veintiséis a treinta años y multa de 1000 a 1500 salarios básicos unificados del trabajador en general”.

“Art. 261.- Financiamiento o suministro de maquinarias para extracción ilícita de recursos mineros.- La persona que, en beneficio propio o de terceros, financie o suministre a cualquier título, maquinaria, equipos,

⁴²³ Organización de los Estados Americanos (OEA), Secretaría de Seguridad Multidimensional, Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Tras el dinero del oro ilícito: fortalecimiento de la lucha contra las finanzas de la minería ilegal: el caso de Ecuador. Washington, D.C.: OEA, 2021.

⁴²⁴ Redacción Mundo Minero, “Extracción ilegal en Ecuador: impacto y violencia en aumento,” Mundo Minero, 18 de diciembre de 2024. <https://mundominero.com.ec/extraccion-ilegal-ecuador-desafio-creciente/>. <https://mundominero.com.ec/extraccion-ilegal-ecuador-desafio-creciente/>

herramientas y en general cualquier instrumento que se utilice para realizar las actividades ilícitas descritas en el artículo anterior, será sancionada con pena privativa de libertad de tres a cinco años”.

Estas sanciones buscan disuadir la extracción ilegal de minerales y proteger el medio ambiente y los recursos naturales del país pues esta actividad ilícita no solo causa daños ambientales significativos, sino que también afecta a las comunidades locales y la economía del país.

En conclusión, la minería formal y regularizada en Ecuador se desarrolla bajo un marco normativo robusto que busca equilibrar el desarrollo económico con la protección del medio ambiente. Sin embargo, la extracción ilegal de minerales sigue siendo un problema significativo que requiere una mayor atención y acción por parte de las autoridades y la sociedad en general. La implementación de estrategias efectivas para combatir la extracción ilegal es esencial para mitigar los impactos ambientales y sociales negativos asociados con esta actividad ilícita.

El notable aumento de las exportaciones de minerales en los últimos años demuestra que los agentes ilícitos continúan innovando y adaptando sus métodos de lavado de activos basados en el comercio. Por lo tanto, es imperativo que las autoridades fortalezcan sus mecanismos de control y supervisión para prevenir y sancionar eficazmente estas prácticas ilegales. Por lo tanto, es crucial que Ecuador asigne más recursos públicos y facultades para imponer sanciones a las entidades de supervisión y control aduanero, especialmente a los procesadores de minerales, exportadores de minerales y compañías de transporte de caudales.

4. Patrimonio Forestal Nacional

El Patrimonio Forestal Nacional constituye uno de los pilares fundamentales de la política ambiental ecuatoriana, al integrar no solo los bosques naturales, sino también una amplia diversidad de ecosistemas estratégicos que sustentan funciones ecológicas esenciales y garantizan derechos colectivos y de la naturaleza. Los bosques no solo poseen un valor ambiental y científico, sino que también cumplen roles claves en la provisión de servicios ecosistémicos, la regulación climática, la conservación del agua y la biodiversidad, así como en la identidad cultural de pueblos y nacionalidades.

Bajo la rectoría del MAATE, este patrimonio se gestiona mediante un enfoque de conservación, uso sostenible y ordenamiento territorial, reconociendo la existencia de bosques tanto en tierras públicas como privadas. En la presente sección se analiza el régimen legal aplicable, las categorías establecidas por el ordenamiento jurídico y los instrumentos institucionales existentes para su manejo, incluyendo los desafíos en torno a la tenencia de la tierra, los bosques protectores y la articulación con los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los GAD.

Patrimonio Forestal Nacional (PFN):

El art. 89 del COAM establece que Patrimonio Forestal Nacional:

“La Autoridad Ambiental Nacional ejerce la rectoría, planificación, regulación, control y gestión del Patrimonio Forestal Nacional. El Patrimonio Forestal Nacional estará conformado por: 1. Los bosques naturales y tierras de aptitud forestal, incluyendo aquellas tierras que se mantienen bajo el dominio del Estado o que por cualquier título hayan ingresado al dominio público; 2. Las formas de vegetación no arbórea asociadas o no al bosque, como manglares, páramos, moretales y otros; 3. Bosques

y Vegetación Protectores; 4. Los bosques intervenidos y secundarios; y, 5. Las tierras de restauración ecológica o protección⁴²⁵".

Bajo este enfoque todos los bosques del país estén o no dentro de alguna categoría de protección, son parte de la gestión del MAATE.

A partir del art. 99 el COAM se establecen disposiciones claras para el manejo y conservación de moretales y bosques, los cuales pueden estar en tierras públicas o privadas, además, prevé que deben generar esquemas de conservación bajo la prohibición de cambio de usos del suelo, todo lo cual genera una limitación al dominio de los particulares⁴²⁶. En cambio, en el art. 105 se establecen las categorías para el ordenamiento territorial del Patrimonio Forestal Nacional, que es clave para insertar en los instrumentos de planificación territorial local ya referidos de los GAD en las áreas protegidas y otras categorías de conservación⁴²⁷.

Bosques y Vegetación Protectores

Los Bosques y Vegetación Protectores (BP), de acuerdo con la legislación nacional pueden ser públicos y privados, es decir, pueden ser declarados por el MAATE en tierras de propiedad pública o por petición de privados para que sus tierras sean declaradas como tal. Según datos del MAATE, el Ecuador cuenta con una superficie de 12.5 millones de hectáreas de bosque⁴²⁸, De estas, 8,9 millones de hectáreas están bajo alguna categoría de conservación, incluyendo 4,9 millones dentro del SNAP.

Los BP en el Ecuador, son:

"(...) las formaciones vegetales, naturales o cultivadas, arbóreas, arbustivas o herbáceas, de dominio público o privado, declarados como tales por encontrarse en áreas de topografía accidentada, cabeceras de cuencas hidrográficas o zonas que por sus condiciones climáticas, edáficas e hídricas deben ser conservadas, así como los bosques de importancia ritual, ceremonial, cultural o histórica⁴²⁹"

Los BP están regulados por el COAM, que los ubica dentro del Patrimonio Forestal Nacional, es decir, no los incluye dentro del capítulo de conservación de la biodiversidad, sino dentro del patrimonio forestal, esto debido al contenido del art. 89, antes mencionado. Sin embargo, los bosques protectores privados son los que están en mejores condiciones de conservación, y no los bosques protectores públicos, que han atravesado por complejas situaciones de tenencia de la tierra, ya que están altamente intervenidos y ocupados, sea por comunidades indígenas, de campesinos, o por familias que residen en calidad de poseesionarios.

Para enfrentar esta situación el MAATE emitió el Acuerdo Ministerial 265, el 11 de septiembre de 2007, y lo reformó mediante AM 011 del 11 de febrero de 2008, para crear un esquema jurídico que le permita establecer un procedimiento para la adjudicación de

⁴²⁵ Art. 89. COAM. 2018.

⁴²⁶ Art. 99. COAM. 2018.

⁴²⁷ Art. 105. COAM. 2018.

⁴²⁸ Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica del Ecuador. "Ecuador alberga 12.5 millones de hectáreas de bosques." Boletín N.º 078, 21 de marzo de 2022. <https://www.ambiente.gob.ec/ecuador-alberga-12-5-millones-de-hectareas-de-bosques/>.

⁴²⁹ Glosario de Términos. COAM. 2018.

tierras pertenecientes al Patrimonio Forestal del Estado⁴³⁰, los Bosques y Vegetación Protectores. Esta norma se ha utilizado para legalizar tierras en jurisdicciones del MAATE, actualmente sigue vigente, ya que pese a haber de la entrada en vigor del COAM, aun no se ha expedido una norma para adjudicación de tierras que reemplace a la base legal antes citada. Cabe considerar que, al adjudicarse tierras en áreas públicas, el predio continúa perteneciendo al régimen bajo control del MAATE y por tanto el adjudicatario debe observar el plan de manejo del BP, la política ambiental y la legislación inherente.

Sin embargo, de este acervo, existen algunas áreas de conservación que se instituyen mediante una declaratoria del MAATE.

Áreas Protegidas

En Ecuador, las AP representan aproximadamente el 20% del territorio nacional conservado, se enmarcan en la máxima categoría de protección de acuerdo con la legislación ambiental nacional⁴³¹.

El MAATE es la Autoridad Ambiental Nacional quién tiene la competencia para:

“Declarar las áreas que se integrarán a los subsistemas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, y definir las categorías, lineamientos, herramientas y mecanismos para su manejo y gestión^{432”}.

En este contexto, la declaratoria de AP ha sido realizada desde un enfoque estatal en procura del interés público de vivir en un ambiente sano y libre de contaminación, y como parte de una estrategia de conservación in situ. Casi todas las AP del Ecuador tienen población en su interior (poseionarios y propietarios individuales y colectivos), generándose conflictos socio ambientales que afectan la gestión y gobernanza de dichos espacios. Los conflictos relacionados con la tenencia de la tierra en áreas protegidas han constituido por décadas el punto de inflexión entre las personas que ocupan espacios territoriales en el interior de AP con el MAATE, especialmente con los pueblos y nacionalidades indígenas.

Con respecto a las AP, el COAM establece en el art. 37, que los GAD deberán incorporar las AP a los instrumentos de ordenamiento territorial local. Esta disposición también plantea la posibilidad de proponer limitaciones a los propietarios de tierras al interior de las AP, y reconoce el derecho que los poseionarios y propietarios anteriores a la declaratoria a gozar de todos los derechos sobre sus tierras incluyendo fraccionamiento y sucesión⁴³³.

El art. 37. del COAM recoge el SNAP de acuerdo con lo previsto en la CE, por lo que bajo los subsistemas previstos: estatal, descentralizado, privado y comunitario, concurren todas las posibilidades de gestión de las áreas protegidas⁴³⁴. Es decir, bajo el subsistema estatal, persisten problemas de tenencia y otros conflictos, pero que legalmente se reputan como AP totalmente públicas, indistintamente que en su interior coexistan territorios indígenas, tierras de particulares, títulos de propiedad anterior a la declaratoria del AP, etc. Los otros

⁴³⁰ De acuerdo a la legislación previa al COAM, el patrimonio forestal se denominaba del Estado y no Nacional, como es ahora bajo este código.

⁴³¹ Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica del Ecuador. "Áreas protegidas son pilar para la biodiversidad del país." Boletín N.º 079, 22 de marzo de 2022. <https://www.ambiente.gob.ec/areas-protegidas-son-pilar-para-la-biodiversidad-del-pais/>.

⁴³² Art. 24 numeral 7. COAM. 2018.

⁴³³ Art. 37. COAM. 2018.

⁴³⁴ Art. 405. COAM. 2018.

subsistemas, están previstos como opciones de conservación para el régimen de propiedad de los GAD, propietarios privados o comunidades, que quisieran ingresar al SNAP con sus áreas. Este proceso, deberá incluir una aceptación por parte de la AAN que dichas áreas cumplen los estándares para ser parte del sistema nacional⁴³⁵. De hecho, hoy en día, ya se registran algunas AP que son parte del SNAP, y que provienen de los subsistemas de gobiernos locales.

EL COAM también prevé la expropiación de tierras públicas y privadas en aras de la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las AP⁴³⁶. Además, establece un marco normativo que posibilita el reconocimiento de la posesión ancestral y la formalización de los derechos de propiedad de los territorios al interior de las áreas del MAATE, sean Patrimonio Forestal Nacional y AP:

“Art. 50.- Régimen de la propiedad y posesión en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y Patrimonio Forestal Nacional. Para legalizar las tierras de posesión o propiedad preexistente a la declaratoria de áreas protegidas y del Patrimonio Forestal Nacional, se observarán las siguientes condiciones:

1. La prohibición de ingreso de personas a estas áreas para obtener la legalización de tierras, con excepción de las personas que han estado en ocupación material de buena fe, sin violencia ni clandestinidad, por un periodo ininterrumpido no menor a 5 años antes de la declaratoria de dicha aérea, o las que se encuentren en posesión ancestral de conformidad con la ley (...)
6. Las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades obtendrán la adjudicación gratuita, previo al cumplimiento de los requisitos correspondientes; y,
7. Las organizaciones sociales, así como las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades solicitantes deben estar debidamente inscritas y ser reconocidas de conformidad con la ley⁴³⁷”.

Aún se requiere viabilizar esta disposición, no se han emitido las disposiciones reglamentarias ni los procedimientos necesarios para su implementación. Según información conocida, el MAATE se encuentra elaborando una Norma Técnica para la regularización de tierras dentro del Patrimonio Forestal Nacional y de las áreas protegidas; sin embargo, esta normativa aún no ha sido expedida. En consecuencia, los asuntos relacionados con la tenencia de la tierra en áreas protegidas permanecen sin desarrollo normativo específico, mientras que los procesos de adjudicación de tierras en el Patrimonio Forestal Nacional (particularmente en los bloques denominados Patrimonio Forestal del Estado y Bosques y Vegetación Protectores públicos) continúan tramitándose conforme a la normativa anterior.

Otras formas de conservación

Áreas Especiales para la Conservación de la Biodiversidad

A partir del art. 55, el COAM crea y define nuevos mecanismos para la conservación, como las Áreas Especiales para la Conservación de la Biodiversidad (AECB).

⁴³⁵ Acuerdo Ministerial del MAATE 083 del 8 de agosto de 2016, y publicado en el Registro Oficial 829 del 30 de agosto de 2016.

⁴³⁶ Art. 49. COAM. 2018.

⁴³⁷ Art. 50. COAM. 2018.

El COAM establece en su art. 55:

“Se podrán incorporar áreas especiales para la conservación de la biodiversidad complementarias al Sistema Nacional de Áreas Protegidas con el fin de asegurar la integridad de los ecosistemas, la funcionalidad de los paisajes, la sostenibilidad de las dinámicas del desarrollo territorial, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales o la recuperación de las áreas que han sido degradadas o se encuentran en proceso de degradación, de acuerdo a los criterios que determine la Autoridad Ambiental Nacional (...)”⁴³⁸.

Estas áreas, podrán ser:

1. Áreas o sitios reconocidos por instrumentos internacionales ratificados por el Estado;
2. Zonas de amortiguamiento ambiental;
3. Corredores de conectividad; y,
4. Servidumbres ecológicas.

Todas las cuales necesariamente requerirán de un régimen de ordenamiento territorial y de tenencia de la tierra, en concordancia con los GAD. De hecho, se puede colegir que los catastros rurales y los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT)⁴³⁹, serán claves para esta armonización de trabajo en campo.

Además:

- Las áreas reconocidas por instrumentos internacionales, entre las que constan las Reservas de Biósfera declaradas por la UNESCO, los humedales Ramsar y otras⁴⁴⁰. Las Reservas de Biosfera, en el pasado tuvieron su base legal propia, a través del Acuerdo Ministerial 168 del 13 de noviembre de 2008, mediante el cual se reconocían las reservas de biósfera creadas por organismos competentes, y que a futuro se creen, hoy se rigen por esta normativa. También constan en este grupo, los humedales Ramsar, que no han tenido una base legal propia, sino hasta la incorporación al COAM, en la que se incluyen a la planificación nacional como parte de la gestión de la AAN. Como indica el art. 55 del COAM, estas categorías no constituyen AP, sino son áreas complementarias al SNAP.

⁴³⁸ Art. 55. COAM. 2018.

⁴³⁹ Ver, Ley Orgánica De Ordenamiento Territorial, Uso Y Gestión De Suelo (LOTUGS) (2016) que regula la competencia de ordenamiento territorial y uso del suelo para los GAD, establece en su art. 9.- “Ordenamiento territorial.- El ordenamiento territorial es el proceso y resultado de organizar espacial y funcionalmente las actividades y recursos en el territorio, para viabilizar la aplicación y concreción de políticas públicas democráticas y participativas y facilitar el logro de los objetivos de desarrollo. La planificación del ordenamiento territorial constará en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. La planificación para el ordenamiento territorial es obligatoria para todos los niveles de gobierno(...). Esta misma Ley en su art. 11, dispone: “... Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial deben contemplar el territorio que ordenan como un todo inescindible y, en consecuencia, considerarán todos los valores y todos los usos presentes en él, así como los previstos en cualquier otro plan o proyecto, aunque este sea de la competencia de otro nivel de gobierno, de manera articulada con el Plan Nacional de Desarrollo vigente”. Por otro lado, en su art. 15 establece.- “Naturaleza jurídica de los instrumentos de ordenamiento territorial.- Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial vinculan a la administración pública y son orientativos para los demás sectores, salvo los planes de uso y gestión de suelo y sus planes complementarios, que serán vinculantes y de obligatorio cumplimiento para las personas naturales o jurídicas públicas, privadas o mixtas. Son nulos los actos administrativos de aprobación o de autorización de planes, proyectos, actividades o usos del suelo que sean contrarios al plan de uso y gestión de suelo y a sus planes urbanísticos complementarios, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil y penal de los servidores que participaron en su aprobación”.

⁴⁴⁰ Art. 58. COAM. 2018.

- Las zonas de amortiguamiento ambiental se refieren a espacios definidos la autoridad para disminuir presiones de las áreas protegidas, e incluso a asentamientos humanos o ciudades, que requieran de estos espacios de amortiguamiento⁴⁴¹.
- Los corredores de conectividad se configuran para conectar áreas naturales y ecosistemas entre sí, para garantizar flujos de biodiversidad, reducir la fragmentación del paisaje y los riesgos asociados al aislamiento de poblaciones y vida silvestre⁴⁴².
- Las servidumbres ecológicas:

“(...) son las franjas de protección ribereña de los cuerpos de agua, así como las laderas escarpadas naturales. La cobertura boscosa o vegetación natural de las servidumbres ecológicas solo puede ser objeto de aprovechamiento de productos no maderables de simple recolección y de usos no consuntivos⁴⁴³”.

Sistemas de conservación locales

Tal como se ha señalado, los GAD tienen la responsabilidad y competencia de participar en la conservación de ecosistemas. Esta atribución, aunque general para todos los niveles de GAD, se encuentra definida con mayor especificidad para los gobiernos provinciales. No obstante, también ha sido ejercida por varios gobiernos municipales.

En el caso de los gobiernos provinciales, con el acompañamiento técnico del Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador (CONGOPE), se ha impulsado un proceso para que cada provincia estructure su propio sistema de áreas naturales provinciales. Estos sistemas pueden incorporar diversas categorías, tales como parques provinciales, reservas, refugios y, de forma más reciente, Áreas de Conservación y Uso Sustentable.

Actualmente, varias provincias cuentan con sistemas provinciales vigentes. Un ejemplo destacable es el de la provincia de Manabí, que ha desarrollado un sistema propio de conservación con hitos relevantes. Este proceso se inició con la expedición de una ordenanza provincial, el 5 de marzo de 2014, que regula dicho sistema. En su artículo 1 se establece:

"El objetivo del Gobierno Provincial de Manabí, a través del presente instrumento, es regular la conservación y uso sustentable del patrimonio natural de la provincia mediante el establecimiento del Sistema de Áreas de Conservación Provincial (ACP), para la conservación de las áreas naturales⁴⁴⁴”.

La ordenanza también contempla la posibilidad de cooperación para financiar la gestión del sistema y establece criterios para la selección de áreas con potencial de conservación. En esta ordenanza también se definen los principios y políticas del sistema, determinando como categorías de áreas naturales provinciales: Área Provincial de Conservación de Ecosistemas y Espacios Naturales, Área Provincial de Conservación Hidrológica, Monumento Natural Provincial, Área Provincial de Paisajes Manejados, y Área Provincial de Recreación Ecológica⁴⁴⁵. Posteriormente, el cuerpo normativo regula el procedimiento

⁴⁴¹ Art. 59. COAM. 2018.

⁴⁴² Art. 60. COAM. 2018.

⁴⁴³ Art. 61. COAM. 2018.

⁴⁴⁴ Ministerio del Ambiente del Ecuador. Sistema de Áreas de Conservación. Quito: Ministerio del Ambiente, 2013. <https://es.scribd.com/document/586983186/Sistema-de-Areas-de-conservacion>. art. 5,6.

⁴⁴⁵ Ibidem.

para declarar formalmente estas áreas. Es importante señalar que estas áreas provinciales no forman parte automáticamente del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP); para ello, deben cumplir con los requisitos establecidos en el Acuerdo Ministerial 083 del año 2016.

Áreas de Conservación y Uso Sustentable (ACUS)

Como se ha mencionado, los GAD ejercen competencias en materia de ordenamiento territorial. Particularmente, los GAD municipales tienen la atribución de definir el uso del suelo dentro de sus respectivas jurisdicciones.

La LOTUGS, en su artículo 19, establece que el uso del suelo rural puede clasificarse en: suelo rural de protección, suelo rural de aprovechamiento extractivo, suelo rural de expansión urbana y suelo rural de producción. Sobre el suelo rural de protección se dispone:

"Es el suelo rural que, por sus especiales características biofísicas, ambientales, paisajísticas, socioculturales, o por presentar factores de riesgo, merece medidas específicas de protección. No es un suelo apto para recibir actividades de ningún tipo, que modifiquen su condición de suelo de protección, por lo que se encuentra restringida la construcción y el fraccionamiento. Para la declaratoria de suelo rural de protección se observará la legislación nacional que sea aplicable⁴⁴⁶".

Es precisamente en estas zonas donde diversos GAD municipales, y en algunos casos provinciales, han declarado ACUS, mediante ordenanzas específicas.

Las ACUS son instrumentos locales de conservación gestionados por los GAD que las declaran. Estas áreas cuentan con un marco normativo propio que regula su manejo, establece mecanismos de financiamiento, define un sistema de gobernanza con participación local y, en algunos casos, autoriza la acreditación de guardabosques comunitarios. Para concluir, el Acuerdo Ministerial 083 del MAATE regula este procedimiento y permite que las ACUS se mantengan como tales o se integren al SNAP conforme a los lineamientos establecidos⁴⁴⁷.

5. Tráfico de especies (continente y marino costeras)

El tráfico de especies es una de las infracciones más graves que afectan la biodiversidad, pues no solo pone en riesgo la supervivencia de especies animales y vegetales, sino que también contribuye a la alteración de los ecosistemas y el equilibrio ecológico de una nación. Ecuador, país con una notable biodiversidad y una ubicación geográfica estratégica, enfrenta el desafío del tráfico ilegal de especies, que es un delito que atenta contra los recursos naturales del país y el patrimonio ambiental global.

⁴⁴⁶ Art. 19. LOTUGS. 2016.

⁴⁴⁷ Ref. Art. 7.- Del Área de Conservación y Uso Sustentable (ACUS).- Es un área creada por los gobiernos autónomos descentralizados, comunidades o propietarios privados, de importancia local, cuyo fin es el de conservación de la biodiversidad y desarrollo de actividades sustentable para garantizar el mantenimiento de los servicios ecosistémicos que benefician a la vida humana. Serán Áreas de Conservación y Uso Sustentable de la Biodiversidad aquellos predios de propiedad de los gobiernos autónomos descentralizados, de las comunidades o de personas naturales o jurídicas, que aporten a la conservación de la biodiversidad. Un ACUS puede mantenerse bajo esta categoría o puede optar por convertirse en un área protegida declarada dentro de SNAP por la Autoridad Ambiental Nacional, previo el cumplimiento de los requisitos correspondientes.

El COIP, en su versión reformada por el artículo 51 de la Ley No. 0 publicada el 24 de diciembre de 2019, regula el tráfico de especies a través de normas estrictas que buscan sancionar este tipo de delitos. En particular, la Reserva Marina de Galápagos y el Parque Nacional Galápagos, ambos reconocidos mundialmente por su biodiversidad única, enfrentan una presión significativa por el tráfico de especies debido a la gran cantidad de flora y fauna endémica que poseen.

La presente sección tiene como objetivo desarrollar una comprensión integral sobre el delito de tráfico de especies, detallando los elementos esenciales de este delito, su aplicación en el marco legal ecuatoriano, y presentando ejemplos prácticos, incluyendo los casos relacionados con el Parque Nacional Galápagos y la Reserva Marina de Galápagos.

El delito de tráfico de especies en el COIP del Ecuador

El Artículo 247 del COIP y su reforma

El artículo 247 del COIP, antes de la reforma, establecía las penalidades relacionadas con el tráfico ilegal de especies, pero con la reforma contenida en el artículo 51 de la Ley No. 0, publicada en el Registro Oficial Suplemento 107 el 24 de diciembre de 2019, se hicieron ajustes importantes, modificando sustancialmente la penalización de este delito.

El texto original del artículo 247 (antes de la reforma) se centraba en las penas por el tráfico ilegal de especies, sin especificar tanto las particularidades sobre los efectos ambientales y el impacto de este delito en ecosistemas específicos.

La reforma del artículo 51 establece de manera más clara las sanciones que corresponden a quienes sean sorprendidos traficando especies. Esta reforma también hace énfasis en la protección de las especies en peligro de extinción y aquellas que tienen una alta relevancia para el patrimonio ambiental del país.

El artículo 51 de la Ley No. 0 dice lo siguiente:

"El tráfico de especies es un delito que consiste en la captura, recolección, transporte, comercialización, o posesión de especies silvestres sin los permisos correspondientes o en contravención de las normas de protección y conservación. Quien incurra en esta conducta será sancionado con prisión de uno a tres años y con una multa económica, sin perjuicio de otras sanciones adicionales que puedan corresponder en caso de reincidencia o tráfico de especies en peligro de extinción."

Elementos del Delito de Tráfico de Especies

El delito de tráfico de especies tiene una serie de elementos constitutivos que deben cumplirse para que se configure la infracción penal. Estos son:

a) Acción delictiva. El primer elemento es la acción delictiva en sí misma, es decir, el tráfico de especies. Este se puede manifestar de las siguientes maneras:

1. Captura y recolección ilegal: la obtención de especies sin los permisos correspondientes o en contravención de las normas de conservación.
2. Transporte y comercialización: la acción de trasladar las especies para su posterior venta, distribución o intercambio en mercados ilegales.
3. Posesión ilegal: mantener en cautiverio o posesión especies protegidas o en peligro de extinción sin la autorización legal.

b) Intención o dolo. El tráfico de especies debe ser realizado con dolo (intención) de infringir la ley, lo cual implica que el infractor debe tener conocimiento de que la especie que está manejando está protegida o que el acto de captura, comercialización, o posesión es ilegal.

c) Daño potencial al medio ambiente. El tráfico de especies genera un daño directo no solo a las especies capturadas o comercializadas, sino también al ecosistema en su totalidad. Las especies removidas de su hábitat natural, especialmente aquellas en peligro de extinción, alteran el equilibrio ecológico y pueden llevar a la pérdida de biodiversidad.

El impacto del tráfico de especies en Ecuador: caso del Parque Nacional Galápagos y la Reserva Marina de Galápagos

- **La biodiversidad única de Galápagos.** Las Islas Galápagos, ubicadas en el océano Pacífico, son un Patrimonio Natural de la Humanidad y albergan una biodiversidad única en el mundo, lo que las convierte en un sitio vulnerable al tráfico ilegal de especies. El Parque Nacional Galápagos y la Reserva Marina de Galápagos son áreas protegidas donde se encuentran especies endémicas que no existen en ningún otro lugar del planeta.

Algunas de las especies más vulnerables y codiciadas por los traficantes son las siguientes:

- Tortugas Galápagos: estas tortugas son una de las especies más emblemáticas y se encuentran en peligro de extinción debido a la sobreexplotación.
 - Iguanas marinas y terrestres: las iguanas de Galápagos tienen una gran importancia ecológica, pero están bajo amenaza debido al tráfico ilegal.
 - Peces y corales: la fauna marina de Galápagos también está en riesgo, ya que algunas especies de peces y corales son capturadas ilegalmente.
- **El tráfico de especies en Galápagos.** El tráfico de especies en las Islas Galápagos se presenta como un fenómeno creciente, especialmente en relación con las tortugas, iguanas, aves, y especies marinas. Estas especies son traficadas principalmente para ser vendidas en mercados internacionales o mantenidas en condiciones de cautiverio.

Ejemplo:

En el pasado, varias tortugas galápagos fueron capturadas y comercializadas ilegalmente para ser exhibidas en zoológicos privados o para su venta a coleccionistas. Estos actos, además de violar las leyes de conservación, afectaron gravemente a las poblaciones de tortugas de Galápagos, una especie que ya se encontraba en peligro crítico de extinción.

Además, el tráfico de especies marinas también es un problema serio, ya que se extraen corales y peces en zonas protegidas de la Reserva Marina de Galápagos, que alberga especies endémicas y en peligro de extinción. La extracción ilegal de estos recursos puede comprometer el equilibrio ecológico de la zona.

Consecuencias jurídicas del delito de tráfico de especies

- **Sanciones Establecidas por el Artículo 51 de la Ley No. 0**
El artículo 51 de la Ley No. 0 establece una pena privativa de libertad de uno a tres años para quienes sean condenados por tráfico de especies, así como una multa

económica. En los casos de reincidencia o cuando el tráfico involucra especies en peligro de extinción, las sanciones pueden ser más severas.

El juez podrá también ordenar acciones de reparación del daño, como la restitución de las especies al medio ambiente, y establecer restricciones a la actividad del infractor, como la prohibición de la comercialización de especies en el futuro.

Posibles agravantes:

- Si se trata de especies en peligro de extinción, las sanciones pueden ser más severas, y la pena puede llegar a los cinco años de prisión.
- Si el tráfico ocurre dentro de áreas protegidas como el Parque Nacional Galápagos o la Reserva Marina de Galápagos, esto también constituye un agravante, dado que la magnitud del daño ecológico es mayor.

Ejemplos prácticos del delito de tráfico de especies

A continuación, se describen algunos ejemplos prácticos que ilustran cómo el tráfico de especies se manifiesta en Ecuador y su relación con el Parque Nacional Galápagos y la Reserva Marina de Galápagos:

- **Caso de tráfico de tortugas Galápagos**⁴⁴⁸:
Un grupo de traficantes captura varias tortugas Galápagos en el Parque Nacional Galápagos, las transporta clandestinamente a la ciudad de Guayaquil y luego las intenta vender a un coleccionista internacional. Este acto infringe varias leyes, ya que las tortugas galápagos son especies en peligro de extinción y están protegidas por el Estado ecuatoriano. Este delito está tipificado en el artículo 51 de la Ley No. 0, y los responsables enfrentan penas de prisión de hasta tres años, además de multas económicas.
- **Tráfico de peces marinos en la Reserva Marina de Galápagos**⁴⁴⁹:
Pesqueros ilegales capturan especies marinas protegidas en la Reserva Marina de Galápagos, como peces tropicales de especies endémicas. Estos pescadores venden las especies en mercados internacionales o a acuarios privados. Esta actividad daña gravemente el ecosistema marino, ya que la captura excesiva de estas especies afecta la estabilidad ecológica del océano y la vida marina.
- **Tráfico de iguanas**⁴⁵⁰
En otro caso, iguanas terrestres y marinas de Galápagos son extraídas de su hábitat natural en las islas y luego comercializadas en mercados de animales exóticos. El tráfico de estas especies pone en riesgo su supervivencia, pues son animales con una población extremadamente reducida.

⁴⁴⁸ Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica de Ecuador. "Presunto traficante de 185 tortugas detenido en Galápagos." Publicado el 29 de marzo de 2021. <https://galapagos.gob.ec/presunto-traficante-de-185-tortugas-detenido-en-galapagos/>.

⁴⁴⁹ Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica de Ecuador. "Ministro del Ambiente condena la pesca de especies protegidas por barco chino." Publicado el 15 de agosto de 2017. <https://www.ambiente.gob.ec/ministro-del-ambiente-condena-la-pesca-de-especies-protegidas-por-barco-chino/>.

⁴⁵⁰ Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica de Ecuador. "Se libera a iguanas rescatadas de presunto caso de tráfico de fauna silvestre." Publicado el 10 de septiembre de 2015. <https://www.ambiente.gob.ec/se-libera-a-iguanas-rescatadas-de-presunto-caso-de-trafico-de-fauna-silvestre/>.

Permisos CITES

La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) es un acuerdo internacional que regula el comercio de especies de fauna y flora silvestre para asegurar que este comercio no amenace su supervivencia. Fue adoptado en 1973 y ha sido ratificado por la mayoría de los países del mundo, incluido Ecuador. A través de CITES, los países se comprometen a controlar y regular el comercio de especies mediante permisos que certifiquen que este comercio se realiza de manera legal y no perjudica la conservación de las especies involucradas.

En este contexto, los permisos CITES son documentos oficiales que permiten el comercio internacional de especies incluidas en la convención, bajo ciertas condiciones y regulaciones. A continuación, se explica en detalle qué son los permisos CITES, sus componentes, apéndices y requisitos.

¿Qué son los Permisos CITES?

Los permisos CITES son documentos oficiales que otorgan autorización para la importación, exportación, reexportación o posesión de especies que están reguladas por la Convención CITES. Estos permisos garantizan que el comercio de la especie no afectará negativamente su supervivencia en la naturaleza, permitiendo un manejo adecuado y sostenible.

El sistema de permisos CITES está diseñado para controlar el tráfico internacional de especies que están en riesgo debido a la explotación comercial, asegurando que cualquier comercio sea legal y documentado. Esto se logra a través de la emisión de permisos y certificados que siguen un protocolo internacional.

Tipos de Permisos CITES

- **Permiso de Exportación:** es emitido por el país exportador, autorizando la salida de la especie de su territorio.
- **Permiso de Importación:** es emitido por el país importador, permitiendo la entrada de la especie a su territorio.
- **Certificado de Reexportación:** es utilizado para las especies que son reexportadas de un país a otro después de haber sido importadas.
- **Certificado de Procedencia:** es un documento que confirma que la especie fue adquirida legalmente, sin violar las leyes locales o internacionales de conservación.

Apéndices CITES

El CITES clasifica las especies en tres apéndices según su grado de amenaza y la necesidad de regulación para su protección. Cada apéndice tiene diferentes requisitos y condiciones para el comercio de las especies que incluye:

- **Apéndice I: Especies en Peligro Crítico**

El Apéndice I incluye las especies que están en peligro de extinción y, por lo tanto, no deben ser comercializadas internacionalmente, salvo en circunstancias excepcionales. El comercio de especies de este apéndice se restringe al máximo.

Ejemplos: Tortuga marina de Galápagos (*Chelonia mydas*), que se encuentra en peligro crítico. Jaguar (*Panthera onca*), que también está en peligro de extinción en diversas regiones.

Requisitos para el Comercio de Especies de Apéndice I:

Permiso de exportación: Requiere la emisión de un permiso de exportación por parte del país exportador.

- Certificado de importación: el país importador debe emitir un certificado de importación que garantice la legalidad del comercio.
- Excepciones: el comercio de especies de Apéndice I solo se permite para fines científicos, educativas, o de conservación bajo estrictas condiciones.

- **Apéndice II: Especies No necesariamente en Peligro Inminente, pero que Necesitan Regulación**

El Apéndice II incluye especies que no están necesariamente en peligro de extinción, pero cuyo comercio necesita estar regulado para evitar que su explotación se convierta en una amenaza para su supervivencia. A diferencia del Apéndice I, el comercio de especies del Apéndice II está permitido, pero sujeto a regulaciones.

Ejemplos:

Tiburón martillo (*Sphyrna* spp.), cuyas poblaciones están disminuyendo debido a la sobreexplotación.

Requisitos para el Comercio de Especies de Apéndice II:

Permiso de exportación: Necesario para la exportación de especies de Apéndice II.

Certificado de importación: Requiere la emisión de un certificado de importación por parte del país receptor, asegurando que la importación no pone en riesgo la conservación de la especie.

Apéndice III: Especies que Necesitan Protección en un País Específico

El Apéndice III incluye especies que son protegidas por un país en particular, que solicita la cooperación internacional para controlar su comercio. El país en cuestión solicita la inclusión de la especie en el Apéndice III, y el comercio de estas especies está sujeto a regulaciones.

Ejemplos:

Cacatúa de las Molucas (*Cacatua moluccensis*), una especie endémica que está en riesgo debido a la caza ilegal.

- **Requisitos para el Comercio de Especies de Apéndice III:**

Permiso de exportación: Emitido por el país que ha incluido la especie en el Apéndice III.

- Certificado de importación: Necesario para cualquier comercio internacional de especies bajo Apéndice III.

Componentes de los Permisos CITES

Los permisos CITES tienen una estructura estandarizada que incluye varios componentes esenciales para asegurar la trazabilidad y legalidad del comercio. Los componentes más importantes incluyen:

- a) Datos de la especie:** cada permiso debe incluir la identificación de la especie de fauna o flora, con su nombre científico y común, y si es posible, los detalles adicionales sobre la fuente de la especie (es decir, si fue criada en cautiverio, extraída de la naturaleza o cultivada).

b) Origen de la especie: el permiso debe especificar el origen de la especie, que puede ser:

- **Cautiverio:** especies criadas en cautiverio.
- **Extracción de la naturaleza:** especies tomadas directamente de su hábitat natural.
- **Cultivo:** especies que han sido cultivadas, como algunas plantas ornamentales.

c) Cantidad de especies: el permiso debe detallar la cantidad exacta de ejemplares que están siendo exportados o importados, lo cual es fundamental para prevenir el tráfico ilegal y el sobre comercio de especies.

d) Propósito del comercio: se debe indicar el propósito del comercio, que puede ser:

- **Comercial:** venta en el mercado.
- **No comercial:** propósitos científicos, educativos o de conservación.

e) Certificación y autenticación: cada permiso debe estar debidamente firmado y sellado por las autoridades competentes de cada país (típicamente el MAATE o la autoridad encargada de la conservación y regulación de fauna y flora).

Requisitos para Obtener un Permiso CITES en Ecuador

a) Solicitud Formal: para obtener un permiso CITES en Ecuador, las personas o entidades deben realizar una solicitud formal ante la Dirección Nacional de Biodiversidad del MAATE

Esta solicitud debe incluir:

- La identificación del solicitante.
- El motivo de la solicitud (exportación, importación, reexportación).
- Detalles sobre la especie involucrada.

b) Evaluación de la solicitud: el MAATE realiza una evaluación rigurosa para verificar si el comercio propuesto cumple con los estándares internacionales de conservación y si la especie no está amenazada por la actividad solicitada.

c) Documentación requerida: los solicitantes deben presentar documentación adicional que acredite la legalidad de la especie y su origen. Esto puede incluir:

- Certificados de cría en cautiverio o cultivos legales.
- Permisos o documentos que validen la adquisición legal de la especie.

Como se pudo explicar, el sistema de permisos CITES es una herramienta esencial para la conservación de especies a nivel mundial, asegurando que el comercio internacional de fauna y flora se realice de manera sostenible y sin poner en peligro la supervivencia de las especies. En Ecuador, el cumplimiento de las regulaciones CITES es crucial para proteger la biodiversidad única de las Islas Galápagos y otras áreas protegidas, contribuyendo a la protección del patrimonio natural y a la lucha contra el tráfico ilegal de especies.

En conclusión, el tráfico de especies es una de las amenazas más graves para la biodiversidad del Ecuador y del planeta. El COIP, con su reforma en el artículo 51 de la Ley No. 0, establece un marco legal claro para sancionar esta conducta delictiva, buscando proteger la flora y fauna del país y preservando la integridad de áreas tan importantes como el Parque Nacional Galápagos y la Reserva Marina de Galápagos.

La aplicación de sanciones a los infractores debe ser rigurosa, y se debe garantizar que los recursos naturales sean respetados y conservados para las generaciones futuras. Además, se deben intensificar los esfuerzos de control y prevención para evitar el tráfico de especies, especialmente en áreas protegidas de gran valor ecológico como Galápagos.

El Estado ecuatoriano y la sociedad deben trabajar en conjunto para combatir el tráfico de especies y garantizar la protección efectiva de su biodiversidad única.

CAPÍTULO V. IDENTIFICAR LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE UN DAÑO O DE UNA INFRACCIÓN AMBIENTAL

¿Qué es daño ambiental?

Para comprender qué es el daño ambiental, cabe referirse a la definición dada por el jurista Bustamante Alsina, quien lo define como:

“Una expresión ambivalente, pues designa no sólo el daño que recae en el patrimonio ambiental que es común a una comunidad, sino que se refiere también al daño que el medio ambiente ocasiona de rebote a los intereses legítimos de una persona determinada, configurando un daño particular que ataca un derecho subjetivo al damnificado para accionar en reclamo de una reparación, resarcimiento o perjuicio patrimonial o extrapatrimonial que le ha causado⁴⁵¹”.

En la misma línea, Peña Chacón lo define como toda actividad humana, individual o colectiva, que ataca los elementos del patrimonio ambiental, causando un daño social y provocando una afectación de incidencia colectiva al ambiente⁴⁵². Por su parte, Lorenzetti y Cafferatta, junto a otros juristas, mencionan que el daño ambiental:

“(…) se traduce muchas veces, en un daño social, un ataque o agresión a la comunidad, un perjuicio a la sociedad en general, o grandes grupos, sectores o clases de la misma. Aunque en ocasiones ese daño ambiental colectivo, molestia o afectación, de naturaleza supraindividual, masificado, impersonal o indiferenciado, por reflejo, o par ricochet, de rebote, caiga también sobre un patrimonio concreto, propio, personal y diferenciado, transformándose al mismo tiempo, en un daño ambiental individual, o particular⁴⁵³”.

El sistema jurídico ecuatoriano también reconoce el daño ambiental; de hecho, el Glosario de Términos del COAM lo define como:

“Toda alteración significativa que, por acción u omisión, produzca efectos adversos al ambiente y sus componentes, afecte las especies, así como la conservación y equilibrio de los ecosistemas. Comprenderán los daños no reparados o mal reparados y los demás que comprendan dicha alteración significativa⁴⁵⁴”.

En concordancia, el RCOAm lo define en su Art. 807, como “toda alteración significativa que, por acción u omisión, produzca efectos adversos al ambiente y sus componentes, afecte las especies, así como la conservación y equilibrio de los ecosistemas (...)”⁴⁵⁵.

Por tanto, puede concluirse que daño ambiental es el detrimento causado sobre el medio ambiente, que puede repercutir sobre derechos particulares tutelados jurídicamente.

▪ ¿Toda clase de impacto al medio ambiente se considera daño ambiental?

Para realizar un análisis más profundo al daño ambiental es importante considerar que la contaminación cero no es una premisa real, en efecto, siempre se genera algún tipo de resultado, positivo o negativo, a la naturaleza⁴⁵⁶. Es decir, para que exista daño ambiental el

⁴⁵¹ Jorge Bustamante Alsina. (1995). *Derecho ambiental: Fundamentación*, normativa (p. 45). Abeledo-Perrot.

⁴⁵² Mario Peña Chacón. (2013). *Daño ambiental y prescripción*. *Revista judicial*, (109), 117-144.

⁴⁵³ Ricardo Luis Lorenzetti, et al., (2009). *Derecho Ambiental y Daño*. LA LEY.

⁴⁵⁴ COAM. 2017.

⁴⁵⁵ RCOAM, 2019.

⁴⁵⁶ René Bedón Garzón y María Amparo Albán. (2018). *Responsabilidad Ambiental en el Ecuador: Conceptos e Implementación en Materia Hidrocarburífera*. (primera edición). Corporación de Estudios y Publicaciones.

impacto negativo al ambiente debe ser significativo⁴⁵⁷, la valoración del daño no puede ser interpretada por cualquier persona, pues le corresponde al Estado esta valoración. Por tanto, no todo impacto negativo al ambiente debe ser considerado como daño ambiental.

Bajo esta premisa y siguiendo esta línea de razonamiento, cabe considerar lo dicho en el libro 'Responsabilidad Ambiental' en Ecuador, en el que los autores clasifican el impacto y daño ambiental de la siguiente forma⁴⁵⁸:

- **Impacto tolerable:** es el impacto ambiental generado por la existencia del ser humano, ocasionado por su desarrollo. Es decir, es el impacto que deriva de actividades que no necesitan obtener un permiso ambiental.
- **Impacto autorizado:** impacto ambiental que la autoridad administrativa ambiental autoriza dentro los límites máximos permisibles, estos impactos autorizados derivan de cualquier actividad que cuenta con una 'Licencia Ambiental'.
- **Daño ambiental:** supera límites permisibles contemplados en la Ley, debido que genera alteraciones significativas a los ecosistemas o biodiversidad. (p.116).

Para concluir, Hutchinson señala que para ser relevante el daño ecológico ha de tener una cierta gravedad. Si el daño es insignificante o tolerable de acuerdo con las condiciones del lugar, no surgirá la responsabilidad, y, por lo tanto, no estaremos en rigor de un daño ecológico resarcible⁴⁵⁹.

Responsabilidad por daño ambiental

La responsabilidad por daño ambiental nace entonces por el detrimento causado sobre el medio ambiente. Este detrimento deriva en la responsabilidad por daño ambiental, mismo que genera la obligación de indemnizaciones y reparaciones correspondientes a personas como a la naturaleza.

La Constitución Ecuatoriana de 2008, introdujo varios principios importantes en materia de responsabilidad ambiental⁴⁶⁰:

- Imprescriptibilidad de las acciones legales para perseguir y sancionar por daños ambientales.
- Responsabilidad objetiva por daño ambiental.
- Inversión de la carga de la prueba.
- Acción judicial, presentada por toda persona directa o indirectamente afectada (Legitimación difusa).

Y una serie de principios del derecho ambiental que toman un enorme protagonismo:

- Principio "el que contamina paga".
- Principio "pro-natura".
- Principio de "prevención".

Coordinación interinstitucional de la cadena judicial en materia ambiental

La Constitución establece una política ambiental para el Estado Ecuatoriano, donde se promueve un modelo de desarrollo sostenible y de responsabilidad frente a los daños ambientales, donde el Estado actuará de manera inmediata y subsidiaria⁴⁶¹. Además, la

⁴⁵⁷ Ibidem.

⁴⁵⁸ Bedón y Albán, Responsabilidad Ambiental en el Ecuador, 2018, pág. 213.

⁴⁵⁹ Hutchinson Tomás. (1999). *Responsabilidad pública ambiental*. Rubinzal-Culzoni Editores. pág. 127.

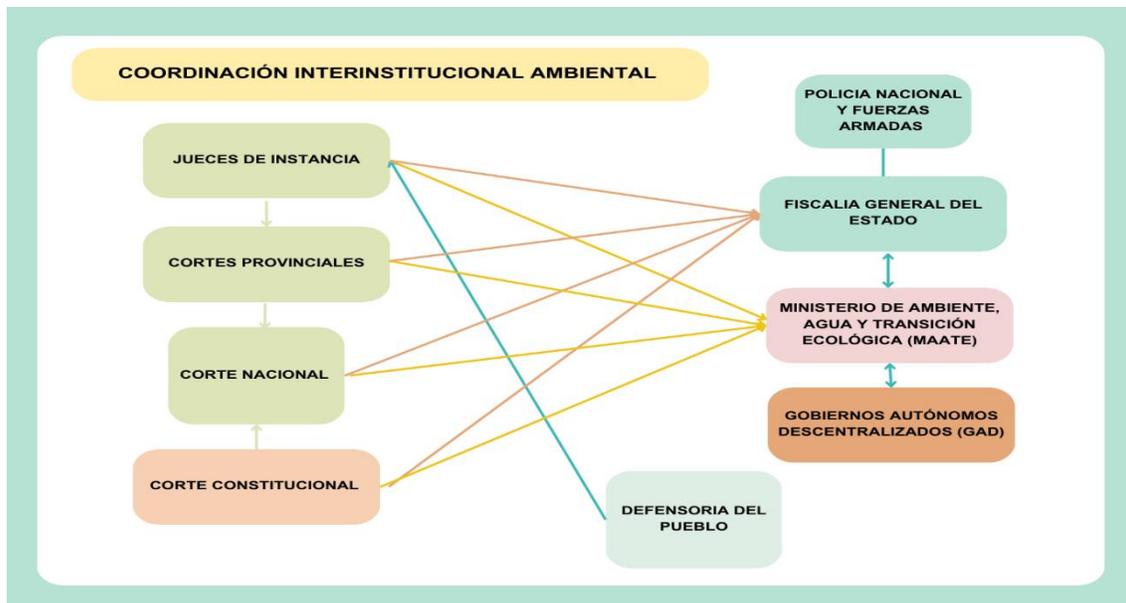
⁴⁶⁰ Art. 396 y 397. CE. 2008.

⁴⁶¹ Art. 395 al 397. CE. 2008.

Administración será “la encargada de velar por la protección del ambiente, vigilando, corrigiendo y sancionando a las actividades o a los particulares causantes de daños ambientales⁴⁶²”. También establece que las instituciones públicas deben actuar bajo los principios de eficiencia, calidad, descentralización, desconcentración, coordinación y participación⁴⁶³.

Como se observa, la protección del medio ambiente debe tratarse de manera transversal, lo que requiere una coordinación interinstitucional efectiva para garantizar su adecuada implementación, y con ello cumplir las finalidades ambientales presentes en la Constitución. El COAM establece que las instituciones públicas deben coordinarse para evitar duplicidad de funciones y excesivas exigencias administrativas a los ciudadanos en materia ambiental, pues se busca optimizar la gestión ambiental, evitando conflictos de competencia y reduciendo la burocracia innecesaria⁴⁶⁴. Por otro lado, el alcance de las competencias ambientales será con el apoyo de distintas entidades estatales (entes administrativos y judiciales) quienes deben actuar de manera organizada para garantizar la protección del ambiente y la sostenibilidad de los recursos naturales⁴⁶⁵. Considerando lo dicho, la política ambiental del país busca un trabajo coordinado entre los órganos administrativos y judiciales, para una aplicación efectiva de las políticas ambientales y el acceso a la justicia ambiental. Los roles de estas entidades dependerán de las funciones que la ley les haya otorgado:

Figura 4: Coordinación Interinstitucional Ambiental en Ecuador



Fuente: Elaboración propia a partir de CE, COAM, RCOAM, COIP, COGEP, COOTAD.

⁴⁶² Art. 14. CE. 2008.

⁴⁶³ Art. 226 y 227. CE. 2008.

⁴⁶⁴ Art. 13. CE. 2008.

⁴⁶⁵ Art. 14. CE. 2008.

Acción judicial por daño ambiental

Con el fin de proteger los derechos ambientales individuales o colectivos, la ley faculta:

- Presentar acciones públicas judiciales, por personas naturales, jurídicas o grupo humano para denunciar la violación de normas que protejan al medio ambiente⁴⁶⁶.
- Otro tipo de acción reconocida en la ley es el acceso a la garantía jurisdiccional llamada 'Acción de protección'. Esta garantía cabe en aquellos casos donde exista una inminente y flagrante vulneración de derechos constitucionales, en este caso daños graves al medio ambiente⁴⁶⁷. Esta puede provenir, por ejemplo, por la vulneración del derecho humano al ambiente sano⁴⁶⁸, o propiamente por los derechos de la naturaleza⁴⁶⁹.
- La naturaleza tiene derecho al respeto integral de su existencia, al mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales estructura, funciones y procesos evolutivos⁴⁷⁰. Sin embargo, la restauración de ella debe realizarse en casos de impacto grave, lo cual genera la obligación estatal de establecer mecanismos eficaces para alcanzar esta 'restauración', además de la adopción de medidas adecuadas para eliminar o mitigar consecuencias ambientales nocivas⁴⁷¹.
- Cabe enfatizar lo que COAM menciona respecto a la defensa de derechos de la naturaleza, este dicta que cualquier persona, individual o colectivamente, puede exigir el cumplimiento de los derechos de la naturaleza, denunciar violaciones y adoptar acciones legales ante instancias judiciales y administrativas. Además, se pueden solicitar medidas cautelares para detener daños ambientales⁴⁷².

Responsabilidad penal por daño ambiental

Antes de abordar esta sección cabe comprender la perspectiva de la doctrina del derecho penal en los delitos contra el ambiente. Para Libster el derecho penal ya es una realidad en el marco de la ecología y el ambientalismo, este autor define al derecho penal ecológico como el conjunto de normas jurídicas de contenido penal tendientes a la protección del entorno en el cual el hombre vive y con el cual se relaciona, es decir tutela el medio social creado por el hombre, dentro del cual también vive y con el cual se interrelaciona⁴⁷³.

En concordancia Delmas-Marty menciona:

“Comete delito ecológico aquel que, sin justificación de interés social, realiza por incurria o con pretensión lucrativa una acción que tenga por efecto ya sea la modificación de modo grave e irreversible del equilibrio ecológico, ya sea el atentado a la salud del hombre o a las posibilidades de vida animal, provocando una alteración esencial del sol, del agua o del aire⁴⁷⁴”.

En primer lugar, el COIP, incluye varios delitos relacionados con el ambiente y los recursos naturales. En particular aquellos concernientes a:

- I. Incendios forestales⁴⁷⁵ y;
- II. Delitos contra los recursos naturales (agua, aire y suelo)⁴⁷⁶.

⁴⁶⁶ Art. 71. CE. 2008.

⁴⁶⁷ Art. 88. CE. 2008.

⁴⁶⁸ Art. 14. CE. 2008.

⁴⁶⁹ Art. 71. CE. 2008.

⁴⁷⁰ Ibidem

⁴⁷¹ Art. 72. CE. 2008.

⁴⁷² Art. 304. COAM, 2017,

⁴⁷³ Mauricio H. Libster. (2000). *Delitos Ecológicos*. (segunda edición). Depalma. pág. 176.

⁴⁷⁴ Mireille Delmas-Marty. (2014). *Perspectives ouvertes par le droit de l'environnement*. Revue juridique de l'environnement.

⁴⁷⁵ Art. 246. COIP 2014.

⁴⁷⁶ Art. 251, 252 y 253. COIP 2014.

Además, existe un artículo que hace una remisión normativa a legislación ambiental emitida por la Autoridad Ambiental Nacional respecto a la categorización de daño grave. El COIP no establece una definición, ni parámetros ambientales claros que, permitan determinar la existencia de un delito, sin embargo, se incluyó un artículo que permite a la autoridad ambiental elaborar las definiciones técnicas que permitan al juez aplicar las sanciones correspondientes, esto en el Art. 256:

“La Autoridad Ambiental Nacional determinará para cada delito contra el ambiente y la naturaleza las definiciones técnicas y alcances de daño grave. Así también establecerá las normas relacionadas con el derecho de restauración, la identificación, ecosistemas frágiles y las listas de las especies de flora y fauna silvestres protegidas, de especies amenazadas, en peligro de extinción, endémicas, transfronterizas y migratorias⁴⁷⁷”.

Se debe considerar que el artículo 256 del COIP cuenta con una norma técnica que lo regula, esta determina que, para cada delito contra el ambiente y la naturaleza las definiciones técnicas de alcance será daño grave⁴⁷⁸. Por ejemplo, el Art. 10 de esta norma técnica:

“Se considerará que existe un daño ambiental grave a la calidad del suelo cuando se presente de manera simultánea los siguientes casos:

- a. Exista incumplimiento de los requerimientos técnicos ambientales para prevención, mitigación y/o contingencia de impactos ambientales, exigidos de acuerdo con el tipo de proyecto obra o actividad, establecidos en el plan de manejo ambiental y normativa ambiental nacional.
- b. Se registre el incumplimiento de límites permisibles en los componentes del suelo y/o sedimentos.
- c. Se presente cualquier alteración evidente de las condiciones naturales del suelo que altere la estructura y población de especies de flora o fauna o se produzca su mortandad, se altere ecosistemas frágiles, se cambie el uso del suelo, se genere erosión o cualquier afectación a la salud humana por consecuencia de dicha alteración.

De igual manera, se considera daño grave a la calidad del suelo la contaminación con productos químicos peligrosos, calificados como tales por los entes correspondientes, que causen alteración del recurso natural de manera prolongada.”

Por lo mencionado, se puede concluir que, en aquellos casos de daño ambiental grave, existe una serie de elementos que concurren y que deben ser considerados para determinar su existencia:

- i) Se incumplan los requerimientos establecidos en el Plan de Manejo Ambiental o en la legislación para prevenir, mitigar o contener los impactos ambientales que su actividad pueda producir;
- ii) El incumplimiento de límites permisibles; y,
- iii) Alteraciones evidentes en las condiciones del recurso.

El COAM incluye varias disposiciones relativas a responsabilidad penal por daño ambiental. Hay que considerar que la legislación ambiental tipifica el daño ambiental y el COIP señala daño grave, lo cual podría complicar la aplicación de la norma penal en este contexto.

⁴⁷⁷ Art. 256. COIP 2014.

⁴⁷⁸ Ver, Acuerdo del Ministerio del Ambiente No. 84, Registro Oficial Suplemento 598 de 30 de septiembre de 2015, página 2.

Finalmente, el COAM establece que los funcionarios administrativos están en la obligación de remitir a la Fiscalía General del Estado la información correspondiente en caso de que exista una sospecha del cometimiento de un delito ambiental:

“Art. 302.- Responsabilidad civil y penal por daño ambiental (...) Ante la presunción del cometimiento de un delito ambiental, la Autoridad Ambiental Competente remitirá la información necesaria a la Fiscalía para el trámite que corresponda. Para ello, prestará las facilidades y contingente técnico de ser requerido. El ejercicio de estas acciones no constituye prejudicialidad⁴⁷⁹”.

En concordancia, el RCOAM, establece:

“Art. 836. Notificación a Fiscalía General del Estado.- Los órganos o servidores públicos instructor y sancionador tienen la obligación de remitir a Fiscalía General del Estado copia del expediente sancionador, junto con la denuncia correspondiente, en cualquier momento en el que presuman que los hechos puestos a su conocimiento puedan ser constitutivos de delito o contravención penal. Esto no suspenderá ni influirá de manera alguna en el procedimiento administrativo sancionador, el que deberá continuar con normalidad. Sin perjuicio de lo estipulado en el párrafo que antecede, todo funcionario de la Autoridad Ambiental Competente que conozca del posible cometimiento de un delito o contravención penal tiene la obligación de informar inmediatamente a la Fiscalía General del Estado⁴⁸⁰”.

Para concluir esta sección, cabe hacer hincapié en que, si bien se puede sancionar de manera administrativa al daño ambiental, lo cierto es que esta es incompatible con las sanciones penales, “pues es contraria a la presunción de inocencia que impera en el derecho penal, la presunción de inocencia al ser una garantía prevalece frente a la responsabilidad objetiva que es un principio⁴⁸¹”. Esta aclaración es sumamente importante y debe ser considerada; en una sección próxima se tratará a la responsabilidad objetiva y administrativa.

Cuestiones procesales en materia de daño ambiental

El Código Orgánico general de Procesos (COGEP), más específicamente su Art. 38, menciona que: “La naturaleza podrá ser representada por cualquier persona natural o jurídica, colectividad o por el Defensor del Pueblo, quien además podrá actuar por iniciativa propia⁴⁸²”, es decir una legitimación activa sumamente amplia.

También es relevante resaltar al párrafo tercero de esta norma: “Las acciones por daño ambiental y el producido a las personas o a su patrimonio como consecuencia de este se ejercerán de forma separada e independiente⁴⁸³”. Es decir, no se podrá pretender la declaratoria de daño ambiental con un proceso de daños (civiles) consecuencia de un evento ambiental.

Una cuestión importante es lo que menciona el Art. 39 del COGEP, establece que:

“Si por aplicación de otras leyes se hubiera conseguido prevenir, evitar, remediar, restaurar y reparar los daños ambientales, no será necesario tramitar las acciones descritas en este capítulo.

⁴⁷⁹ Art. 302. COIP. 2014.

⁴⁸⁰ Art. 836. RCOAM.2019.

⁴⁸¹ Bedón y Albán, Responsabilidad Ambiental en el Ecuador, 2018, pág.180.

⁴⁸² Art. 38. COGEP. 2015.

⁴⁸³ Ibidem.

Las medidas remediadoras, restauradoras y reparadoras de los daños ambientales, así como su implementación, se someterán a la aprobación de la autoridad ambiental nacional⁴⁸⁴.

Esto quiere decir que, un proceso judicial por daño ambiental no será procedente “si se han aplicado las leyes y normas que regulan la protección del ambiente y se alcanzaran los fines que pretenden la normativa como prevenir, remediar, restaurar y reparar los daños ambientales⁴⁸⁵”. En caso de que se tomen medidas remediadoras, restauradoras y reparadoras de los daños ambientales, y su implementación, deben ser aprobadas mediante acto administrativo por el MAATE.

La aprobación por parte del MAATE puede ser sujeta a un recurso subjetivo o de plena jurisdicción ante el Tribunal Contencioso Administrativo, esto en caso de que cualquier persona considere que la aprobación realizada por el ministerio de ramo de un Programa de Reparación Integral no es la adecuada. El Tribunal Contencioso Administrativo asume la potestad de revisar este acto administrativo. En caso de que expida una sentencia, cabe recurso de casación ante la Corte Nacional y posterior acción protección ante la Corte Constitucional de ser el caso.

Por tanto:

“si existe una aprobación de un Programa de Reparación Integral que incluya un Programa de Remediación por parte del MAATE, no procede iniciar un ‘litigio’ por daño ambiental, y la naturaleza y el ambiente se protegen interponiendo un recurso subjetivo o de plena jurisdicción en contra del acto administrativo de aprobación⁴⁸⁶”.

Otra cuestión relevante es lo referente al Art. 40 del COGEP, que dispone la Prohibición de doble recuperación:

“Se prohíbe la doble recuperación de indemnizaciones si los terceros afectados han sido reparados a través de la acción de daños ambientales. Cuando el Estado o las instituciones comprendidas en el sector público asuman la responsabilidad de reparar o cuando hayan sido condenadas a reparar materialmente mediante sentencia, en un proceso que declare la vulneración de los derechos de la naturaleza, el Estado ejercerá el derecho de repetición, de conformidad con el procedimiento previsto en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.⁴⁸⁷”.

Se puede concluir entonces que, primer párrafo del artículo en mención dicta que, no cabe presentar una nueva demanda sobre afectaciones civiles en procesos de daño ambiental, donde ya se hayan restituido los derechos de la naturaleza y de las personas para vivir en un ambiente sano. Respecto al segundo párrafo de este artículo cabe una mención importante, pues tiene concordancia con el Art. 397 de la Constitución, mismo que establece que el “Estado actuará de manera inmediata y subsidiaria garantizando la restauración de los ecosistemas⁴⁸⁸”. Ambos artículos afirman la corresponsabilidad del Estado respecto de eventos ambientales, sea por responsabilidad del operador (donde el Estado tendrá

⁴⁸⁴ Art. 39. COGEP. 2015.

⁴⁸⁵ Bedón y Albán, Responsabilidad Ambiental en el Ecuador, 2018, pág.200.

⁴⁸⁶ Ibidem.

⁴⁸⁷ Art. 40. COGEP. 2015.

⁴⁸⁸ Art. 397. CE. 2008.

derecho de repetición) o por una inadecuada actuación al normar estándares ambientales y de un mal otorgamiento de permisos ambientales.

Respecto a la competencia en procesos ambientales, el Art. 10 del COGEP menciona que los jueces tendrán competencia concurrente:

“Además de la o del juzgador del domicilio de la persona demandada, serán también competentes a elección de la persona actora, la o el juzgador: 7. Del lugar donde se causaron los daños, en las demandas sobre indemnización o reparación de estos⁴⁸⁹”.

Esta norma establece que además del juez del domicilio del demandado, también podrá conocer el juicio por daño ambiental el juez del lugar donde se produzca el evento que generó el daño ambiental y en caso de daños civiles el sitio donde se causaron los daños.

Por otro lado, el Art. 299 del COGEP establece que en caso de que sea una entidad pública o el propio Estado el demandando, la competencia radicará en el Juez del lugar del domicilio del actor. En caso de daños ambientales imputables al Estado o a entidades públicas el juez competente será el del Tribunal Contencioso Administrativo del domicilio del actor⁴⁹⁰.

Potestad sancionadora y proceso administrativo por daño ambiental

En las dos secciones precedentes se ha referido a cuestiones penales y procesales respecto al daño ambiental, sin embargo, la legislación ecuatoriana también contempla un sistema de reparación de daños ambientales y un régimen sancionatorio a través de la responsabilidad administrativa. Está contemplada en el Libro VII del COAM, este título señala que tiene por objeto: “Regular y orientar las acciones y medidas de reparación integral de los daños ambientales generados por personas naturales o jurídicas, ya sean públicas o privadas, nacionales o extranjeras, o los causados por eventos ambientales⁴⁹¹”.

Para comprender a la responsabilidad administrativa cabe hacer una breve reseña de un concepto jurídico fundamental en materia de daños ambientales, esta es la llamada reparación integral.

Esta puede ser definida como:

“El conjunto de acciones procesos y medida, que aplicados integralmente, tienden a revertir los daños y pasivos ambientales, mediante el restablecimiento de la calidad, dinámica, equilibrio, ciclos vitales, estructura, funcionamiento y proceso evolutivo de los ecosistemas afectados; así como medidas y acciones que faciliten la restitución de los derechos de las personas y comunidades afectadas, de compensación e indemnización a las víctimas, de rehabilitación de los afectados, medidas y acciones que aseguren la no repetición de los hechos y que dignifiquen a las personas y comunidades afectadas⁴⁹²”.

Como se mencionó, la naturaleza tiene derecho al respeto integral de su existencia, al mantenimiento, regeneración, respeto a sus funciones y procesos evolutivos, además de que su ‘restauración’ será independiente de las indemnizaciones de las que son titulares individuos y comunidades⁴⁹³.

⁴⁸⁹ Art. 10.7. COGEP. 2015.

⁴⁹⁰ Art. 299 y; Ver Art. 301. COGEP. 2016.

⁴⁹¹ Art. 288. COAM. 2017.

⁴⁹² Ver, Programa de Reparación Ambiental y Social del Ministerio de Ambiente, 2017.

⁴⁹³ CE, 2008, Art. 72.

Según el glosario de términos del COAM, la restauración es el “conjunto de actividades tendientes a la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propicien la evolución de procesos naturales y mantenimiento de servicios ambientales⁴⁹⁴”, es decir tiende al restablecimiento de los componentes: agua, suelo y aire. Por otro lado, la reparación “abarca la compensación de la que son titulares los colectivos y la indemnización de la que son titulares los individuos que se han visto afectados por el daño a los servicios ambientales de los que se beneficiaban⁴⁹⁵”.

Con base a lo mencionado, la reparación integral comprende dos conceptos, restauración como reparación.

Determinación de daños ambientales

Para determinar daño ambiental, el RCOAM establece en su Art. 807 que:

“(…) se considerarán como criterios de significancia la magnitud, extensión y dificultad de reversibilidad de los impactos ambientales. Además de los criterios normativos, para la determinación de daño ambiental se considerará la afectación al estado de conservación y funcionamiento de los ecosistemas y su integridad física, capacidad de renovación de los recursos, alteración de los ciclos naturales, la riqueza, sensibilidad y amenaza de las especies, la provisión de servicios ambientales; o, los riesgos para la salud humana asociados al recurso afectado⁴⁹⁶”.

En concordancia, también menciona que:

“El daño ambiental y/o el pasivo ambiental se determinará en sede administrativa por la Autoridad Ambiental Competente de acuerdo al proceso de determinación de daño establecido en el presente reglamento; y, en sede judicial por el juez competente⁴⁹⁷”.

El RCOAM establece que para iniciar con el proceso de determinación del daño en sede administrativa:

“(…) inicia con una identificación de un presunto daño ambiental, mismo que puede provenir de un evento reportado por el regulado, por una denuncia ciudadana o de oficio mediante los mecanismos de control y seguimiento establecidos en la ley⁴⁹⁸”.

La Autoridad Ambiental Competente inspeccionará el área afectada, y mediante un informe técnico determinará la existencia del daño o pasivo ambiental⁴⁹⁹. La autoridad tendrá varios criterios básicos para determinar el daño ambiental, como conservación de los ecosistemas y su integridad física, la riqueza, sensibilidad y amenaza de las especies, la provisión de servicios ambientales, los riesgos para la salud humana asociados al recurso afectado⁵⁰⁰.

Debido a que la ley ecuatoriana no determina los factores a considerar para determinar que existe daño ambiental la determinación se ha vuelto muy subjetiva, por ello cabe referirse al libro “Responsabilidad Ambiental en el Ecuador”, en esta obra los autores realizan un

⁴⁹⁴ Glosario de términos. COAM. 2017.

⁴⁹⁵ Bedón y Albán, Responsabilidad Ambiental en el Ecuador, 2018, pág.173.

⁴⁹⁶ Art. 807. RCOAM.2019.

⁴⁹⁷ Art. 808. RCOAM.2019.

⁴⁹⁸ Art. 809. RCOAM.2019.

⁴⁹⁹ Ibidem.

⁵⁰⁰ Art. 289. COAM. 2017.

análisis de tres factores que deben ser considerados en conjunto para la determinación de daño ambiental⁵⁰¹, estos son:

- Sobrepasar los límites máximos permisibles y los criterios de calidad de los recursos.
- Incumplimiento al Plan de Manejo Ambiental.
- Uso de la mejor tecnología.

Atribución de responsabilidad por la generación de daños ambientales

El Art. 290 del COAM⁵⁰², establece una serie de reglas que deben ser consideradas para atribuir responsabilidad por daños ambientales, sin embargo, se debe identificar primeramente al operador de la actividad que generó el daño.

Las principales disposiciones de este artículo son:

1. En grupos empresariales, la responsabilidad puede extenderse a la sociedad que controla las decisiones, especialmente en casos de fraude o abuso de la ley.
2. Responden las personas naturales o jurídicas que controlen la actividad, incluyendo administradores o representantes legales de empresas, quienes serán solidariamente responsables.
3. Si varias personas causan un mismo daño ambiental, la responsabilidad será solidaria entre ellas.
4. Si la persona responsable fallece, sus obligaciones económicas se transmitirán conforme a la ley.
5. Si la persona jurídica responsable se extingue, sus socios o accionistas asumirán las obligaciones pendientes según la ley.

Otra disposición importante es la obligación de todos los operadores de proyectos, obras o actividades públicas, privadas o mixtas de comunicar a la Autoridad Ambiental Competente la ocurrencia de daños ambientales dentro de sus áreas de operación dentro de las 24 horas siguientes al daño ocurrido⁵⁰³.

Responsabilidad objetiva administrativa

En la responsabilidad por daño ambiental le corresponde al demandado (operador de la actividad) comprobar la inexistencia del daño, mientras que corresponde al actor probar la inexistencia del acto ilícito y el nexo causal, recordando brevemente que para la existencia de responsabilidad por 'daño' deben concurrir ciertos elementos: hecho jurídico, daño, nexo causal y acto ilícito.

Como se mencionó, el demandado tiene la obligación de comprobar la inexistencia del daño, sin embargo, la Ley ha considerado ciertos eximentes de responsabilidad administrativa. De acuerdo con el Art. 307 del COAM:

“Cuando el daño ambiental fuere causado por un evento de fuerza mayor o caso fortuito, el operador de la actividad, obra o proyecto estará exonerado únicamente de las sanciones administrativas, solo si demuestra que dichos daños no pudieron haber sido prevenidos razonablemente o que, aun cuando puedan ser previstos, son inevitables.

⁵⁰¹ Bedón y Albán, Responsabilidad Ambiental en el Ecuador, 2018, pág.174-175.

⁵⁰² Art. 290. COAM. 2017.

⁵⁰³ Art. 291. COAM.2017.

Sin embargo, el operador tendrá la obligación de adoptar medidas o acciones inmediatas, a fin de contener el daño y evitar que se propague. Las medidas a implementar serán de contingencia, mitigación, corrección, remediación, restauración, seguimiento, evaluación u otras que administrativamente fueren necesarias⁵⁰⁴.

Del artículo en mención, se puede comprender que el operador de la actividad no será responsable administrativamente en casos que deriven de un evento de fuerza mayor o caso fortuito.

De igual manera la legislación ecuatoriana extiende estos eximentes, de acuerdo con el art. 308 del COAM, el operador no será responsable administrativamente cuando exista:

“Intervención de terceros o culpa de la víctima.- En casos de daños ambientales generados por la intervención de un tercero ajeno al ámbito de la organización del operador, la persona natural o jurídica estará exonerada únicamente de las sanciones administrativas si se cumplen las siguientes condiciones:

1. El operador y el tercero no tienen ninguna relación contractual.
2. El operador demuestra que no provocó o participó en la ocurrencia de tales daños; y
3. El operador demuestra que adoptó todas las precauciones necesarias para evitar la intervención de un tercero.

Sin embargo, el operador no quedará exonerado si se demuestra que tenía conocimiento de los daños ambientales y no actuó o adoptó las medidas oportunas y necesarias.

El operador tendrá la obligación de adoptar medidas o acciones inmediatas, a fin de contener el daño y evitar que se propague. Las medidas a implementar serán de contingencia, mitigación, corrección, remediación, restauración, seguimiento, evaluación u otras que administrativamente fueren necesarias.

El operador podrá interponer en contra del tercero responsable las acciones legales que considere, con el fin de recuperar los costos implementados⁵⁰⁵.

De este artículo se puede destacar que el operador si puede ser responsable administrativamente si tenía conocimiento de los daños y no actuó o adopto medidas para afrontar el daño, por otro lado, podrá interponer acciones judiciales al tercero responsable de ser el caso.

En síntesis, la ley ecuatoriana contempla tres eximentes de responsabilidad administrativa en materia de daños ambientales: caso fortuito o fuerza mayor, culpa de un tercero y culpa de la víctima.

Otra cuestión relevante, son disposiciones comunes para los Operadores en caso de daño ambiental:

- El Art. 292 del COAm establece que deben prevenir daños inminentes y, si estos ocurren, reparar siguiendo una jerarquía⁵⁰⁶:

⁵⁰⁴ Art. 307. COAM. 2017.

⁵⁰⁵ Art. 308. COAM, 2017.

⁵⁰⁶ Art. 292. COAM. 2017.

- Mitigación
 - Remediación
 - Compensación
 - Evaluación.
- Estos deberán priorizar la restauración al estado anterior al daño y, si no es posible, implementar compensaciones. Respecto a las indemnizaciones en áreas estatales, se canalizan a través de las autoridades ambientales:
- La restauración de la naturaleza debe realizarse en el sitio afectado, y si el daño es irreversible, en áreas cercanas. Las medidas incluyen crear zonas de conservación y conectividad bajo directrices oficiales⁵⁰⁷.
 - Además, deben implementar medidas inmediatas para detener el daño y notificar a las autoridades si el riesgo persiste. Será la Autoridad Ambiental Nacional quien defina los lineamientos preventivos⁵⁰⁸.
 - En caso Incumplimiento de reparación, la autoridad supervisará los planes de reparación y requerirá su cumplimiento obligatorio. El responsable (operador) debe cubrir los costos, y su incumplimiento puede derivar en acciones legales y ejecución forzosa, además se encuentran obligados a permitir el acceso de la autoridad a las propiedades afectadas⁵⁰⁹.
 - El Estado será el responsable de la aprobación de las medidas de reparación presentadas por el responsable del daño. Si no se logra la reparación integral, la aprobación será nula y se podrá recurrir a acciones judiciales⁵¹⁰.
- El Estado intervendrá de manera subsidiaria si el operador no repara el daño, no se identifica al responsable, o el daño es grave e inminente. Este coordinará con otras entidades la ejecución de los planes de reparación⁵¹¹.

Régimen sancionatorio

Como se ha manifestado, la responsabilidad objetiva es completamente compatible con la sanción administrativa, y así ha sido regulada en la legislación ecuatoriana, por ello cabe realizar un breve análisis sobre este régimen:

- El Art. 300 del COAM establece que las sanciones administrativas deberán ser proporcionales, es decir, “implica la debida relación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, y al imponer la sanción correspondiente se tomara en cuenta el impacto o magnitud de la infracción, la capacidad económica del infractor y las atenuantes o agravantes existentes⁵¹²”.
- En concordancia el Art. 303 del COAM dicta que la Autoridad Ambiental Nacional podrá ejercer la jurisdicción coactiva para cobrar multas, tasas y otras obligaciones económicas no cumplidas, emitiendo órdenes de pago que, de no ser satisfechas, se cobrarán por esta vía. Además, los Gobiernos Autónomos Descentralizados también pueden ejercer esta jurisdicción según la ley⁵¹³.

⁵⁰⁷ Art. 292. A. COAM. 2017.

⁵⁰⁸ Art. 293. COAM. 2017.

⁵⁰⁹ Art. 295. COAM. 2017.

⁵¹⁰ Art. 296. COAM. 2017.

⁵¹¹ Art. 294. COAM. 2017.

⁵¹² Bedón y Albán, Responsabilidad Ambiental en el Ecuador, 2018, pág.182.

⁵¹³ Art. 303. COAM. 2017.

- El Art. 305 del COAM tiene concordancia con el Art. 396 de la Constitución, esto respecto a la imprescriptibilidad de la determinación de acciones por daños ambientales.

Sanciones administrativas ambientales

El Art. 320 del COAM establece una serie de sanciones administrativas:

1. Multa;
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;
3. Destrucción de los productos, medios de transporte, herramientas o bienes utilizados para cometer la infracción;
4. Suspensión temporal de la actividad o del aval oficial de actuación;
5. Revocatoria de la autorización, terminación del contrato y del aval oficial de actuación;
6. Devolución, suspensión, o pérdida de incentivos; y,
7. El desalojo de personas del área donde se está cometiendo la infracción, con garantía plena de sus derechos, así como el desmontaje y la demolición de infraestructura o instrumentos utilizados para cometer la infracción⁵¹⁴.

En concordancia el Art. 314 establece que son infracciones administrativas ambientales toda acción u omisión que implique violación a las normas ambientales contenidas en este cuerpo legal. Estas infracciones serán: leves, graves y muy graves.

- **Infracciones Leves.** Son infracciones leves (Art. 316 COAM) aquellas que incluyen la realización de actividades de bajo impacto sin autorización, incumplimientos menores en planes de manejo ambiental, generación de desechos sin permisos, no presentación de auditorías ambientales o reportes de monitoreo, y fallos en notificaciones relacionadas con plagas o enfermedades en plantaciones forestales.
- **Infracciones Graves.** Son infracciones Graves (Art. 317 COAM) las que incluyen actividades como el aprovechamiento de recursos forestales sin autorización, exportación no autorizada de madera, manejo indebido de especies silvestres, uso de métodos de caza o pesca prohibidos, incumplimiento de normas en áreas protegidas, y falta de comunicación sobre emergencias ambientales. Estas infracciones pueden llevar sanciones económicas y medidas correctivas específicas.
- **Infracciones muy Graves.** Son infracciones muy Graves (Art. 318 COAM) las acciones con un impacto ambiental significativo, como la gestión no autorizada de especies amenazadas, los asentamientos irregulares en zonas protegidas, la destrucción de ecosistemas frágiles, la introducción de especies exóticas, el incumplimiento de las normas biotecnológicas o de los límites de emisiones y el abandono de infraestructuras sin autorización. Estas infracciones pueden incluir multas y medidas severas, como la destrucción de productos ilegales o restricciones de actividad.

⁵¹⁴ Art. 320. COAM. 2017.

Para los casos anteriores, “la multa se ponderará en función de la capacidad económica de las personas naturales o jurídicas, la gravedad de la infracción según su afectación al ambiente y considerando las circunstancias atenuantes y agravantes⁵¹⁵”.

Agravantes y Atenuantes en materia ambiental

- **Circunstancias Atenuantes (art. 329).** Son factores que pueden reducir la severidad de las sanciones en materia ambiental⁵¹⁶, como:
 1. Tomar medidas inmediatas y efectivas para mitigar, corregir, o restaurar los daños antes del inicio de un proceso sancionatorio.
 2. Informar oportunamente a la Autoridad Ambiental Competente sobre los daños causados.
 3. Cooperar activamente con la autoridad en el seguimiento de denuncias.
 4. No tener antecedentes de sanciones similares.
 5. Entregar voluntariamente especímenes vivos involucrados.

- **Circunstancias Agravantes (Art. 330).** Son factores que aumentan la gravedad de la sanción⁵¹⁷, como:
 1. Reincidir en la misma infracción ambiental.
 2. Cometer una infracción para encubrir otra.
 3. Eludir responsabilidades o culpar a terceros.
 4. Violar múltiples normativas con una misma acción.
 5. Obtener beneficios económicos a través de la infracción.

Medidas ambientales en el procedimiento

El Art. 309 del COAM, establece que estas medidas buscan detener actos ilícitos, prevenir nuevos daños, garantizar la identificación del responsable y asegurar la ejecución de sanciones. A continuación, una breve síntesis de este artículo:

Medidas provisionales posibles:

1. Paralización inmediata, total o parcial, de actividades.
2. Retención o inmovilización de vida silvestre, productos, herramientas, equipos, medios de transporte u otros materiales relacionados.
3. Clausura provisional de centros de almacenamiento, transformación y comercialización.
4. Cualquier otra medida prevista en la normativa nacional.

Consideraciones

- Las medidas deben formalizarse mediante un acto administrativo motivado.
- Deben ser confirmadas, modificadas o anuladas dentro de 10 días tras su adopción; si no se inicia el procedimiento en este plazo, las medidas quedarán sin efecto automáticamente.
- Pueden ser modificadas o revocadas durante el procedimiento administrativo si surgen nuevas circunstancias o información relevante.
- Las medidas se extinguen al finalizar el procedimiento administrativo o si este no se realiza en el plazo correspondiente.

⁵¹⁵ Art. 322. COAM. 2017.

⁵¹⁶ Art. 329. COAM. 2017.

⁵¹⁷ Art. 330. COAM. 2017.

El incumplimiento de estas disposiciones genera responsabilidad para los funcionarios involucrados⁵¹⁸.

Procedimiento sancionatorio

Previo al inicio del procedimiento sancionador la Autoridad promoverá “la comparecencia del presunto infractor, con la finalidad que presente un plan de acción frente a los daños ambientales producidos, de conformidad con la normativa que rige estos procedimientos en el sector público⁵¹⁹”.

La Autoridad Ambiental Competente podrá actuar de oficio o por denuncia, para conocer y sancionar las infracciones al medio ambiente, para ello la Autoridad dictará un auto inicial⁵²⁰.

Durante el procedimiento administrativo recaerá la prueba en el operador o gestor de la actividad, mismo que podrá utilizar todos los elementos probatorios legales para desvirtuar este procedimiento. Para determinar la responsabilidad del operador o gestor de la actividad se deberá “establecer una relación de causalidad entre la actividad y la infracción cometida⁵²¹”.

Nueva normativa importante para determinación de daño ambiental

En diciembre de 2024 el Ministerio de Ambiente expidió la “Norma Técnica Determinación de Daño Ambiental en sede Administrativa⁵²²”, misma que es publicada en el Registro Oficial No. 700.

El fin de esta norma es garantizar que las afectaciones al medio ambiente se identifiquen, evalúen y repararen de forma eficiente, conforme a las disposiciones del COAM y su reglamento. Esta es aplicada para todas las personas y entidades que desarrollen actividades que puedan generar daños ambientales, con base al principio de responsabilidad objetiva. Esta norma, además, destaca que las afectaciones al medio ambiente son independientes de las autorizaciones del ministerio de ramo.

Esta norma establece el proceso de determinación de daño ambiental consta de varias etapas principales, como son la identificación del daño, Inspección y categorización preliminar, Inspección detallada por la autoridad, pronunciamiento de la autoridad y reparación integral. También, establece responsabilidades para los operadores y para la propia Autoridad Ambiental.

Por tanto, pretende garantizar la prevención, mitigación y reparación de los daños medioambientales en Ecuador, promoviendo un equilibrio entre el desarrollo económico y la protección ecológica. Además, su enfoque técnico y administrativo garantiza la rendición de cuentas de los responsables y la protección de los derechos de las personas, comunidades y la naturaleza.

⁵¹⁸ Art. 309. COAM. 2017.

⁵¹⁹ Art. 310. COAM. 2017.

⁵²⁰ Art. 311. COAM. 2017.

⁵²¹ Art. 313. COAM. 2017.

⁵²² Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAE). (2024). Norma Técnica para la Determinación de Daño Ambiental en Sede Administrativa. Acuerdo Ministerial No. MAATE-MAATE-2024-0080-A. Registro Oficial Suplemento No. 700.

¿Daño ambiental y daño civil derivado de un evento ambiental?

Los daños ambientales pueden afectar al ambiente por sí mismo, pero también a los individuos y colectivos que se benefician del ambiente, por un efecto 'de rebote'⁵²³. También, "los daños ambientales pueden abarcar o no daños patrimoniales, ya sea a personas individuales o colectivos, o incluso derivar en daños morales⁵²⁴".

Por esta razón, cabe hacer especial mención a la distinción entre estas clases de daño, pues se tiende a confundir el daño civil como consecuencia de un evento ambiental (propende la lesión del patrimonio) y el daño ambiental (detrimento hacia un bien colectivo como el medio ambiente).

Jesús Conde Antequera⁵²⁵, manifiesta que, a diferencia del daño civil, dentro de los elementos que concurren para calificar el daño ambiental, este no debe necesariamente ser cierto y real, pues difícilmente se puede tener certeza sobre la magnitud o el alcance de este. Además, este es un daño social y no siempre afecta a un individuo, por ello es difuso. También considera que el daño ambiental no puede ser valorado de una manera pecuniaria y exacta, debido a los bienes que son afectados.

Sin perjuicio de ello, el autor también considera que la restauración al medio ambiente puede derivarse de la responsabilidad civil:

"Como medida reparadora de carácter civil cuando la restauración del bien ambiental dañado sea la forma adecuada de reparar el daño causado a otro particular o cuando la satisfacción de la pretensión particular suponga la necesidad de la adopción de una medida que conlleve la restauración ambiental⁵²⁶".

Morales Lamberti, menciona que:

"Los daños al ambiente en sí mismos, son aquellos que no dependen de la afectación concreta a la salud, vida o bienes de los seres humanos. En cambio, los daños que por reflejo de ese ambiente deteriorado se transmiten y representan como daños concretos en las personas y en sus bienes son aquellos alcanzados por la legislación civil clásica⁵²⁷".

Por lo mencionado, puede existir daño civil sin daño ambiental y daño ambiental sin daño civil.

▪ **Responsabilidad subjetiva en el daño ambiental vs. responsabilidad objetiva**

Como se mencionó, la Constitución reconoce que la responsabilidad por daños ambientales es objetiva; sin embargo, para un entendimiento íntegro cabe comprender a la responsabilidad subjetiva en materia ambiental, esta es acogida por el Código Civil ecuatoriano.

⁵²³ Bedón y Albán, Responsabilidad Ambiental en el Ecuador, 2018, pág.107.

⁵²⁴ Ibidem.

⁵²⁵ Jesús Conde Antequera. (2004). *El Deber Jurídico de Restauración Ambiental*. Editorial Comares. España. Pág. 29.

⁵²⁶ Ibidem.

⁵²⁷ Alicia Morales Lamberti. (2008). *Gestión y Remediación de Pasivos Ambientales, Políticas y Atribución de Responsabilidad*. Instituto de Derecho Ambiental y de la Energía. Volumen 1. Número 1. Pág. 12.

▪ **Responsabilidad subjetiva (civil o tradicional)**

Para Graciela Rodríguez Manzo la responsabilidad subjetiva se “encuentra en la conducta antijurídica el elemento generador de la responsabilidad. Es decir, no solo requiere que se compruebe la existencia de un daño, sino que además debe establecerse que es consecuencia de conductas humanas voluntarias que tienen factores de atribución subjetiva”⁵²⁸.

Por su parte, el Código Civil ecuatoriano menciona “Por regla general todo daño que pueda imputarse a malicia o negligencia de otra persona debe ser reparado por ésta⁵²⁹”. Este régimen de responsabilidad enfatiza en la culpabilidad del actor y no en el daño mismo, precisamente es subjetiva porque “la razón de existir de la obligación indemnizatoria es la actuación ilícita del agente del daño⁵³⁰”.

Por lo tanto, esta clase de responsabilidad civil genera la obligación de reparar o indemnizar los daños y perjuicios causados por un hecho ilícito o por un riesgo creado. Su contenido es la indemnización, es decir dejar sin daños.

Configuración de la responsabilidad civil subjetiva

- I. Hecho jurídico:** un hecho jurídico es un acontecimiento que se produce sin la intención de querer obtener los efectos establecidos en una norma específica por lo que “también produce efectos jurídicos, pero no por la obra de la voluntad humana sino por la naturaleza⁵³¹”. Para que se configure la responsabilidad, es decir el acontecimiento debe generar, modificar o extinguir derechos subjetivos y sus obligaciones correlativas.
- II. Daño:** dentro de la responsabilidad civil, el perjuicio o daño es un elemento sumamente importante, pues produce un menoscabo a los intereses materiales o morales por la acción de otra persona.
- III. Dolo:** el dolo en materia civil consiste en la voluntad deliberada de cometer un acto ilícito aun conociendo su ilicitud hacia una persona o la propiedad de esta⁵³² (es decir intención positiva de causar daño).
- IV. Nexo de causalidad:** el nexo causal “debe existir entre el dolo o culpa del acontecimiento y el daño provocado, constituye un elemento esencial en la responsabilidad tradicional subjetiva, y al mismo tiempo, constituye el elemento diferenciador de la responsabilidad objetiva⁵³³”.

En este sentido, “es necesario distinguir la culpa o dolo inmediato de los mediatos; en el primer caso se configura una relación cierta y directa entre la culpa o dolo del individuo y el resultado de ella, es decir el efecto o daño causado⁵³⁴”.

⁵²⁸ Graciela Rodríguez. (2007). *Responsabilidad y Reparación, Un Enfoque de Derechos Humanos*. Universidad Iberoamericana. México. Pág. 256.

⁵²⁹ Código Civil. República del Ecuador. Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005. Art. 2229.

⁵³⁰ René Manasevich Abeliuk. (2001). *Las Obligaciones*. Tomo 1. Editorial Temis. Pág. 170.

⁵³¹ Arturo Alessandri. (2009). *Tratado de las Obligaciones*. Editorial Jurídica. Chile

⁵³² Art. 29 inciso sexto. Código Civil. 2005.

⁵³³ Bedón y Albán, *Responsabilidad Ambiental en el Ecuador*, 2018, pág.143.

⁵³⁴ *Ibidem*

▪ **Responsabilidad subjetiva con inversión de la carga de la prueba**

En el caso particular de responsabilidad subjetiva con inversión de la carga probatoria “no es suficiente que se haya provocado el daño, sino que este sea la consecuencia directa de la conducta culposa o dolosa, por lo que observamos factores de atribución subjetiva de la responsabilidad, pues esta se basa en la culpabilidad y no en el daño como tal⁵³⁵”. En este caso en particular un factor importante es el riesgo de la actividad que provocaría el daño, sin embargo, tiene un peso mayor el actuar del supuesto responsable, pero esta presunción admite prueba en contrario; el supuesto productor del daño debe demostrar que no actuó con negligencia.

Este tipo de responsabilidad fue adoptada por primera vez en Ecuador, en el Caso Delfina Torres Viuda de Concha contra Petroecuador y sus filiales⁵³⁶. En este caso se declaró que los demandados incurrieron en responsabilidad subjetiva, y al no aportar pruebas que sustenten que el daño causado a las víctimas fue consecuencia de fuerza mayor o caso fortuito, se le condenó al pago de indemnizaciones.

Los magistrados en este caso particular aplicaron la presunción de culpa de los demandados, además de un análisis de la teoría del riesgo donde:

“Se consideró que quien utiliza y aprovecha cualquier clase de medios que le brinden beneficios genera, a través de ellos, riesgos sociales por lo que le corresponde asumir la responsabilidad por los daños que se derivan de estas actividades, pues la contrapartida de este provecho es reparar los daños ocasionados a los individuos o sus patrimonios⁵³⁷”.

En el régimen civil, existen dos formas principales de indemnización. La primera es la reparación en naturaleza o in natura, que consiste en devolver las cosas al estado en que se encontraban antes de que ocurriera el daño, restableciendo así la situación original. La segunda forma es la reparación por equivalente, que implica compensar a la víctima mediante el pago de una suma de dinero que represente el valor de los derechos o intereses afectados. Ambas formas buscan restituir, en la medida de lo posible, el equilibrio alterado por el hecho dañoso⁵³⁸.

▪ **Responsabilidad objetiva por daño ambiental**

La responsabilidad objetiva es reconocida por la Constitución en su Art. 396, y como se analizó previamente, para la existencia de responsabilidad civil es necesaria la existencia de culpa, pero en los casos de daño ambiental el ordenamiento jurídico ecuatoriano se ha alineado con la responsabilidad objetiva. En ella se presume sin admisión de prueba en contrario la culpa del promotor del proyecto o de actividad riesgosa que produjo el daño.

En la responsabilidad objetiva no interesa si el causante del perjuicio actuó con dolo, culpa negligencia, impericia o imprudencia, lo que interesa es la generación del daño. Con este tipo de responsabilidad “se amplía incluso a las personas que ejecutaron la actividad peligrosa, por lo tanto, la responsabilidad no se limita únicamente a quien obró con malicia,

⁵³⁵ Bedón y Albán, Responsabilidad Ambiental en el Ecuador, 2018, pág.144.

⁵³⁶ Corte Nacional de Justicia. *Juicio ordinario de daños y perjuicios*. No. 31-2002, cuya sentencia fue publicada en el Registro Oficial No. 43 de 19 de marzo del 2003.

⁵³⁷ Bedón y Albán, Responsabilidad Ambiental en el Ecuador, 2018, pág. 145.

⁵³⁸ Abeliuk. *Las Obligaciones*. 2001.

negligencia o impericia⁵³⁹". Respecto a la inversión de la carga de la prueba, el gestor de la actividad o demandado será quien la pruebe⁵⁴⁰, sin embargo, esta carga probatoria solo se limitará al daño, esta carga deberá ser desvirtuada por él demandando.

▪ Valoración del daño ambiental

Anteriormente, se mencionó que uno de los principios primordiales del derecho ambiental, es la prevención, es decir, se busca prevenir los daños ambientales. Para estos casos, la reparación puede ser compleja, costosa y en algunos casos indeterminables, debido a la complejidad detrás de los ciclos biológicos naturales.

Como bien manifiesta Cafferatta:

"La complejidad de la valoración del bien jurídico vulnerado por este daño radica, en que siendo el objeto protegido por el derecho 'el ambiente', este último involucra una unidad sistémica totalizadora, un haz de derechos, que constituye la sede de infinitas manifestaciones de vida, base de un conjunto dinámico de bienes, de elementos variados de la naturaleza, físicos, sociales, culturales, interdependientes entre sí, que interactúan en un espacio y tiempo determinado, como una red cibernética, de funcionalidad completa, con un equilibrio propio⁵⁴¹".

Por esta situación la economía ambiental tiene un rol importante, ya que busca lograr un equilibrio frente a la realización de actividades productivas y las externalidades negativas que el daño provoca, esta puede producir recomposiciones o restauraciones efectivas de los ecosistemas afectados por un evento ambiental. En otras palabras, "tiene como eje central el análisis económico de los recursos ambientales pretendiendo establecer las bases teóricas que permitan optimizar el uso del ambiente y de los recursos naturales⁵⁴²".

Para cuantificar económicamente y de manera adecuada:

"En el daño al ecosistema, la evaluación del daño emergente debe incluir al menos una compensación por el daño ecológico-el ecosistema degradado o destruido, y lo que cuesta su recuperación, restauración o reposición y el daño económico que experimentan los afectados directos. Igualmente, la evaluación del lucro cesante debe volver a tomar en consideración el daño ecológico⁵⁴³".

La indemnización por daños económicos debe incluir el lucro cesante, es decir, la pérdida de ingresos de las personas o comunidades que dependen de las especies afectadas o del ecosistema para su subsistencia. Asimismo, no debe olvidarse el incalculable impacto económico sufrido por toda la comunidad debido a la pérdida del derecho a vivir en un medio ambiente limpio y libre de contaminación⁵⁴⁴.

Finalmente, dentro de la legislación ecuatoriana el Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria (TULAS)⁵⁴⁵, en su Libro III Anexo 2, establece una guía conceptual de los métodos de valoración de los daños ambientales, esta prevé:

⁵³⁹ Bedón y Albán, Responsabilidad Ambiental en el Ecuador, 2018, pág.148.

⁵⁴⁰ Art. 397.1. CE. 2008.

⁵⁴¹ Néstor A. Cafferatta. (2007). "Cuantificación del daño ambiental", Ed. Lexis Nexis, pág. 1171/1172.

⁵⁴² *Derecho Ambiental y Daño*, 2009, Pág. 372.

⁵⁴³ Bedón y Albán, Responsabilidad Ambiental en el Ecuador, 2018, pág.154.

⁵⁴⁴ Pérez, Efraín. *Derecho Ambiental*. Santa Fe de Bogotá, Colombia. McGraw-Hill Interamericana S.A. Pág. 130.

⁵⁴⁵ TULSMA. 2003.

- **Costos de mitigación de reemplazo:** presupone que el costo de un daño, como máximo, será el costo necesario para repararlo o evitarlo. Se asume que este costo no puede ser mayor ya que, en ese caso se requeriría utilizar alguna medida de mitigación. Con esta metodología se supone que con la medida de mitigación se podrá obtener bienes y servicios sustitutos al perdido.
- **Precios sombra:** este concepto se refiere a los costes necesarios para sustituir los bienes y servicios forestales. La valoración específica de un bien o servicio se realiza diseñando y calculando proyectos alternativos que puedan sustituirlo, como recicladores industriales de CO₂, zoológicos o bancos de genes.
- **Costo de viaje:** este método valora un espacio natural teniendo en cuenta la demanda de acceso al mismo y la disposición de la gente a pagar por visitarlo. Incluye factores como el tiempo, los costes de transporte, las entradas, el alojamiento y la comida. De este modo, se mide el valor perdido en términos de recreo o bienestar si el área desaparece.
- **Valoración contingente:** consiste en crear un mercado hipotético para sondear la disposición de las personas a pagar por los beneficios de determinados bienes y servicios ambientales, o cuánto aceptarían como compensación por tolerar su pérdida.

Como se pudo explicar, la valoración de daños ambientales es sumamente compleja, pues involucra una serie de bienes ambientales que claramente no son susceptibles de valoración económica. Sánchez Saez establece en estos casos:

“Sería más conveniente y más acorde con el tipo de bienes que conforman el Medio Ambiente (complejos y delicados), proceder a una vigilancia antes y mientras dure el proceso de la *restitutio in pristinum*, para evitar que se realice esta de manera defectuosa, lo que podría llevar a la imposibilidad de realizarla adecuadamente con posterioridad o incluso achacar a la Administración que no le diera mejores y más precisas instrucciones para llevarla a cabo⁵⁴⁶”.

Para concluir, recomponer al ambiente significa volver al estado anterior, porque desaparece el perjuicio a un bien colectivo. La obligación de recomposición tiene importancia porque deja incólume a la afectación como antes del hecho, este acto borra la injusticia y lo vuelve en justicia conmutativa, a pesar de la dificultad en la mayoría de los casos⁵⁴⁷.

⁵⁴⁶ Antonio José Sánchez Saez. (1999). *La restitutio in pristinum como mecanismo deseable para la reparación de los daños causados al medio ambiente*, en “Medio Ambiente y Derecho”, Revista Electrónica Derecho Ambiental, N.- 3. <http://www.cica.es/aliens/gimadus/saez225.html>.

⁵⁴⁷ Jorge Mosset Iturraspe. (1999). *El daño ambiental en el derecho privado*, cap. VII, pág. 135, Tomo I, de la obra colectiva “Daño Ambiental”, Rubinzal-Culzoni Editores.

CAPÍTULO VI. GARANTÍAS JURISDICCIONALES PARA LA PROTECCIÓN DEL AMBIENTE

Acceso a la justicia en Ecuador

La Constitución establece que toda persona tiene derecho a al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses⁵⁴⁸, además del derecho a la seguridad jurídica que se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes⁵⁴⁹.

En concordancia, la Corte Constitucional del Ecuador, ha mencionado que él:

“Derecho a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de los derechos de las personas, se relaciona con el derecho de acceso a los órganos jurisdiccionales para que en un proceso que observe las garantías mínimas establecidas en la Constitución y la ley se haga justicia, por lo que se puede afirmar que el contenido de la garantía es amplio, y se constituye por tres momentos: el primero, que es el libre acceso a la justicia; el segundo que los constituye el desarrollo del proceso en tiempo razonable, y el tercero que tiene relación con la ejecución de la sentencia (...)”⁵⁵⁰.

Los jueces tienen la potestad de administrar justicia, esto es también llamado jurisdicción, que “consiste en la potestad pública de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado”⁵⁵¹.

Con base a lo mencionado, se puede comprender que en el sistema jurídico ecuatoriano los derechos reconocidos en la constitución tienen un enorme peso, y deben ser protegidos y atendidos de manera oportuna y libre por todos los administradores de justicia del país.

Acceso a la justicia en materia ambiental

La Constitución establece que toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad tiene derecho a exigir a las autoridades el cumplimiento de los derechos de la naturaleza⁵⁵². En caso de que se provoquen daños a la naturaleza, la Constitución establece que el Estado permitirá a cualquier persona, entidad o colectividad ejercer acciones legales y recurrir a los órganos judiciales y administrativos, sin necesidad de acreditarse un interés directo. Esto es uno de los temas más novedosos de la Constitución de Montecristi, pues revela una voluntad política por zanjar la tradicional dicotomía entre antropocentrismo y naturalismo⁵⁵³.

Asimismo, podrán solicitarse medidas cautelares para cesar la amenaza o el daño ambiental. Para estos casos, la carga de la prueba sobre la inexistencia del daño recaerá sobre el gestor de la actividad o el demandado⁵⁵⁴.

⁵⁴⁸ Artículo 75. CE. 2008.

⁵⁴⁹ Artículo 82. CE 2008.

⁵⁵⁰ Corte Constitucional para el período de transición. Sentencia No. 030-09-SEP-CC. Registro Oficial Suplemento NO. 97: 27/12/2009. p. 63-71.

⁵⁵¹ Art. 150. Código Orgánico de la Función Judicial, art. 150, Registro Oficial Suplemento No. 544, 9 de marzo de 2009.

⁵⁵² Artículo 71. CE. 2008.

⁵⁵³ María Amparo Albán. (2009). *El Tema Ambiental en el nuevo Derecho Constitucional ecuatoriano* en Diego Pérez Ordoñez (copilador). Quito. La Constitución Ciudadana. Taurus.

⁵⁵⁴ Artículo 397.1. CE. 2008.

En Ecuador todas las personas tienen derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva de sus derechos, sin embargo, esto no solo se limita propiamente a personas naturales o jurídicas, este principio también incluye a la naturaleza. Por tanto, la naturaleza tiene derecho al acceso a la justicia, a tener una resolución motivada, derecho a recurrir, que la resolución se ejecute y la intangibilidad e indemnidad de la resolución judicial⁵⁵⁵, así como la reparación y restauración de ella.

¿Qué son las garantías jurisdiccionales?

El Título III de la Constitución de la República del Ecuador reconoce a las garantías jurisdiccionales en los artículos 86 al 94. Por su parte, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) desarrolla en detalle la tipología de estas garantías, los procedimientos para su interposición y los mecanismos de reparación integral aplicables cuando se declara la vulneración de un derecho.

Juan Francisco Guerrero (2020)⁵⁵⁶, define a las garantías constitucionales, y por ende a las garantías jurisdiccionales como mecanismos de protección de derechos fundamentales. De acuerdo con la Constitución, los derechos fundamentales provienen de tres fuentes principales⁵⁵⁷:

- i. Constitución,
- ii. Instrumentos internacionales de derechos humanos; y,
- iii. La dignidad humana.

Para Hernán Salgado, “los derechos y libertades que se incluyen en la norma de rango superior a todas -en la ley de leyes- poseen un contenido trascendental, pues abordan cuestiones de índole universal que se consideran esenciales desde la perspectiva humana⁵⁵⁸”. Por otro lado, los derechos reconocidos en instrumentos internacionales de derechos humanos son de directa e inmediata aplicación⁵⁵⁹, (se encuentran ligados a la dignidad humana) porque forman parte sustancial del texto constitucional.

Ahora bien, la LOGJCC establece que la finalidad de las garantías es “la protección eficaz e inmediata de la violación de derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos”⁵⁶⁰.

Se puede concluir que las garantías constitucionales o jurisdiccionales son mecanismos que establece la Constitución ecuatoriana para proteger la violación de un derecho fundamental que está reconocido en la norma suprema.

Competencia para las garantías jurisdiccionales

Estas garantías pueden ser accionadas ante los órganos jurisdiccionales, y corresponde la competencia de ellas ante cualquier juez de primera instancia del lugar donde se produzca el acto u omisión, o donde se generen sus efectos⁵⁶¹.

⁵⁵⁵ Hugo Echeverría y Sofía Suarez.(2013). *Tutela Judicial Efectiva en Materia Ambiental: El Caso Ecuatoriano*. Quito. Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental.

⁵⁵⁶ Juan Francisco Guerrero del Pozo. (2020). *Las Garantías Jurisdiccionales Constitucionales en el Ecuador*. Quito. Corporación de Estudios y Publicaciones.

⁵⁵⁷ Artículo 11.7. CE. 2008.

⁵⁵⁸ Hernán Salgado Pesantes. 2012. *Lecciones de Derecho Constitucional*. Quito. Colección Profesional Ecuatoriana de Ediciones Legales. p.64.

⁵⁵⁹ Artículo 11.3. CE. 2008.

⁵⁶⁰ Artículo 6. LOGJCC. 2009.

⁵⁶¹ Artículo 7. LOGJCC. 2009.

La norma establece que, en caso de que en una misma jurisdicción existan varios jueces, se sorteará la causa de manera adecuada, preferente e inmediata. Si un juez resulta incompetente conforme a las normas constitucionales y legales, deberá inadmitir la demanda mediante auto apelable ante la Sala Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial. Además, cualquier juez que, pese a ser incompetente, admita y resuelva una garantía jurisdiccional, asumirá responsabilidad administrativa y penal. Finalmente, los jueces constitucionales especializados no podrán inhibirse de conocer estas acciones, salvo en casos de excusa o recusación, y en días feriados o fuera del horario habitual, la competencia recaerá en el juez de turno⁵⁶².

Las garantías jurisdiccionales podrán ser ejercidas por cualquier persona, comunidad, pueblo, nacionalidad o colectividad, directamente o por medio de representante o apoderado, así como por el Defensor del Pueblo. Se reconocen como personas afectadas a quienes sean víctimas directas o indirectas de una violación de derechos y puedan demostrar un daño, entendido como consecuencia de dicha violación⁵⁶³.

Sin embargo, tras el referéndum de abril de 2024, la competencia para conocer actos violatorios de derechos constitucionales se especializó. En primera instancia, ahora corresponde a juzgados especializados en derecho constitucional, mientras que, en segunda instancia, estas causas son revisadas por salas especializadas de las Cortes Provinciales.

Medidas cautelares constitucionales

La Constitución las reconoce en su Art. 87, y tienen por objeto evitar o detener la amenaza o violación de derechos reconocidos en la constitución y en instrumentos internacionales. Estas medidas deben ser proporcionales a la violación que se pretende evitar y pueden incluir órdenes como comunicación inmediata con autoridades, suspensión provisional de actos o vigilancia policial, sin que impliquen privación de la libertad⁵⁶⁴.

El procedimiento para solicitar esta medida será “informal, rápido, sencillo y eficaz en todas sus fases⁵⁶⁵”, enfatizando en que se busca proteger el derecho cuya violación se quiere evitar.

Las medidas cautelares constitucionales en Ecuador tienen una doble naturaleza, pueden ser medidas cautelares conjuntas y medidas cautelares autónomas⁵⁶⁶. Las conjuntas se presentan junto con una garantía jurisdiccional de conocimiento (p. ej. acción de protección), mientras que las autónomas no son accesorias a otra garantía.

Para solicitar medidas cautelares conjuntas, debe ser analizada y concedida en la calificación de la demanda. El peticionario de las medidas puede ser cualquier persona o grupo de personas que pueda representar dicha petición, dada la informalidad y celeridad que caracteriza a las medidas cautelares, puede ser solicitada de manera verbal o escrita ante cualquier juez⁵⁶⁷, y no se requiere del patrocinio de un abogado⁵⁶⁸.

⁵⁶² Ibidem.

⁵⁶³ Artículo 9. LOGJCC. 2009.

⁵⁶⁴ Artículo 26. LOGJCC. 2009.

⁵⁶⁵ Artículo 31. LOGJCC. 2009

⁵⁶⁶ Artículo 87. CE. 2008.

⁵⁶⁷ Artículo 32. LOGJCC. 2009.

⁵⁶⁸ Art. 86.2,c. CE. 2008

Juan Francisco Guerrero (2020), establece que existen medidas cautelares que buscan evitar la violación de un derecho, y medidas cautelares que buscan cesar una violación ya producida. Las primeras tienen el carácter de ser preventivas, las segundas tienen una naturaleza cautelar, al materializarse cuando ya existió una violación (p.13). Este autor también establece que las medidas cautelares se caracterizan por su instrumentalidad, temporalidad y revocabilidad (p.14). La instrumentalidad se refiere a que suelen ser accesorias a un proceso principal, en el cual se resuelve el conflicto sustancial⁵⁶⁹. La temporalidad se refiere a no tienen un carácter indefinido, pues solo puede ser dictada si está condicionada a la existencia de la ocurrencia de un hecho o al cumplimiento de un plazo o condición⁵⁷⁰. La revocabilidad implica que lo que se resuelva con relación a las medidas cautelares no genera efecto de cosa juzgada⁵⁷¹.

Como tal, las medidas cautelares son aplicables cuando existe una amenaza inminente y grave o una violación de derechos, y deben ordenarse al juez de manera inmediata y urgente. Violación grave es aquella que cause daño irreversible o por su intensidad y frecuencia⁵⁷².

Estas medidas no serán procedentes si existen otras medidas cautelares constitucionales que ya han sido otorgadas, cuando existan medidas cautelares en la vía administrativa o judicial, si se trata de la ejecución de órdenes judiciales o si se trata de la acción extraordinaria de protección. Su otorgamiento no implica prejuzgar ni constituye prueba en un posible proceso por violación de derechos⁵⁷³.

¿Tipos de Garantías Jurisdiccionales?

La Constitución Ecuatoriana reconoce varios tipos de garantías jurisdiccionales, cada una de ellas tutela y protege un derecho diferente consagrado en la Constitución:

Tabla 2: Tipos de Garantías Jurisdiccionales

Garantía	Fundamento Constitucional	Objetivo
Acción de Protección	Constitución Art. 88; LOGJCC Art. 39 al 42	Garantiza la tutela efectiva de los derechos constitucionales vulnerados.
Acción de Hábeas Corpus	Constitución Art. 89; LOGJCC Art. 43 al 46	Protege la libertad personal y la integridad física ante detenciones arbitrarias.
Acción de Acceso a la Información Pública	Constitución Art. 91; LOGJCC Art. 47 al 48	Permite acceder a información pública cuando ha sido negada injustificadamente.
Acción de Habeas Data	Constitución Art. 92; LOGJCC Art. 49 al 51	Protege el derecho de acceso, rectificación y eliminación de datos personales.

⁵⁶⁹ Juan Francisco Guerrero del Pozo. (2020). *Las Garantías Jurisdiccionales Constitucionales en el Ecuador*. Corporación de Estudios y Publicaciones. (p. 14).

⁵⁷⁰ Corte Constitucional, sentencia No. 026-13-SNC-CC dictada dentro del Caso No. 0187-12-CN, p.13.

⁵⁷¹ Eduardo Couture. 1958. *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*. Buenos Aires. Depalma.

⁵⁷² Artículo 27. LOGJCC. 2009.

⁵⁷³ Artículos 27 al 29. LOGJCC. 2009

Acción por Incumplimiento	Constitución Art. 93 LOGJCC Art. 52 al 57	Exige el cumplimiento de normas y decisiones constitucionales o legales.
Acción Extraordinaria de Protección	Constitución Art. 94; LOGJCC Art. 58 al 64	Permite impugnar decisiones judiciales que vulneren derechos constitucionales

Fuente: Constitución Ecuatoriana y LOGJCC.

Juan Francisco Guerrero menciona que:

“La acción de protección, el hábeas data, la acción de acceso a la información pública y el hábeas corpus tienen en común algunos aspectos, tales como el hecho de que todas son garantías tutelares, todas son conocidas por los mismos órganos jurisdiccionales, tanto en primera como en segunda instancia y, todas tienen un procedimiento común⁵⁷⁴”.

Sentencias en procesos de garantías jurisdiccionales

a. Reparación integral

Inicialmente, la reparación integral en materia de derechos fundamentales se concebía de manera similar a la reparación por **daños y perjuicios en el ámbito civil**, restringiéndola principalmente a una compensación económica. Esta visión limitaba el alcance de la reparación, sin considerar otras medidas como la restitución del derecho, garantías de no repetición o rehabilitación integral de la víctima⁵⁷⁵. Sin embargo, la CIDH desarrolló el concepto *restitutio in integrum*, que implica el restablecimiento de la situación anterior a la violación de derechos, y con ello establecer medidas de compensación económica cuando no sea posible volver a la situación anterior a la violación⁵⁷⁶.

El concepto de *restitutio in integrum* ha sido recogido por la Corte Constitucional ecuatoriana, y ha establecido que la reparación integral busca que la víctima de una violación de derechos sea restablecida a una situación igual o similar a la que tenía antes de que se produzca la vulneración de derechos⁵⁷⁷.

Con base a lo mencionado, la reparación integral busca restablecer el goce del derecho transgredido y revertir los efectos de la vulneración, abarcando tanto el daño material como el inmaterial. Puede incluir medidas de restitución, medidas de satisfacción, medidas de no repetición, medidas de compensación y medidas de rehabilitación⁵⁷⁸. Se debe considerar que el Artículo 98 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (RSPCCC) incluye “la obligación de investigar los hechos, determinar los responsables y sancionar⁵⁷⁹” además de las que prevé la LOGJCC.

⁵⁷⁴ Guerrero del Pozo. *Las Garantías Jurisdiccionales Constitucionales en el Ecuador*. 2020.

⁵⁷⁵ Xavier Palacios Abad. 2020. *Reparación Integral en la Acción Extraordinaria de Protección*. Quito. Corporación de Estudios y Publicaciones.

⁵⁷⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2005). *Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam* (Sentencia sobre excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 15 de junio de 2005). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_124_esp.pdf.

⁵⁷⁷ Corte Constitucional del Ecuador. (2018). *Sentencia No. 017-18-SEP-CC, caso No. 0513-16-EP* (p. 107).

⁵⁷⁸ Artículo 18. LOGJCC. 2009.

⁵⁷⁹ Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (RSPCCC). (2015). *Registro Oficial Suplemento No. 613, 22 de octubre de 2015*. Ecuador.

El daño material incluye la compensación por la pérdida de ingresos, gastos y otras consecuencias económicas con nexo causal con la vulneración. El daño inmaterial incluye la compensación por el sufrimiento, el daño a la dignidad y las alteraciones en la calidad de vida de la persona afectada y de su entorno.

La sentencia o acuerdo de reparación debe señalar las obligaciones específicas del responsable y las condiciones para su cumplimiento. El afectado debe ser oído para determinar la reparación, idealmente en la misma audiencia, y de ser necesario, en una sesión adicional dentro de los ocho días siguientes⁵⁸⁰.

En la sentencia No. 24-21-IS/24, la Corte estableció que las medidas de reparación deben limitarse a los hechos probados en el proceso y vinculados a la acción u omisión que causó la vulneración. Estas medidas deben responder al daño específico comprobado, asegurando una relación directa con el derecho afectado y los hechos establecidos en el caso. No pueden existir medidas de reparación implícitas, todas deben ser expresas.

Una consideración relevante es en los casos de reparación económica, cuando la indemnización implique un pago dinerario, la determinación se tramitará mediante juicio oral sumario si el responsable fuere un particular, y mediante juicio contencioso-administrativo si fuere contra el Estado⁵⁸¹.

Declarada la violación de un derecho, el juez deberá determinar en la misma sentencia si es responsable el Estado o un particular. En caso de responsabilidad del Estado, el expediente será enviado a la máxima autoridad de la entidad responsable para el inicio de las acciones administrativas y, si la violación de derechos implica una conducta delictiva, también será enviado a la Fiscalía General del Estado. Si no se conoce la identidad de los responsables, la entidad pública correspondiente deberá identificarlos⁵⁸².

Otra consideración relevante es que el tiempo transcurrido no es un impedimento para presentar una acción de protección, según la Corte Constitucional, en su sentencia No. 856-19-EP/24. Sin embargo, el juez debe considerar el momento de ordenar la reparación integral y justificarlo adecuadamente, asegurando proporcionalidad y justicia en la resolución.

b. Cumplimiento de sentencias

La jueza o juez deberá garantizar la ejecución de la sentencia o acuerdo reparatorio utilizando todos los medios necesarios, incluso con el apoyo de la Policía Nacional. Durante esta fase, podrá emitir autos para la ejecución integral de la sentencia, evaluar el impacto de las medidas de reparación y modificarlas si es necesario. Además, podrá delegar el seguimiento a la Defensoría del Pueblo u otra instancia estatal, la cual deberá informar periódicamente sobre el cumplimiento. El caso solo será archivado una vez que se haya ejecutado completamente la sentencia⁵⁸³.

⁵⁸⁰ Artículo 18. LOGJCC. 2009.

⁵⁸¹ Artículo 19. LOGJCC. 2009.

⁵⁸² LOGJCC. Artículo 20. 2009.

⁵⁸³ LOGJCC. Artículo 22. 2009.

En el ámbito de las garantías jurisdiccionales, el principio de cosa juzgada adquiere un carácter relativo, ya que el proceso no concluye necesariamente con la emisión de la sentencia. En este contexto, el procedimiento solo se considera finalizado cuando se logra una reparación integral completa, garantizando la restitución plena de los derechos vulnerados⁵⁸⁴.

En el caso de que el incumplimiento de la sentencia causase daños, se iniciará un proceso por daños y perjuicios mediante procedimiento sumario. Si es cometido por servidores judiciales, se considerará falta gravísima y será informado al Consejo de la Judicatura. En caso de que la jueza o juez incurra en violaciones procesales, la parte afectada podrá denunciarla ante la autoridad correspondiente. Si un servidor público incumple una sentencia o acuerdo reparatorio, se ordenará su destitución, y su reemplazo deberá cumplir el fallo bajo las mismas condiciones. No podrán emitirse actos posteriores que afecten la ejecución del fallo⁵⁸⁵.

Finalmente, la Corte Constitucional, estableció en su sentencia No. 1320-13-EP/20, que las situaciones jurídicas consolidadas cuando una sentencia firme ha generado derechos. Los efectos de un nuevo fallo no pueden alterar decisiones ejecutoriadas ni implicar retroactividad que afecte derechos adquiridos, salvo excepciones justificadas. Esto garantiza estabilidad jurídica y respeto a las decisiones previas.

Reparación de los derechos de la naturaleza

A lo largo de esta obra, se ha enfatizado en la reparación de los derechos de la naturaleza, pues como se ha explicado, constituye uno de los aspectos centrales del modelo constitucional ambiental del país. En esta sección se abordan los mecanismos jurídicos que permiten diferenciar entre la reparación civil de los daños ambientales, y aquella específica vinculada a los derechos de la naturaleza, así como la aplicación de principios fundamentales como la precaución, la prevención y la protección de los recursos hídricos. A partir de la normativa vigente y del desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional, se examinan los criterios que deben guiar la intervención del Estado y de los operadores jurídicos en los procesos de protección y restauración de la naturaleza.

a. Reparación de un daño ambiental civil y de un daño a los derechos de la naturaleza

De acuerdo con el artículo 38 del Código Orgánico General de Procesos, los daños que sufran particulares como consecuencia de un daño ambiental deben ser reparados en vías distintas.

b. Principio de precaución y de prevención:

Según la sentencia No. 122-21-IN/24 de la Corte Constitucional del Ecuador, el principio de precaución se aplica ante riesgos graves e irreversibles para la naturaleza o la salud, incluso sin certeza científica, mientras que el principio de prevención actúa cuando existe certeza científica sobre los riesgos y sus probabilidades, exigiendo medidas anticipadas para evitar el daño.

c. Protección a recursos hídricos

⁵⁸⁴ CE. Artículo 86.3. 2008

⁵⁸⁵ Ibidem.

En el artículo 411 de la Constitución del Ecuador, se garantiza la protección, recuperación y manejo de los recursos hídricos, priorizando la sostenibilidad de los ecosistemas y el consumo humano.

La Corte Constitucional, en la sentencia No. 122-21-IN/24, aclara que este artículo no prohíbe actividades específicas, sino que obliga al Estado a regularlas para evitar daños al agua y los ecosistemas, permitiendo su explotación bajo criterios estrictos y con base en los principios ambientales.

Por otro lado, la sentencia también establece que el acceso al agua no se vulnera si se respeta el orden de prelación constitucional⁵⁸⁶. Esto implica priorizar actividades según la disponibilidad de recursos hídricos, permitiendo únicamente aquellas que no comprometan su sostenibilidad o el acceso para usos esenciales.

Cumplimiento de las sentencias

El Art. 21 de la LOGJCC establece que jueces deben garantizar la ejecución integral de sentencias y acuerdos reparatorios mediante medidas pertinentes, incluyendo la Policía Nacional, con opción de delegar a otras entidades. El archivo del caso procede tras la ejecución completa.

a. Acción de incumplimiento

La acción de incumplimiento protege la ejecución de decisiones constitucionales y la Corte Constitucional se encarga de resolver incumplimientos o conflictos sobre su interpretación. Se citan las sentencias No. 1707-16-EP/21 y No. 32-17-IS/21.

La ejecución defectuosa ocurre cuando las medidas ejecutadas no coinciden con lo dictado en la sentencia o son incompletas. Según la sentencia No. 98-21-IS/24, esto se analiza conforme al Art. 164 de la LOGJCC.

b. Reparación económica

Las sentencias No. 011-16-SIS-CC, No. 121-20-EP/24, No. 1238-21-EP/23, No. 1707-16-EP/21 y No. 8-22-IS/22 de la Corte Constitucional contienen el procedimiento para cuantificar la reparación económica en contra del Estado, en las garantías constitucionales.

El trámite verbal sumario del Art. 19 de la LOGJCC es un procedimiento para determinar reparaciones económicas por decisiones constitucionales, sin controversia judicial. Se menciona la sentencia No. 132-14-EP/21.

Precedente Jurisprudencial

Según el artículo 436 de la Constitución, la Corte Constitucional tiene la atribución de emitir jurisprudencia vinculante a través de sus dictámenes y sentencias. Este mandato está reforzado por el artículo 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), que establece la obligatoriedad de los precedentes emitidos por la Corte.

⁵⁸⁶ Art. 318. CE. 2008.

Elementos del Precedente:

1. **Ratio decidendi:** es el principio o fundamento jurídico que motiva la decisión y debe ser aplicable a casos futuros con similitud fáctica.
2. **Similitud fáctica:** la aplicabilidad del precedente depende de que el caso presente elementos fácticos análogos.
3. **Decisión fundamentada:** el precedente no debe implicar una simple aplicación de la norma, sino un ejercicio interpretativo que aporte claridad al sistema jurídico.
4. **Mayoría requerida:** para que una decisión sea vinculante como precedente, debe contar con al menos cinco votos favorables de los jueces de la Corte Constitucional (como se observa en el caso “Los Cedros”).

Diferencias entre Jurisprudencia, Sentencia y Precedente

1. **Jurisprudencia:** constituye la fuente formal del derecho basada en la acumulación de decisiones judiciales previas. Actúa como un repositorio de experiencia jurídica y sirve para interpretar y aplicar la normativa en casos futuros.
2. **Sentencia:** es la resolución emitida por un tribunal en un caso concreto. Tiene fuerza vinculante únicamente para las partes involucradas, salvo que sea elevada al rango de precedente.
3. **Precedente:** es una decisión judicial cuya obligatoriedad trasciende el caso específico en el que fue emitida. Resguarda principios de seguridad jurídica e igualdad, y su vinculación depende de parámetros como la *ratio decidendi* y la similitud fáctica.

En el caso “Los Cedros”, la Corte Constitucional dejó claro que para que una decisión sea vinculante como precedente, debe contar con al menos cinco votos favorables sobre los puntos de decisión principales.

Clasificación y Nomenclatura de los Precedentes

La resolución No. 003-CCE-PLE-2019 establece la nomenclatura para identificar los precedentes según el proceso constitucional de origen:

JC: Jurisprudencia emitida en medidas cautelares.

JH: Jurisprudencia emitida en hábeas corpus.

JD: Jurisprudencia derivada de acciones de protección.

JI: Jurisprudencia relacionada con acciones de acceso a la información pública.

JP: Jurisprudencia en casos de protección de derechos colectivos.

Precedentes autovinculantes y heterovinculantes

La sentencia No. 1035-12-EP/20 aclara la diferencia entre precedentes:

- **Autovinculantes:** Obligan a los jueces que integran el mismo tribunal a seguir las decisiones previas en casos con circunstancias análogas.
- **Heterovinculantes:** Son obligatorios para tribunales de instancias inferiores cuando provienen de un órgano jurisdiccional superior.

Efectos Temporales del Precedente

La sentencia No. 794-21-EP/24 establece que los precedentes jurisprudenciales son vinculantes desde el momento de su emisión, incluso si los hechos del caso ocurrieron antes de su promulgación. Esto asegura la coherencia en la aplicación del derecho y evita contradicciones entre casos similares.

Como se pudo apreciar, en el ordenamiento jurídico ecuatoriano los jueces tienen la obligación de proteger los derechos constitucionales y prevenir su violación, a través de las garantías jurisdiccionales, que son mecanismos procesales destinados a restablecer derechos constitucionales afectados⁵⁸⁷. Como tal, las garantías pueden activarse como expresión del derecho a la tutela judicial efectiva, permitiendo la protección frente a amenazas o la reparación de violaciones a los derechos fundamentales. Estas garantías pueden ser presentadas por personas naturales, jurídicas, grupos o colectivos, pudiendo representar sus intereses o de un tercero; bajo esta aclaración es que se pueden presentar acciones constitucionales a favor de naturaleza.

⁵⁸⁷ Oswaldo Liber, A. S., Yanet Lucía, V. T., & Aurelia María, C. B. (2024). *El impacto de las garantías jurisdiccionales en la protección de los derechos de animales no humanos en Ecuador*. [The impact of jurisdictional guarantees on the protection of nonhuman animal rights in Ecuador]. *Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores*. <https://doi.org/10.46377/dilemas.v11i3.4237>

CAPÍTULO VII. Institucionalidad judicial y administrativa en la justicia ambiental: aproximaciones comparadas entre Chile y España

A lo largo de esta obra se ha analizado el marco normativo, institucional y constitucional de la gestión ambiental en Ecuador. Se han abordado temas como la calidad ambiental, el patrimonio natural, las áreas protegidas, los mecanismos de regularización y control, así como la determinación del daño ambiental. También se ha prestado especial atención a la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno, al rol de la autoridad ambiental nacional y al desarrollo progresivo de los derechos de la naturaleza y del derecho humano a un ambiente sano. Estos elementos evidencian un sistema jurídico en constante construcción, donde la aplicación efectiva de las normas y la operatividad de los principios ambientales y constitucionales enfrentan aún importantes desafíos institucionales y estructurales.

Con el propósito de ampliar la comprensión de los modelos institucionales existentes y de enriquecer el análisis desde una perspectiva comparada, en esta sección se examinarán las experiencias de Chile y España en materia de justicia ambiental. Ambos países han desarrollado enfoques diferenciados en la organización y actuación de los órganos jurisdiccionales y administrativos encargados de resolver conflictos ambientales. En el caso chileno, destaca la existencia de tribunales ambientales especializados, con una composición mixta de jueces y expertos científicos, que han asumido un rol activo en la protección de los ecosistemas y en la aplicación de principios ambientales como el precautorio y el preventivo. En contraste, el modelo español, apoyado en una vasta normativa comunitaria de y estatal, enfatiza la intervención de la jurisdicción contencioso-administrativa. A partir del análisis comparado, se identifican experiencias relevantes, desafíos comunes y mecanismos institucionales que pueden servir de referencia para fortalecer la justicia ambiental.

No obstante, antes de entrar en el análisis específico de ambos casos, resulta pertinente una breve reflexión sobre el papel que desempeñan las constituciones en todos los Estados. Más allá de sus claras diferencias, las constituciones cumplen una función estructural en la organización del poder, en la distribución de competencias y en la garantía de derechos, en ciertos países reconociendo el derecho a un ambiente sano. Su eficacia no depende únicamente de su contenido, sino también del compromiso institucional y social por hacerla valer en contextos de incertidumbre o conflicto. En este sentido, los principios constitucionales como la supremacía constitucional, la progresividad de derechos, la no regresión ambiental y la seguridad jurídica constituyen un marco de referencia para evaluar la actuación de los órganos judiciales y administrativos en materia ambiental.

Supremacía constitucional y principios ambientales en la protección de los Estados

En la obra *Cómo Mueren las Democracias*, Levitsky y Ziblatt destacan la importancia de ciertos elementos clave a los que denominan “pilares o guardarraíles de la democracia”. En este contexto, las constituciones son esenciales, ya que establecen un sistema de controles y equilibrios que buscan impedir que se concentre demasiado poder en un solo órgano. Sin embargo, los autores advierten que no basta únicamente con una constitución bien diseñada, tal como ocurrió con la constitución de Weimar de 1919, cuyo fracaso demostró que ninguna norma constitucional puede prever todas las circunstancias o anticiparse a todas las posibles contingencias. Por tanto, aunque una constitución sólida es vital, su eficacia depende en gran medida del compromiso político y social por respetar y defender sus principios en situaciones imprevistas.

La constitución de un país no es una norma aislada, sino que forma parte esencial de un engranaje institucional complejo. Si bien constituye el punto inicial en la distribución y organización del poder político (en el sentido mismo del término "constituir", que según la RAE implica establecer, erigir o fundar), necesita otros elementos complementarios para garantizar su efectiva aplicación. Entre estos elementos, destaca la contención institucional, fundamental en el delicado equilibrio de poderes. Cada órgano del Estado debe ejercer sus funciones sin exceder sus atribuciones, lo cual exige previamente una cultura política de tolerancia mutua, donde los actores que participan en la competencia por el poder reconozcan y respeten la existencia legítima de los demás, evitando cualquier intento de anular o absorber funciones ajenas para concentrar poder, es decir contar con un sistema de pesos y contrapesos.

Como tal, la constitución de un país es la norma suprema y debe prevalecer sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario, carecerán de eficacia jurídica. En materia ambiental y administrativa, resulta clave el principio de compatibilización, el cual busca armonizar los objetivos ambientales con otras necesidades públicas. Asimismo, cobran especial relevancia los principios ambientales preventivo y precautorio, mismos que obligan al Estado a aplicar medidas de precaución y restricciones ante actividades que pudieran provocar la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración irreversible de los ciclos naturales. Como tal, se debe respetar el principio de progresividad y no regresión ambiental, donde se exige que las políticas ambientales avancen siempre hacia una mayor protección, prohibiendo retrocesos en los estándares ya alcanzados.

Ese último principio se relaciona con el derecho a la seguridad jurídica. Este es una de las finalidades mayores más nobles del derecho y que, en cuanto tal, sin ella no es posible ni concebible la justicia, la paz y el bien común. Por lo mismo, la seguridad jurídica es un atributo inalienable del ser humano, así como lo es la protección ambiental y el desarrollo sostenible.

Actores Judiciales en la protección del Medio Ambiente

1. La Justicia ambiental en Chile

Los tribunales ambientales son órganos jurisdiccionales especiales e independientes encargados de resolver conflictos medioambientales dentro de su ámbito de competencia, así como otros asuntos que la ley chilena ponga en su conocimiento. Fueron creados mediante la Ley N°20.600, publicada en el Diario Oficial el 28 de junio de 2012, estableciendo la instalación de tres tribunales ambientales con jurisdicción territorial en las zonas norte, centro y sur de Chile⁵⁸⁸.

⁵⁸⁸ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile /BCN. "Guía legal sobre los Tribunales Ambientales". 14 de enero de 2022, acceso el 14 de mayo de 2025. Recuperado de: https://www.bcn.cl/portal/resultadobusqueda?texto=%22tribunales%20ambientales%22&dc_source=&npagina=1&tipo_recurso=.

Figura 5: Ubicación de los Tribunales Ambientales en Chile



Fuente: Tercer Tribunal Ambiental de Chile

Los tribunales son un órgano colegiado mixto, compuesto por ministros, abogados y ministros licenciados en ciencias con especialización ambiental, lo que permite integrar un enfoque técnico al análisis jurídico. Esta composición contribuye a una resolución más precisa y fundamentada de los casos, generando confianza y certeza en las partes involucradas. Como tal, no pertenecen al Poder Judicial, sin embargo, están sujetos a la supervisión directiva, disciplinaria y administrativa de la Corte Suprema.

Figura 6: Institucionalidad de la Función Jurisdiccional Chilena en materia Ambiental



Fuente. Tribunal Ambiental de Chile

Como tal, los Tribunales Ambientales en Chile tienen competencias especializadas en litigios ambientales, incluyendo:

- **Control contencioso administrativo:** revisión de resoluciones administrativas en materia ambiental.
- **Supervisión de decisiones administrativas:** modificación o revocación de actos administrativos ambientales.
- **Acciones por daño ambiental:** restitución de ecosistemas afectados.
- **Medidas cautelares y sanciones:** aplicación de medidas para evitar, suspender daños irreversibles al ambiente.

Además, las decisiones que expida este Tribunal pueden ser revisadas por la Corte Suprema Chilena mediante recursos de casación en el fondo.

Análisis de Casos con intervención del Tribunal Ambiental de Chile

Caso 1: Continuidad Operacional Cerro Colorado

La minera Cerro Colorado solicitó ampliar la vida útil del proyecto a través de la Resolución de Calificación Ambiental (RCA 69/2015), pero existía un antecedente de afectación al acuífero de Lagunillas, por la actividad minera.

Decisión del Tribunal Ambiental:

El tribunal enfatizó en la aplicación de los principios de prevención, quien contamina paga, así como los conceptos del desarrollo sustentable, protección del medio ambiente, conservación del patrimonio ambiental y preservación de la naturaleza. Con ello, declaró la nulidad parcial de la RCA y ordenó la incorporación de medidas de mitigación y restauración, pues el tribunal realizó una inspección *in situ*, y pudo concluir que:

*“Trigésimo Séptimo: Que, a juicio del Tribunal (...) la zona del acuífero de Pampa Lagunillas y la necesidad de lograr la recuperación de los niveles freáticos del acuífero, que a su vez permitiesen los afloramientos naturales de aguas que irrigan el sistema vegetación zonal y superficial de dicho ecosistema, constituyen **elementos esenciales** en una adecuada evaluación ambiental de cualquier modificación de proyecto que implicara algún grado de afectación de los recursos naturales de dicha zona en recuperación, como sucede con el caso en análisis. Ello, en opinión de esta Magistratura, redundaría en que la recuperación del acuífero en las condiciones y plazos evaluados y aprobados por la Resolución Exenta N° 67/2011, de manera de asegurar una autosustentación del bofedal, resulta un aspecto **indisponible**, tanto para el proponente como para la autoridad ambiental, que **debe ser cautelado**”.*

Así mismo, concluyó que:

*“Octogésimo segundo: (...) al momento de cumplir con lo dispuesto en esta sentencia, la autoridad ambiental deberá evaluar el efecto sobre el ecosistema Lagunillas de la extracción de agua subterránea para la actividad minera de CMCC, **considerando los escenarios de cambio climático** utilizados por los expertos en la materia”.*

Y finalmente, resolvió:

“(...) hacerse cargo del impacto ambiental del proyecto en los tiempos de recuperación del acuífero de Pampa Lagunillas y el bofedal del mismo nombre que éste sustenta, respetando los plazos máximos de recuperación que se derivan de la aplicación de la Resolución Exenta N° 67/2011, esto es, al año 2050 en el Pozo LA-2, quedando subsistente en todo lo demás la citada RCA N° 69/2015. Para dichos

*efectos, se deben contemplar los **escenarios de cambio climático** conforme se ha razonado en la parte considerativa de este fallo”.*

Caso 2: Derrame de Petróleo en la Bahía de Quintero (Buque Mimosa - ENAP)

Se produjo un derrame de 37.000 litros de petróleo, donde afectó al agua, sedimentos y fauna en la bahía de Quintero. Cuando se demandó por daño ambiental en este caso, los efectos del mismo ya habían desaparecido.

En este caso, el Tribunal ordenó la implementación de medidas cautelares innovativas para mejorar la gestión de riesgos ambientales. De igual manera, la ENAP fue obligada a actualizar sus evaluaciones de impacto ambiental y obtener aprobación del Ministerio del Medio Ambiente.

Importancia de los casos

Como se ha mencionado, el análisis de estos casos es fundamental debido al enorme impacto que genera el cambio climático. El Derecho Ambiental de Chile presenta un alto nivel de desarrollo, destacándose especialmente por el activismo judicial ejercido desde sus Tribunales Ambientales para enfrentar esta problemática. Chile es considerado un país altamente vulnerable ante los efectos del cambio climático y, al haber ratificado el Acuerdo de París, tiene la obligación de fortalecer sus medidas de mitigación y adaptación, integrando esta perspectiva en la evaluación de proyectos ambientales. Asimismo, el rol de los jueces es esencial y complementario al Acuerdo de París, pues su labor está orientada a la protección del ambiente, la conservación de los recursos hídricos y la promoción de actividades productivas sostenibles, todo ello alineado claramente con los objetivos de desarrollo sostenible y el derecho humano a vivir en un ambiente sano.

El rol de los jueces en la protección ambiental

Como se ha mencionado, los jueces son agentes de cambio, pues cuentan con capacidad para hacer valer las leyes que sustentan el paradigma que se requiere para lograr un desarrollo sostenible. Tienen la responsabilidad de hacer valer las leyes, y de además encontrar las medidas que garanticen la protección de un ambiente sano⁵⁸⁹, y son aliados en la reducción de la conflictividad y la prevención de nuevas tensiones relacionadas con asuntos ambientales.

Para Lorenzetti, los litigios ambientales presentan características novedosas respecto a otras materias del Derecho, ya que requieren un régimen probatorio más flexible, amplias facultades judiciales y sentencias que demandan la creación de instrumentos jurídicos innovadores para asegurar la efectiva protección ambiental⁵⁹⁰.

Las Cortes pueden convocar a audiencias públicas y de esa manera ponerlos de acuerdo en tratar de conciliar y señalar un camino para que estos conflictos sean menos costosos en términos sociales. La prudencia de los jueces puede aportar armonía hacia un mejor equilibrio entre el sistema económico, el social y el ambiental.

Finalmente, en todos los sistemas democráticos actuales existe un intenso debate acerca de estos temas. Los poderes ejecutivos, al depender de procesos electorales, suelen enfocarse en incentivos de corto plazo, ofreciendo beneficios inmediatos mientras

⁵⁸⁹ Constitución Política de la República de Chile, arts. 8 y 14, promulgada el 21 de octubre de 1980, refundida y sistematizada en el Diario Oficial, 22 de septiembre de 2005, con reformas hasta 2023.

⁵⁹⁰ Ricardo Luis Lorenzetti. Teoría del derecho ambiental. 2.ª ed. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores, 2010.

transfieren costos futuros. Sin embargo, esta lógica se contrapone a las exigencias propias de la política ambiental, que requiere estrategias a largo plazo basadas en restricciones inmediatas, orientadas a obtener beneficios sostenibles para las generaciones futuras.

2. Protección ambiental, Administración Pública y poder judicial en España: algunos condicionamientos y responsabilidades

La protección del medio ambiente descansa en normas jurídicas. Si se protege el medio ambiente es porque existen normas, leyes, que obligan a su protección limitando o interviniendo aquellas actividades, instalaciones o proyectos que puedan afectar negativamente al medio ambiente ya sea de manera directa o indirecta. Así mismo, las leyes ambientales son las que establecen las correspondientes responsabilidades caso de daño o incumplimiento. Por consiguiente, el Derecho, como en otros ámbitos de la sociedad, es un elemento fundamental para alcanzar en este caso los objetivos de conservación, protección y mejora del medio ambiente y, en definitiva, de desarrollo sostenible.

El denominado derecho ambiental, como rama del derecho, tiene pocos años de historia, porque el derecho ambiental como derecho dirigido a proteger los recursos naturales, los parámetros de la biosfera (agua, suelo, aire) la flora y la fauna a través de todo un elenco de normas sectoriales (aguas, residuos, evaluación de impacto ambiental, prevención y control integrados de la contaminación industrial, contaminación atmosférica, especies y espacios protegidos, protección del suelo) tiene 50 años en el mejor de los casos.

Como se sabe, el derecho va en buena medida por detrás de la realidad y de la demanda o necesidades de la sociedad. Así el gran número de normas ambientales que han venido surgiendo en los últimos años están directamente relacionadas con la toma de conciencia por todos y cada uno de los Estados y de sus ciudadanos del deterioro que ha sufrido el medio ambiente en los últimos años.

De hecho, el objetivo de toda norma, de toda política ambiental no es otro que el de alcanzar el desarrollo sostenible, aquel modelo de desarrollo que, satisfaciendo las necesidades de las generaciones presentes, no comprometa el desarrollo de las generaciones futuras. Ello constituye un auténtico deber moral de las generaciones presentes para con las generaciones futuras en relación con el legado ambiental que dejemos.

El problema ambiental es un problema global, la contaminación no conoce fronteras e ignora olímpicamente las soberanías territoriales de los Estados, de ahí que se imponga la necesidad de adoptar normas internacionales que obliguen a adoptar estas medidas, haciendo efectivo el principio de pensar global, actuar local. Ahora bien, es ilusorio pensar que sean exigibles las mismas medidas a países desarrollados con una mayor responsabilidad que a países en vías de desarrollo. De ahí la dificultad en la aprobación de instrumentos internacionales y en su efectiva aplicación, más aún cuando algunos de los estados con mayor responsabilidad no están dispuestos a asumir compromisos. Afortunadamente, no es el caso de la Unión Europea que siempre ha encabezado la asunción de tales objetivos y como en su Tratado de Funcionamiento señala las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible.

Los numerosos problemas ambientales, han llevado a la aprobación de una profusión de normas ambientales a nivel internacional, europeo, estatal y autonómico en España que

regulan todos y cada uno de los factores y de las posibles consecuencias de la amenaza ambiental. Especialmente desde instancias comunitarias, lo que ha generado un acervo ambiental común en los 27 estados miembros en materia de protección ambiental. No queda un solo sector, un solo factor que no haya sido regulado con medidas ambiciosas, restrictivas y sancionadoras basadas en los consabidos principios de prevención, cautela, quien contamina paga, no regresión y que paulatinamente, más despacio de lo deseable, han ido cambiando formas de producción, de consumo y de relación con el entorno.

La protección ambiental se articula a través de técnicas jurídicas concretas en aplicación de estos principios. Estas son la evaluación ambiental de planes, programas y proyectos, las autorizaciones ambientales, de aguas, de residuos, de protección atmosférica, o la limitación de actividades y proyectos que puedan afectar a espacios naturales protegidos o la flora y fauna silvestre. Las leyes más recientes tratan de abordar problemas actuales como el cambio climático (medidas de mitigación y adaptación), la diligencia debida por parte de las empresas o la prohibición del denominado *greenwashing* son una muestra de la numerosa normativa ambiental.

Es evidente que no se trata de un problema de normas, el papel lo aguanta todo. De hecho, la normativa ambiental es profusa y difusa. Ahora bien, lo realmente complicado reside en cumplir y hacer cumplir estas normas, más aún cuando los destinatarios de las mismas son los propios gobiernos y sus administraciones públicas. Un ejemplo de lo antedicho lo constituyen las frecuentes sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que condenan a los diferentes Estados miembros por incumplimiento del Derecho ambiental de la comunidad, el que más se incumple, o las sentencias de tribunales nacionales que han condenado a sus respectivos gobiernos (Países Bajos, Francia, Bélgica etc.) por inactividad frente al cambio climático, obligándolos a adoptar medidas concretas para llegar a cumplir los objetivos asumidos por estos estados en el Acuerdo de París de 2015.

Lo señalado es realmente grave, más aún si se tiene en cuenta que la ONU ya ha reconocido el derecho a un medio ambiente adecuado como derecho humano o que la inmensa mayoría de las constituciones reconocen este derecho. El propio Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su reciente sentencia de 9 de abril de 2024 ha reconocido que la inactividad del gobierno suizo frente al cambio climático, tiene efectos directos y adversos sobre la vida y la salud de las personas, protegidos por el Artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), que tutela el derecho al respeto de la vida privada y familiar, y que las normas de protección de los derechos garantizados sirven de poco si no se aplican debidamente porque el Convenio tiene por objeto proteger derechos efectivos, no ilusorios⁵⁹¹.

Ello es consecuencia de que los ciudadanos son cada vez más conscientes de los riesgos y de las amenazas ambientales, por ello, reclaman a los poderes públicos no solo normas ambiciosas, sino políticas efectivas y medidas concretas que las hagan cumplir. La conciencia ambiental ha llevado igualmente al reconocimiento global de los derechos de información, participación y acceso a la justicia en materia ambiental. Es decir, los ciudadanos demandan información sobre los riesgos y las medidas adoptadas, reclaman ser sujetos activos mediante la participación en la toma de decisiones que afectan al medio ambiente y, en su caso, la posibilidad de instar la tutela ambiental a través de acciones judiciales. Ello supone una mayor presión sobre los obligados a cumplir estas normas,

⁵⁹¹ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz y otros contra Suiza, Sentencia de 9 de abril de 2024, asunto núm. 53600/20. <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-233206>.

especialmente cuando los obligados de cumplirlas son los propios gobiernos y sus administraciones públicas. De ello, son buena muestra los Convenios de Aarhus de 1998 y de Escazú 2018, que proclaman los derechos de información, participación y acceso a la justicia en materia ambiental, los tres pilares de la denominada democracia ambiental⁵⁹².

Ahora bien, en otras ocasiones los obligados al cumplimiento de las normas ambientales son las empresas, los factores de producción y, por supuesto, también los ciudadanos. Aquí es donde surgen algunas resistencias al cumplimiento, especialmente porque proteger el medio ambiente cuesta tiempo y, sobre todo, dinero. El principio de quien contamina paga básicamente consiste en internalizar los costes ambientales de nuestra actividad, es decir, asumir el coste que conlleva reducir o evitar que tal riesgo ambiental derivado de nuestra actividad se pueda materializar y obviamente, asumir el coste de restauración y las responsabilidades que se deriven, caso de que tal riesgo se materialice⁵⁹³.

Los tradicionales instrumentos de protección y defensa del medio ambiente son instrumentos jurídico-administrativos. No en vano el derecho ambiental es derecho público y principalmente derecho administrativo. Sin embargo, hay una pregunta siempre presente a la hora de defender el medio ambiente ¿Tiene el medio ambiente quien lo defienda?

Como señala la Constitución española, todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado y el deber de respetarlo. A los poderes públicos se les obliga a velar por la utilización racional de los recursos naturales y para quienes violen lo dispuesto en las leyes generales protectoras del medio ambiente establecer las sanciones administrativas o penales, así como la obligación de reponer las cosas a su estado anterior en el caso de haberse causado daños al medio ambiente⁵⁹⁴.

Estas obligaciones constitucionales se han plasmado en las últimas décadas se ha dado una marea legislativa ambiental de la que se derivan importantes obligaciones para todas las personas. Para los ciudadanos, para los titulares de actividades con incidencia ambiental y, por supuesto, para los poderes públicos y más particularmente para el poder ejecutivo y su Administración. Por ello, la protección del medio ambiente es una función pública que compete a todos los poderes del estado (legislativo, ejecutivo, judicial) y a todos los ciudadanos (derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado y el deber de respetarlo). No obstante, el encargo de velar por el cumplimiento efectivo de la normativa ambiental corresponde a las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias de autorización, inspección y sanción.

Así, las normas ambientales son generalmente normas administrativas, que imponen en la mayoría de los casos obligaciones positivas sobre sus destinatarios y cuya finalidad es, en definitiva, la protección del medio ambiente. Esto se hace a través principalmente de normas preventivas, (los principios de prevención y de cautela son primordiales en el derecho ambiental), como lo son el sometimiento a autorización de determinadas actividades con incidencia ambiental o el mismo sometimiento a evaluación de impacto ambiental de determinados proyectos. Otro importante grupo de normas ambientales lo constituyen las normas represivas (manifestación del principio quien contamina paga) ya que todas las normas ambientales sectoriales (aguas, residuos, contaminación atmosférica entre otras) prevén en su articulado el consiguiente cuadro de infracciones y sanciones.

⁵⁹² Center for International Environmental Law. "Environmental Democracy & Access Rights." CIEL. Accedido el 5 de mayo de 2025. <https://www.ciel.org/issue/environmental-democracy-access-rights/>.

⁵⁹³ Lorenzetti, Teoría del derecho ambiental, 2010.

⁵⁹⁴ Constitución Española, Boletín Oficial del Estado, núm. 311, 29 de diciembre de 1978.

Por su parte, el Código Penal Español (CPE) dedica un capítulo completo a los delitos contra el medio ambiente, estableciendo penas de hasta 6 años de privación de libertad. Asimismo, están las medidas disuasorias, por supuesto las represivas son también disuasorias⁵⁹⁵, pero sin llegar tan lejos existe una serie de medidas indirectas como pueden ser los impuestos denominados ecotasas, que gravan determinadas actividades contaminantes (canon de vertido) o el hecho de gravar aquellas prácticas más contaminantes y primar las menos (quien contamina menos paga menos, la producción de energía renovable está primada por Ordenamiento Jurídico Español).

La denominada contratación pública verde también se erige como un importante elemento público. Sin duda una de las principales actividades de las Administraciones Públicas es la contractual, cada vez más, los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas de los contratos llevados a cabo por las Administraciones Públicas contienen un condicionado ambiental. También deben existir las denominadas medidas de fomento o estimuladoras como lo son las subvenciones y ayudas (fomento de la investigación en mejores tecnologías disponibles menos contaminantes, ayudas a empresas para incorporar esas mejores tecnologías disponibles, reducción sobre la cuota del impuesto de sociedades del 10% de la inversiones realizadas en materia de medio ambiente) o instrumentos que permiten a las empresas y productos respetuosos con el medio ambiente hacer valer ante los consumidores tal circunstancia dándola a conocer (ecoetiqueta, sistemas de certificación de ecogestión y ecoauditoría)⁵⁹⁶.

En este contexto, el ordenamiento jurídico español establece que toda actividad con potencial impacto ambiental debe someterse, con carácter previo, a un régimen de autorización administrativa. Una vez autorizada, la actividad queda sujeta a procesos periódicos de inspección y control, así como a la obligación de incorporar las mejores técnicas disponibles para minimizar su carga contaminante. Esta lógica preventiva se traduce en un conjunto de obligaciones positivas para los operadores, acompañadas de un régimen sancionador exigente que contempla infracciones y sanciones proporcionales a la gravedad del incumplimiento.

En los supuestos más graves, el CPE dedica un título específico a los delitos contra el medio ambiente, estableciendo penas privativas de libertad, con el objetivo de garantizar la protección de los bienes jurídicos colectivos. Asimismo, el ordenamiento incluye disposiciones en materia de responsabilidad ambiental por daños ecológicos, que obligan a restaurar el medio afectado y a reparar integralmente los daños causados.

Adicionalmente, el sistema jurídico incorpora instrumentos fiscales con finalidad ambiental, como los impuestos sobre actividades contaminantes (por ejemplo, las ecotasas), que buscan desincentivar conductas lesivas al ambiente. Al mismo tiempo, se prevén bonificaciones y mecanismos de fomento para aquellas actividades o tecnologías que reduzcan significativamente su huella ambiental, en línea con el principio de quien contamina paga y el estímulo a la transición ecológica.

El derecho ambiental es un derecho eminentemente preventivo, por lo tanto, antes de que una actividad o instalación potencialmente contaminante empiece a desarrollarse actúa a

⁵⁹⁵ Código Penal, Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, Boletín Oficial del Estado, núm. 281, 24 de noviembre de 1995, con reformas hasta 2023.

⁵⁹⁶ Andrés Betancor Rodríguez, Derecho ambiental. Madrid: La Ley, 2014.

través de una serie de autorizaciones, evaluación de impacto ambiental, procedimiento administrativo que incluye el conjunto de estudios y sistemas técnicos que permiten estudiar los efectos que la ejecución de un determinado proyecto, obra o infraestructura puede causar sobre el medio ambiente, concediendo o denegando la autorización de acuerdo con la evaluación; legislación urbanística que, a través del planeamiento, establece los posibles usos del suelo calificándolos (como urbano, urbanizable o no urbanizable y asignando posteriormente el correspondiente uso industrial, residencial); la legislación sectorial, como la que exige solicitar una autorización para instalar, modificar o trasladar un actividad potencialmente contaminadora de la atmósfera o la autorización para la producción y gestión de residuos.

El derecho ambiental lógicamente tiene su aplicación durante el ejercicio de la actividad industrial autorizada previamente autorizada, a través de la correspondiente legislación sectorial de protección frente a la contaminación atmosférica (registro de emisiones, respeto de los valores límite de emisión e inmisión de determinadas sustancias); relativa a la gestión adecuada de los residuos (peligrosos o no); de protección del agua (autorización de vertido, protección del dominio público hidráulico).

La lógica consecuencia al incumplimiento de las obligaciones contenidas en toda la normativa referida, conlleva la exigencia de responsabilidades que en este ámbito pueden ser administrativas (toda disposición ambiental que establece obligaciones contiene un cuadro de infracciones y sanciones), penales derivadas de la previsión del delito ecológico, civiles destinada a reparar los posibles daños que la actividad haya podido producir y ambientales consistentes en devolver las cosas a su estado anterior.

Toda esta normativa se ha desarrollado como consecuencia del convencimiento y la necesidad de proteger el medio ambiente, en definitiva, para proteger a las personas de otras personas, porque en definitiva la afección al medio ambiente afecta a los derechos más fundamentales como el derecho a la vida, a la integridad física, a la inviolabilidad del domicilio, a la salud o a una vivienda digna. Los ciudadanos son cada vez más conscientes de sus derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico, por ello se está produciendo un aumento de los litigios ambientales consecuencia de una mayor conciencia ciudadana.

La singularidad del derecho ambiental radica en tratar de lograr el equilibrio adecuado entre intereses contrapuestos incluso contradictorios, un equilibrio decisivo a nivel planetario . Uno de los conflictos ambientales es el relativo a la generación de energía y su impacto ambiental. En particular el de la energía nuclear, aunque también puede serlo el que se plantea con cualquier otra forma de generación de energía a partir de combustibles fósiles.

Otros están relacionados con el desarrollo de infraestructuras públicas lineales (carreteras, autopistas, líneas ferroviarias, líneas de alta tensión.) o infraestructuras hidráulicas, o con el proyecto de cualquier actividad industrial, extractiva o susceptible de contaminar. En estos casos aflora el concepto NIMBY (Not in My Back Yard), cuando no una simple exageración.

Cada vez que se proyecta una de las actividades referidas surge de inmediato la polémica, el rechazo y la aseveración de que todos los gobernantes son ineptos o corruptos y quiénes se oponen a los proyectos seres angelicales que defienden nuestro hogar común, el medio ambiente. Evidentemente esto no es así. Es cierto que es difícil cohesionar el concepto de desarrollo sostenible, la conciliación entre desarrollo y medio ambiente de manera que no se comprometa el futuro de las generaciones venideras. Algunos autores hablan de

decrecimiento sostenible como única solución, aplicando el principio de precaución o cautela al extremo, entendiendo que cualquier proyecto que se pretenda realizar en determinados países supone una adición insostenible a la carga ya pesada que tiene que soportar el medio ambiente y los parámetros fundamentales de la biosfera que se trata de tutelar en cada caso.

Ahora bien, también es necesario alertar del uso del derecho ambiental como arma arrojadiza. Como señala T.R. Fernández es necesario que de manera muy pegada a la realidad (a la existencia y complejidad de cada proyecto) y a las contradicciones que pueda poner de manifiesto, ir articulando los mecanismos y técnicas jurídicas necesarias para encontrar en cada momento el necesario punto de equilibrio⁵⁹⁷.

Obviamente, el derecho no soluciona todos los riesgos, no soluciona todos los problemas, de acuerdo con el estado de la ciencia y de la técnica y aplicando los principios de cautela y de prevención, se decide o no autorizar un determinado proyecto o actividad. El derecho aporta seguridad en ese sentido, en que se ha seguido escrupulosamente un procedimiento legalmente establecido y que el resultado del mismo arroje la asunción o no de un riesgo ambiental.

Es evidente, que esto en la mayoría de los casos no logra frenar la preocupación de los ciudadanos. Sólo la alternativa cero, solo el llevar el principio de cautela al extremo y no llevar a cabo proyecto alguno porque el riesgo cero no existe. La decisión que corresponde adoptar en cada caso a la administración ambiental con respecto a un proyecto es la determinación del riesgo permitido, el riesgo que una sociedad está dispuesto a aceptar. (vg. Francia y las centrales nucleares).

Aquí se puede encontrar algunas conclusiones preocupantes:

1. Una sociedad muchas veces hipócrita. No está dispuesta a renunciar a los beneficios del desarrollo, pero tampoco está dispuesta a asumir sus riesgos.
2. El fracaso del derecho ambiental. En un mundo en el que no hay certezas, ni el procedimiento exhaustivo, ni la autorización, ni la evaluación ambiental que se realice va a ser capaz de generar la seguridad suficiente.
3. No es lo mismo impactos que riesgos. A los primeros se aplica el principio de prevención, a los segundos el principio de precaución.

La protección ambiental no puede ser una moda, el llamado 'ecopostureo' por parte de corporaciones y otros actores, es una responsabilidad que concierne a todos los ciudadanos sin excepción mediante el cumplimiento efectivo de las normas. El derecho ambiental es dinámico y en constante evolución como exigen la cláusula de progreso, la adaptación a las mejores tecnologías disponibles, el mayor conocimiento y desarrollo científico. El primer paso es su efectivo cumplimiento e incluso así, será difícil frenar el riesgo ambiental. Si la población no es capaz de cumplir y hacer cumplir sus propias normas, será imposible.

A pesar de todas las medidas preventivas, de la aplicación de los principios de prevención, precaución y quien contamina paga, estos principios y la legislación ambiental que los acompañan deben ser eficaces.

⁵⁹⁷ Fernández-Espinar López, Luis Carlos. Discrecionalidad y control judicial de la Administración. Alcance, extensión y técnicas de control. Navarra: Aranzadi, 2024.

¿Cómo se garantiza esta eficacia?

- Dotando de mayores medios personales, técnicos y materiales a las Administraciones Públicas encargadas de implementar las técnicas de intervención ambiental
- Reforzando, igualmente, los medios de inspección y policía ambiental para garantizar que las prescripciones establecidas en las técnicas preventivas se cumplen.
- Llevando a cabo políticas también de estímulo, de promoción, de incentivación del cumplimiento de la rigurosa legislación ambiental. Ya sea mediante estímulos fiscales o subvenciones.
- Haciendo cumplir las normas mediante la coacción necesaria (responsabilidad por daños ambientales, tradicionales, sanciones administrativas, delito ecológico). Es evidente que el derecho que no es coercible no es derecho.
- Finalmente, garantizando de manera efectiva los derechos de la denominada “democracia ambiental” información y, sobre todo, participación pública en la toma de decisiones ambientales no sólo en relación con el público interesado como con el público en general.

Ahora bien, como la propia encíclica “Laudato si” advierte, las leyes por sí solas no solucionan los problemas ambientales, las normas sancionadoras e incluso penales, no van a evitar que siga habiendo comportamientos que afectan al medio ambiente, porque:

“(…)no podemos pensar que los proyectos políticos o la fuerza de la ley serán suficientes para evitar los comportamientos que afectan al ambiente, porque, cuando es la cultura la que se corrompe y ya no se reconoce alguna verdad objetiva o unos principios universalmente válidos, las leyes sólo se entenderán como imposiciones arbitrarias y como obstáculos a evitar⁵⁹⁸”.

Con el contenido de la encíclica, el derecho ambiental debe reconsiderarse no solo como un derecho frente a las actividades con incidencia ambiental, no solo como un derecho de la contaminación sino como un derecho social, económico y por supuesto ecológico, como se señala:

“(…)Se vuelve indispensable crear un sistema normativo que incluya límites infranqueables y asegure la protección de los ecosistemas, antes que las nuevas formas de poder derivadas del paradigma tecnoeconómico terminen arrasando no sólo con la política sino también con la libertad y la justicia⁵⁹⁹”.

Lo cierto es que este sistema normativo existe, sobre todo en Europa y en cada uno de sus Estados miembros, pero también a un nivel internacional son numerosos los convenios y declaraciones que en relación a la protección ambiental se han venido aprobando. El problema es que, por sí solas no solucionan los problemas si no vienen acompañadas de medidas y medios que aseguren su efectivo cumplimiento.

La judicialización de los conflictos ambientales y sus consecuencias

Las vías judiciales de protección ambiental en el ordenamiento jurídico español son varias:

- La vía penal a través de los delitos contra el medio ambiente tipificados en el CPE⁶⁰⁰. Aunque pudiera parecer una vía residual dado el carácter de ultima ratio del derecho

⁵⁹⁸ Francisco. Laudato si’: sobre el cuidado de la casa común. Ciudad del Vaticano: Libreria Editrice Vaticana, 2015. https://www.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html.

⁵⁹⁹ Francisco. Laudato sí’. 2015.

⁶⁰⁰ Art.325 y siguientes. CPE. 1996,

penal, son cada vez más los casos que por infracciones ambientales se están sustanciando ante la vía penal.

- La vía civil, relativa al derecho de inmisiones dentro de las relaciones de vecindad, instando las correspondientes acciones de cesación y de responsabilidad contractual.
- La vía constitucional a través del recurso de amparo por presunta vulneración del derecho fundamental. El medio ambiente no es un derecho fundamental dada su ubicación sistemática en la Constitución si bien el TC ha entendido que su protección tiene una afección directa a otros derechos fundamentales como el derecho a la integridad física o el derecho a la intimidad e inviolabilidad del domicilio.
- La vía ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos por vulneración del CEDH de 1950.
- Finalmente, la vía contencioso-administrativa, la más común, la más habitual. Si el artículo 45.2 de la Constitución Española establece la obligación de los poderes públicos de velar por la utilización racional de los recursos naturales, esto supone una clara vinculación al poder ejecutivo y su Administración respectiva que son finalmente los obligados de hacer que la profusa normativa ambiental se cumpla por sus destinatarios. En unos casos sometiendo determinadas actividades a autorización, en otros inspeccionando y, en su caso sancionando⁶⁰¹.

A esta última jurisdicción, a la posibilidad de recurrir contra actos, omisiones, normas reglamentarias, vías de hecho imputables a la Administración en relación con la protección ambiental, es a la que se referirá a continuación.

Muchas de las decisiones adoptadas por las Administraciones ambientales son recurridas. Como en el sistema continental existen dos vías, la vía administrativa inicialmente a través de un sistema de recursos administrativos con pocas probabilidades de prosperar y el sistema de revisión judicial de actos administrativos autorizatorios.

Por tanto, ante conflictos ambientales (excluidos los aspectos relativos exclusivamente a las relaciones de vecindad) es que la cuestión se solucione en la vía judicial contencioso-administrativa a pesar de la huida al orden jurisdiccional penal de no pocos conflictos ambientales, en los que la cuestión por inactividad de la propia Administración acaba residenciándose en la vía penal por supuestos delitos contra el medio ambiente. Así se pasa de la última a la *prima ratio* del derecho penal, principalmente en supuestos en los que aparece es una clara inactividad de la Administración ambiental en sus obligaciones de inspección, control y sanción administrativa de actividades clandestinas o que incumplen el condicionado de las autorizaciones ambientales otorgadas.

No son pocas las sentencias que en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativo dan la razón a los recurrentes frente a proyectos en los que no se ha seguido escrupulosamente los trámites procedimentales o no se ha realizado la preceptiva evaluación ambiental o en el peor de los casos cuando del proceso resulta evidente que el proyecto o actividad no se debió autorizar por sus claras implicaciones ambientales.

En los casos en que la Administración ejerce la potestad sancionadora frente al incumplidor es poco habitual la adopción de medidas provisionales. Una potestad que se ejerce con poca frecuencia y en muchos casos a resultas de denuncias, si bien el denunciante en caso alguno tiene la condición de interesado en el procedimiento administrativo sancionador.

⁶⁰¹ Art. 45.2. Constitución Española.1978.

La judicialización de la protección ambiental: problemas de legitimación. Convenio de Aarhus /Escazú, ¿debe haber una acción pública ambiental?

El acceso a la justicia en materia ambiental constituye el tercer de los pilares de los Convenios de Aarhus y Escazú, junto a los de información y participación. Estos convenios prevén la posibilidad de acceso a la justicia de los ciudadanos y ONG frente a decisiones de contenido ambiental.

Son muchas las voces que reclaman el reconocimiento de una acción pública en asuntos ambientales, con base en la existencia de un derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de un medio ambiente adecuado, y la posibilidad de exigir por cualquier ciudadano a las Administraciones públicas el deber de velar por la utilización racional de los recursos naturales y el estricto cumplimiento de las normas ambientales.

En España, se reconoce una acción popular en materia ambiental pero ceñida exclusivamente a aquellas personas jurídicas sin ánimo de lucro que reúnan una serie de requisitos establecidos en el artículo 23 de la Ley 26/2007⁶⁰². Los requisitos que contiene son:

- a) Tener entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular.
- b) Estar constituida legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y venir ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para el cumplimiento de los fines que establece su estatuto.
- c) Desarrollar su actividad en el ámbito territorial que resulte afectado por la acción u omisión administrativa que vaya a ser objeto de impugnación.

En el ámbito contencioso-administrativo las previsiones sobre costas procesales contenidas en el artículo 139 Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa (LJCA), no garantizan desde luego la efectividad del principio de bajo coste o de elusión de obstáculos financieros al acceso a la justicia⁶⁰³.

Estos obstáculos económicos pueden plasmarse en los siguientes conceptos:

- Las posibles fianzas, que pueden imponerse en el caso de que se pretenda la adopción de medidas cautelares tales como la suspensión de la ejecución de un proyecto que pudiera ser ilegal.
- El coste de los diferentes informes periciales o pruebas que se soliciten por necesarias para determinar la existencia de una ilegalidad ambiental. Téngase en cuenta que los informes periciales de parte como una simple prueba de laboratorio derivada de cualquier toma de muestras son muy costosos económicamente.
- Los honorarios abogados y procuradores, las costas procesales, que pueden suponer enfrentarse al pago de las costas de la parte contraria en caso de condena en costas.
- Igualmente, el ejercicio de la acción popular en procesos penales conlleva el depósito de importantes fianzas a quienes deciden personarse en un proceso como acusación.

⁶⁰² Ley 27/2007, de 23 de octubre, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, Boletín Oficial del Estado, núm. 171. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-18475>.

⁶⁰³ Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, art. 139, Boletín Oficial del Estado, núm. 167.

La cuestión de las medidas cautelares en procesos ambientales.

Los criterios en virtud de los que debe decidirse por parte del órgano judicial el otorgamiento de la medida cautelar solicitada son:

- a) La valoración circunstanciada de los diferentes intereses en conflicto, ponderación de los perjuicios que puede causar la adopción de la medida cautelar y su no adopción. Por ello, si de su adopción pudiera seguirse perturbación grave de los intereses generales o de tercero la LJCA señala que la medida puede ser denegada.
- b) Que la ejecución del acto sin estimación de la medida cautelar pudiera hacer perder la finalidad legítima al recurso

En el incidente cautelar contencioso-administrativo aparecen dos intereses en conflicto: el interés de la Administración en ejecutar sus actos y disposiciones y el interés del recurrente en que tal ejecución no haga inútil una eventual sentencia a su favor.

En el ámbito del proceso contencioso-administrativo, uno de los presupuestos esenciales para la adopción de medidas cautelares es el denominado *periculum in mora*, esto es, el peligro derivado de la demora en la resolución del proceso. Según lo dispuesto en el artículo 130.1 de la LJCA, “la medida cautelar podrá acordarse únicamente cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran hacer perder su finalidad legítima al recurso”. Este requisito debe interpretarse no en términos de perjuicio económico, sino como la existencia de un daño o situación jurídicamente relevante, de difícil o imposible reparación, que comprometa el derecho a la tutela judicial efectiva.

La jurisprudencia ha reiterado que dicho perjuicio no debe entenderse como una mera dificultad de cuantificación económica, sino como una afectación sustancial que impida o frustre el efecto útil de una eventual sentencia estimatoria. En este sentido, el *periculum in mora* debe concebirse como un riesgo real y acreditable que obstaculice gravemente el ejercicio efectivo del derecho a la tutela judicial, tal como lo consagra el artículo 24 de la Constitución Española.

Junto a este requisito, aunque no previsto expresamente en la LJCA, la jurisprudencia ha incorporado el criterio del *fumus boni iuris*, o apariencia de buen derecho. Este principio permite valorar, de forma preliminar, la razonabilidad y solidez jurídica de la pretensión del demandante, sin que ello suponga un adelanto del juicio sobre el fondo del asunto. El órgano judicial, antes de conceder una medida cautelar, debe considerar si la demanda presenta una verosimilitud suficiente que justifique su protección provisional, atendiendo a los indicios de legitimidad que emanan de la misma.

Sobre la innecesaridad de caución caso de estimarse la suspensión solicitada.

El carácter ambiental de la acción ejercitada, junto con la apariencia de buen derecho que sustenta esta pretensión cautelar, y la inexistencia de una perturbación grave de intereses públicos o de tercero, es entendida por la jurisprudencia del Tribunal Supremo como suficiente a los efectos de no exigir caución o fianza, así, la Sentencia de 11 de Octubre de 2011, en un supuesto en el que también se solicitó la medida cautelar frente a un proyecto que afectaba a la Red Natura 2000 y cuya tramitación no había sido conforme a derecho, concedida la misma por la Sala de instancia. El Tribunal confirma la adopción de la suspensión de la ejecutividad y en referencia a la innecesaridad de constituir caución en los siguientes términos:

“No es necesario en este caso la fijación de caución para la efectividad de la suspensión acordada, dadas las circunstancias concurrentes. En este sentido ha de destacarse la apariencia de buen derecho de la parte actora que ha sido apreciada y que se trata de una materia, la ambiental, en la que existen unos intereses colectivos que el Legislador protege especialmente, como resulta de la acción "popular" en asuntos medioambientales que se contempla en el art. 22 de la Ley estatal 27/2006, de 18 de julio (...)”⁶⁰⁴

Los supuestos de imposibilidad de ejecución de sentencias en materia ambiental (las fallas de la tutela cautelar ambiental)

La ejecución de sentencias en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo sigue constituyendo un problema. La Constitución que otorga a los jueces y tribunales la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado⁶⁰⁵, además del artículo 24 de la Constitución Española que consagra el derecho a la tutela judicial efectiva en el que, por supuesto, se incluye el derecho a la ejecución de sentencias⁶⁰⁶. Algo que además corrobora el artículo 118 de ese mismo cuerpo, al declarar obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los jueces y tribunales, así como prestar la colaboración requerida por éstos en el curso de un proceso y en la ejecución de lo resuelto⁶⁰⁷.

De tal suerte que, al igual que todo ciudadano, la Administración está obligada a:

- a) Acatar las sentencias y ejecutarlas.
- b) Caso de no hacerlo corresponde al poder judicial hacer ejecutar lo juzgado con los medios de ejecución forzosa a su alcance.

No obstante, las complicaciones para conseguir la ejecución de una sentencia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo no son pocas incluso a día de hoy.

Es habitual, que se admite el supuesto de inejecución de sentencias en los casos en que su cumplimiento resulte material o legalmente imposible y siempre que así lo alegue la Administración y lo confirme el órgano judicial competente. Esta imposibilidad de ejecución obviamente dará lugar a la correspondiente indemnización.

Por imposibilidad material, se entiende por tal la imposibilidad física que además ha de ser total y absoluta. (ej. Anulación de una orden de derribo si ya ha sido derribado el edificio), si bien también se considera imposible una actividad cuya realización supone para la colectividad representada por la Administración un coste económico y un esfuerzo absolutamente desproporcionados en relación con el beneficio que el destinatario de una sentencia puede obtener con su completa ejecución.

No obstante, esto ha cambiado radicalmente tras la última sentencia del Tribunal Supremo, sobre el caso Valdecañas de 2022 en la que el Tribunal viene a afirmar frente a la alegada “imposibilidad material” que la política de los hechos consumados se ha terminado y obliga a demoler toda una urbanización y reponer las cosas a su estado anterior pese al elevado coste económico (más de 100 millones de euros) que supondrá la ejecución⁶⁰⁸.

⁶⁰⁴ Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sentencia de 26 de mayo de 2011, Comisión Europea contra Reino de Bélgica, asunto C-538/09, ECLI:EU:C:2011:349.

⁶⁰⁵ Constitución Española, 1978, art. 117.3.

⁶⁰⁶ Constitución Española, 1978, art. 24.

⁶⁰⁷ Constitución Española, 1978, art. 118.

⁶⁰⁸ Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sentencia núm. 162/2022, 9 de febrero de 2022, recurso de casación núm. 7128/2020.

La imposibilidad legal de ejecución de una sentencia se produce cuando, tras dictarse el fallo, una modificación normativa posterior convierte su cumplimiento en contrario al ordenamiento jurídico vigente. En estos casos, la ejecución deviene jurídicamente inviable. No obstante, este mecanismo ha sido utilizado de manera controvertida, especialmente en el ámbito del urbanismo, donde se han producido modificaciones del planeamiento con la finalidad de neutralizar los efectos de una sentencia potencialmente desfavorable. Esta práctica, además de cuestionable desde una perspectiva de buena fe procesal, desnaturaliza la función jurisdiccional y vulnera el principio de seguridad jurídica. Para que la imposibilidad legal de ejecución pueda considerarse legítima, es imprescindible que la modificación normativa haya sido adoptada con anterioridad al fallo judicial, motivada por razones generales y abstractas, y no dictada *ad hoc* con el propósito de impedir la ejecución de una sentencia concreta.

A pesar de estas previsiones, el incumplimiento de las normas ambientales continúa siendo una realidad persistente. Son pocos los sectores donde la distancia entre la norma escrita y su aplicación efectiva resulte tan pronunciada como en el ámbito del Derecho ambiental. En muchos casos, esa brecha revela no solo dificultades técnicas o administrativas, sino también una falta de voluntad política o institucional para aplicar con rigor lo establecido por el ordenamiento jurídico.

Para concluir, la efectiva implementación de las disposiciones ambientales sigue siendo, por tanto, uno de los principales desafíos del sistema. Su cumplimiento no depende únicamente de la existencia de normas o sanciones, sino del compromiso real de los Estados, las administraciones, los sectores productivos y la ciudadanía. Solo desde una conciencia colectiva, arraigada en la educación ambiental y en la comprensión del deterioro que enfrenta el medio ambiente, será posible cerrar esa brecha entre la norma y su cumplimiento, y dar pasos firmes hacia la sostenibilidad ambiental y la justicia intergeneracional

Bibliografía:

Acuerdos Internacionales

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). *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 de Escazú)*. <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>

Constitución Ecuatoriana

- Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial Suplemento No. 449, 20 de octubre de 2008.

Legislación Nacional:

- Código Civil. (CC). Republica del Ecuador. Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005. Art. 2229.
- Código Orgánico del Ambiente. (COAM). (2017). Registro Oficial Suplemento No. 983. Ecuador.
- Código Orgánico Integral Penal. (COIP). (2014). Registro Oficial Suplemento No. 180, 10 de febrero de 2014. Ecuador.
- Código Orgánico General de Procesos. (COGEP). (2015). Registro Oficial Suplemento No. 506, 22 de mayo de 2015. Ecuador.
- Código Orgánico de la Función Judicial. (COFJ). 150, Registro Oficial Suplemento No. 544, 9 de marzo de 2009.
- Ley de Minería. (LM). (2009). Registro Oficial Suplemento No. 517, 29 de enero de 2009. Ecuador.
- Ley de Hidrocarburos (LH).(1978). Registro Oficial No. 711, 15 de noviembre de 1978. Ecuador.
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC).(2010). Registro Oficial Suplemento No. 175, 20 de abril de 2010. Ecuador.
- Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC). (2009). Registro Oficial Suplemento No. 52, 22 de octubre de 2009.
- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOTUGS). (2016). Registro Oficial Suplemento No. 790, 5 de julio de 2016. Ecuador.
- Ley Orgánica del Régimen Especial de la Provincia de Galápagos. (LOEG). (2015). Registro Oficial Suplemento No. 520, 11 de junio de 2015. Ecuador.
- Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca (LODAP).(2020). Registro Oficial Suplemento No. 187, 21 de abril de 2020.
- Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (LORHUYA). (2014). Registro Oficial Suplemento No. 305, 6 de agosto de 2014. Ecuador.
- Ley para el Fortalecimiento y Desarrollo de la Producción, Comercialización, Extracción, Exportación e Industrialización de la Palma Aceitera y sus Derivados. (2020). Registro Oficial Suplemento No. 229, 24 de julio de 2020.
- Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario. (1979). Registro Oficial No. 884, 20 de junio de 1979. Ecuador.

Reglamentos

- Reglamento al Código Orgánico del Ambiente. (RCOAM). (2019). Registro Oficial Suplemento No. 507, 12 de junio de 2019. Ecuador.

- Reglamento General a la Ley de Minería. (RLM). (2009). Registro Oficial Suplemento No. 643, 17 de noviembre de 2009. Ecuador.
- Reglamento Ambiental para Actividades Mineras (RAAM). Acuerdo Ministerial No. MAATE-MAATE-2025-0045-A, expedido el 23 de mayo de 2025. Ecuador.
- Reglamento Codificado de Aplicación de la Ley de Hidrocarburos. (2023). (2023). Registro Oficial No. 446, 28 de noviembre de 2023. Ecuador.
- Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (RSPCCC). (RSPCCC). (2015). Registro Oficial Suplemento No. 613, 22 de octubre de 2015. Ecuador.

Norma Administrativa y Técnica

- Ministerio del Ambiente. (2003). (2003). Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente (TULSMA). Registro Oficial Edición Especial 2, 31 de marzo de 2003. Ecuador.
- Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAE). (MAE). (2024). Norma Técnica para la Determinación de Daño Ambiental en Sede Administrativa. Acuerdo Ministerial No. MAATE-MAATE-2024-0080-A. Registro Oficial Suplemento No. 700.

Otras Resoluciones

- Resolución Legislativa s/n, promulgada en Registro Oficial Tercer Suplemento 568 de 30 de mayo del 2024.

Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2005). Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam: Sentencia sobre excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, de 15 de junio de 2005 (Serie C No. 124). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_124_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). Opinión consultiva OC-23/17: Medio ambiente y derechos humanos, solicitada por la República de Colombia, de 15 de noviembre de 2017. https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2023). Caso Habitantes de La Oroya vs. Perú: Sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, de 27 de noviembre de 2023 (Serie C No. 511).

Jurisprudencia de la Corte Constitucional:

- Corte Constitucional del Ecuador (período de transición). (2009). Sentencia No. 030-09-SEP-CC. Registro Oficial Suplemento No. 97, 27 de diciembre de 2009, pp. 63-71.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2013). Sentencia No. 026-13-SNC-CC, dictada dentro del Caso No. 0187-12-CN, p. 13.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2018). Sentencia No. 017-18-SEP-CC, Caso No. 0513-16-EP, p. 107.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021). Sentencia No. 1149-19-JP/21, 10 de noviembre de 2021, párr. 240.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2022). Sentencia No. 2167-21-EP/22, 19 de enero de 2022.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2022). Sentencia No. 253-20-JH/22, 27 de enero de 2022.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2022). Sentencia No. 1185-20-JP/21, 2 de marzo de 2022.

- Corte Constitucional del Ecuador. (2023). Sentencia No. 51-23-IN/23, 9 de noviembre de 2023.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2025). Sentencia No. 1561-19-JP/25, 14 de febrero de 2025, párr. 39.

Jurisprudencia Nacional:

- Corte Nacional de Justicia. (2003). Juicio ordinario de daños y perjuicios No. 31-2002. Sentencia publicada en el Registro Oficial No. 43, 19 de marzo de 2003.

Legislación Internacional y Regional

- Constitución Política de la República de Chile. (1980). Diario Oficial de la República de Chile, 22 de septiembre de 2005 (refundida y sistematizada), con reformas hasta 2023.
- Constitución Española. (1978). Boletín Oficial del Estado, núm. 311, 29 de diciembre de 1978.
- España. (1995). Código Penal Español. Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre. Boletín Oficial del Estado, núm. 281, 24 de noviembre de 1995, con reformas hasta 2023.
- España. (1998). Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, art. 139. Boletín Oficial del Estado, núm. 167.
- España. (2007). Ley 27/2007, de 23 de octubre, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Boletín Oficial del Estado, núm. 171. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-18475>

Jurisprudencia Internacional

- Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (2024). Verein KlimaSeniorinnen Schweiz y otros contra Suiza (asunto núm. 53600/20). Sentencia de 9 de abril de 2024. <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-233206>
- Tribunal Supremo (España), Sala de lo Contencioso-Administrativo. (2022). Sentencia núm. 162/2022, 9 de febrero de 2022, recurso de casación núm. 7128/2020.
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2011). Comisión Europea contra Reino de Bélgica (asunto C-538/09), ECLI:EU:C:2011:349. Sentencia de 26 de mayo de 2011.

Doctrina

- Albán, M. A. (2009). El tema ambiental en el nuevo derecho constitucional ecuatoriano. En D. Pérez Ordoñez (Comp.), La Constitución Ciudadana. Quito: Taurus.
- Alessandri, A. (2009). Tratado de las obligaciones. Santiago de Chile: Editorial Jurídica.
- Bedón Garzón, R., & Albán, M. A. (2018). Responsabilidad ambiental en el Ecuador: Conceptos e implementación en materia hidrocarburífera (1ra ed.). Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Betancor Rodríguez, A. (2014). Derecho ambiental. Madrid: La Ley.
- Bustamante Alsina, J. (1995). Derecho ambiental: Fundamentación, normativa (p. 45). Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Cafferatta, N. A. (2007). Cuantificación del daño ambiental. En Ed. Lexis Nexis (pp. 1171–1172).
- Conde Antequera, J. (2004). El deber jurídico de restauración ambiental (p. 29). España: Editorial Comares.
- Couture, E. (1958). Fundamentos del derecho procesal civil. Buenos Aires: Depalma.

- Delmas-Marty, M. (2014). Perspectives ouvertes par le droit de l'environnement. *Revue juridique de l'environnement*.
- Durango Roldán, L. F. (2000). *Medio ambiente y licencias ambientales*. Bogotá, Colombia: Leyer Ltda.
- Echeverría, H., & Suarez, S. (2013). *Tutela judicial efectiva en materia ambiental: El caso ecuatoriano*. Quito: Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental.
- Equipo MMSD América del Sur. (2002). *Minería, minerales y desarrollo sustentable en Ecuador*. En V. L. Bacchetta (Ed.), *Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable en América del Sur* (p. 623). Quito: CIPMA/IDRC-IIPM.
- Fernández-Espinar López, L. C. (2024). *Discrecionalidad y control judicial de la Administración: Alcance, extensión y técnicas de control*. Navarra: Aranzadi.
- Garbay Mancheno, S. A. (2015). *Límites y alcances del derecho a la participación: Análisis del proyecto minero Mirador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar (Sede Ecuador) & Corporación Editora Nacional. Retrieved from <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/4906>
- Guerrero del Pozo, J. F. (2020). *Las garantías jurisdiccionales constitucionales en el Ecuador*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Hutchinson, T. (1999). *Responsabilidad pública ambiental* (p. 127). Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores.
- Liber, O., Lucía, Y., & C. B., A. M. (2024). *El impacto de las garantías jurisdiccionales en la protección de los derechos de animales no humanos en Ecuador [The impact of jurisdictional guarantees on the protection of nonhuman animal rights in Ecuador]. Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores*. <https://doi.org/10.46377/dilemas.v11i3.4237>
- Libster, M. H. (2000). *Delitos ecológicos* (2da ed., p. 176). Buenos Aires: Depalma.
- Lorenzetti, R. L. (2010). *Teoría del derecho ambiental* (2ª ed.). Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores.
- Manasevich Abeliuk, R. (2001). *Las obligaciones*. Tomo 1 (p. 170). Bogotá: Editorial Temis.
- Morales Lamberti, A. (2008). *Gestión y remediación de pasivos ambientales, políticas y atribución de responsabilidad* (Vol. 1, Núm. 1, p. 12). Quito: Instituto de Derecho Ambiental y de la Energía.
- Mosset Iturraspe, J. (1999). *El daño ambiental en el derecho privado* (Cap. VII, p. 135). En *Daño Ambiental*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores.
- Palacios Abad, X. (2020). *Reparación integral en la acción extraordinaria de protección*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Peña Chacón, M. (2013). *Daño ambiental y prescripción*. *Revista Judicial*, (109), 117–144.
- Pérez, E. (n.d.). *Derecho ambiental* (p. 130). Santa Fe de Bogotá, Colombia: McGraw-Hill Interamericana S.A.
- Rodríguez, G. (2007). *Responsabilidad y reparación, un enfoque de derechos humanos* (p. 256). México: Universidad Iberoamericana.

- Salgado Pesantes, H. (2012). Lecciones de derecho constitucional (p. 64). Quito: Colección Profesional Ecuatoriana de Ediciones Legales.
- Sánchez Saez, A. J. (1999). La restitutio in pristinum como mecanismo deseable para la reparación de los daños causados al medio ambiente. Medio Ambiente y Derecho, Revista Electrónica Derecho Ambiental, (3). Retrieved from <http://www.cica.es/aliens/gimadus/saez225.html>
- Walsh, J. R. (Ed.). (2000). Ambiente, derecho y sustentabilidad. Madrid: La Ley.

Fuentes Web:

- Barba, R. (2020, enero 8). La minería ilegal, la otra destrucción de la Amazonía. Global Affairs & Strategic Studies – Universidad de Navarra. <https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle/-/blogs/la-mineria-ilegal-la-otra-destruccion-de-la-amazonia>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2022, enero 14). Guía legal sobre los Tribunales Ambientales. https://www.bcn.cl/portal/resultadobusqueda?texto=%22tribunales%20ambientales%22&dc_source=&npagina=1&tipo_recurso=
- Center for International Environmental Law. (2025, mayo 5). Environmental democracy & access rights. <https://www.ciel.org/issue/environmental-democracy-access-rights/>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2023). Guía de jurisprudencia constitucional: Derechos de la naturaleza. Quito: Corte Constitucional del Ecuador.

Libro:

- Francisco. (2015). Laudato si': Sobre el cuidado de la casa común. Ciudad del Vaticano: Libreria Editrice Vaticana. https://www.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html